



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO

PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**Breves alcances de la Comisión Bartra en el caso Lava Jato: elementos
para su análisis desde una perspectiva de Gestión Pública**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestra en Gestión Pública

AUTORA:

Bartra Barriga, Rosa María (ORCID: 0000-0002-2313-8286)

ASESOR:

Dr. Aguirre Espinoza, Edwards Jesús (ORCID: 0000-0002-5514-6707)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Gestión de políticas públicas

Trujillo – Perú

2021

Agradecimiento

A los miembros de la Comisión Investigadora por su compromiso con la verdad y su entereza para soportar la presión.

Al Pleno del Congreso de la República por haber debatido y aprobado, de manera histórica, el informe final de la Comisión Bartra.

Dedicatoria

A Jorge Marcelo y María Alejandra, mis hijos.

A los peruanos que depositaron su confianza en mí para representarlos en el Congreso de la República.

Índice de contenidos

Agradecimiento.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Índice de contenidos	iv
Índice de cuadros.....	v
Índice de figuras.....	v
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT.....	vii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO TEÓRICO	6
2.1 Comisiones investigadoras.....	6
2.2 Base constitucional y reglamentaria.....	7
a. El interés público.....	9
b. Antecedentes constitucionales de las comisiones investigadoras en el Perú.....	14
2.3 Comisiones investigadoras en el derecho comparado.....	18
c. El Reino Unido y el origen de las prácticas parlamentarias	19
d. Norteamérica y el testimonio forzoso	19
e. Argentina y el uso del allanamiento.....	20
f. Alemania y la declaración de las partes.....	21
2.4 Fines de las comisiones investigadoras.....	23
2.5 La Comisión Bartra.....	24
g. Contexto político jurídico.....	24
h. Entidades involucradas.....	26
2.6 Gestión Pública y modelos de gestión.....	27
i. Gestión Pública burocrática	28
j. Gestión Pública posburocrática.....	28
III. METODOLOGÍA.....	29
3.1 Diseño de la investigación: teoría fundamentada.....	29
3.2 Categorías, subcategorías y matriz de categorización.....	30
3.3 Escenario de estudio	32
3.4 Participantes.....	32
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad.....	33
3.6 Procedimientos.....	34
3.7 Rigor científico	34
3.8 Métodos de análisis de datos.....	35
3.9 Aspectos éticos.....	35
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	36
V. CONCLUSIONES.....	48

VI. RECOMENDACIONES.....	49
REFERENCIAS	51
ANEXOS	52

Índice de cuadros

Cuadro N°. 1 Lista de cotejo para la identificación de criterios en la recopilación de datos y evaluación de la misma para su posterior tratamiento académico.....	60
Cuadro N°. 2. Matriz de operacionalización de variables, Matriz de análisis según modelo de FINOL (2002). Adaptado de Tejada Galindo	61

Índice de figuras

Figura N°. 1 Declaración de Brasilia sobre la cooperación jurídica internacional contra la corrupción.....	55
Figura N°. 2: Matriz que expone los criterios de selección par la investigación	56
Figura N°. 3. Relación de entidades públicas y privadas implicadas en la investigación de la Comisión Bartra.....	57
Figura N°. 4. Relación de líneas de investigación de la Comisión Bartra)	58
Figura N°. 5	59
Figura N°. 6. Modelo de reforma gerencial para América Latina propuesto por Sánchez (Sánchez, 2016)	59

RESUMEN

La presente investigación parte del estudio del informe de la *Comisión Bartra* para identificar características, funcionamiento y estructura propias de las comisiones investigadoras, de modo que se observe su importancia en el sistema jurídico y político, así como la necesidad de incorporar elementos del paradigma posburocrático como el diseñado por Michael Barzelay (Barzelay, 2000), donde la gestión pública pase de una concentración en los aspectos formales a una que atienda las relaciones humanas (Barzelay, 2000) (Chica Vélez, 2010, p. 6)¹. Tomar la propuesta de Osborne y Gaebler, sobre la “reinención del gobierno” (Osborne & Gaebler, 1995) implicará implementar un plan de reforma del gobierno cuyas características y postulados se sostengan en a) la identificación de los ciudadanos como clientes que deben ser puestos en primero lugar; y b) eliminar los procedimientos burocráticos, así como la reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales (Osborne & Gaebler, 1995) (Chica Vélez, 2010, p. 7). Metodológicamente, esta investigación es de tipo cualitativa por el diseño de las características, procesos y bondades propios de este enfoque de investigación (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 4). Parte, asimismo, de la exploración de un fenómeno como las comisiones parlamentarias, específicamente, observada y conducida desde el caso particular de la *Comisión Bartra*. No se sostiene en la estadística, sino, indaga en la literatura sobre las comisiones parlamentarias, sobre la *Comisión Bartra* en particular y sobre los postulados del paradigma posburocrático propuesto por Barzelay para sostener las conclusiones. En tercer lugar, su proceso es inductivo, porque, tal como señala Hernández, sin tener una secuencia lineal, partimos de la recolección de la data para luego pasar al análisis de las “*múltiples realidades subjetivas*” (Hernández Sampieri et al., 2010, pp. 4, 7), como es la del funcionamiento eficiente de una comisión de investigación bajo modelos de gestión pública con componentes eficientes y deficientes. Finalmente, porque entre las bondades del método encontramos amplitud y riqueza para la interpretación y la contextualización del trabajo de la *Comisión Bartra*, como uno de los fenómenos estudiados (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 3).

Los principales resultados y las conclusiones de esta investigación apuntan a la identificación de elementos positivos de la gestión pública en el desarrollo de la *Comisión Bartra*, así como también a la de las deficiencias y limitaciones que afectan el desarrollo de la tarea fiscalizadoras e informativa de una comisión de investigación que depende, en gran medida, de la actuación del aparato público.

Palabras claves: *comisión Lava Jato, Comisión Bartra, comisiones investigadoras, gestión pública, posburocracia, Nueva Gestión Pública (NGP)*

¹ En ese sentido, Chica Vélez señala: “Barzelay, mediante su estudio del caso en el Estado de Minnesota (EE.UU.), expone cómo la concentración en los aspectos formales de la organización, genera dinámicas organizacionales que prestan poca atención a factores informales (a la naturaleza de las relaciones humanas) que son fundamentales para la mejora continua de procesos orientados a resultados” (Chica Vélez, 2010).

ABSTRACT

This research is based on the study of the Bartra Commission report to identify characteristics, operation and structure of the investigative commissions, so as to observe their importance in the legal and political system, as well as the need to incorporate elements of the post-bureaucratic paradigm such as the one designed by Michael Barzelay (Barzelay, 2000), where public management moves from a concentration on formal aspects to one that addresses human relations (Barzelay, 2000) (Chica Vélez, 2010, p. 6). Taking the proposal of Osborne and Gaebler, on the “reinvention of the government” (Osborne & Gaebler, 1995) will imply implementing a government reform plan whose characteristics and postulates are based on a) the identification of citizens as clients that should be placed in first place; and b) eliminate bureaucratic procedures, as well as the reduction of paperwork in organizational steps and operations (Osborne & Gaebler, 1995) (Chica Vélez, 2010, p. 7).

Methodologically, this research is qualitative due to the design of the characteristics, processes and benefits of this research approach (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 4). It also starts from the exploration of a phenomenon such as parliamentary commissions, specifically, observed and conducted from the particular case of the Bartra Commission. It is not based on statistics, but rather, it investigates the literature on parliamentary commissions, on the Bartra Commission in particular and on the postulates of the post-bureaucratic paradigm proposed by Barzelay to support the conclusions. Third, its process is inductive, because, as Hernández points out, without having a linear sequence, we start from the data collection and then move on to the analysis of the “multiple subjective realities” (Hernández Sampieri et al., 2010, pp. 4, 7), such as the efficient functioning of an investigation commission under public management models with efficient and deficient components. Finally, because among the benefits of the method we find breadth and richness for the interpretation and contextualization of the work of the Bartra Commission, as one of the studied phenomena (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 3).

The main results and conclusions of this research point to the identification of positive elements of public management in the development of the Bartra Commission, as well as the deficiencies and limitations that affect the development of the auditing and informative task of a investigation commission that depends, to a large extent, on the performance of the public apparatus.

Keywords: *Lava Jato, Bartra Commission, investigative commissions, public management, post-bureaucracy, New Public Management (NPM)*

I. INTRODUCCIÓN

Para describir de la realidad problemática propia de esta investigación, tenemos antes que establecer claramente que encontrar la verdad es una de las metas, si no la primera, para toda comisión investigadora. Coherente con ello, la teoría de la *Comisión Bartra* fue que, a través de mecanismos sofisticados, se institucionalizó un flujo entre la entidad privada-entidad pública -sobre la base de la suscripción de *acuerdos irregulares* (Comisión Bartra, 2018, p. 20), tanto en el nivel de gobierno local, como el regional y nacional- para la comisión de los delitos de lavado de activos (artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 1106), colusión (artículo 384 del Código Penal), peculado (artículo 387 del Código Penal), cohecho pasivo propio (artículo 393 del Código Penal), cohecho pasivo específico (artículo 395 del Código Penal), cohecho activo específico (artículo 398 del Código Penal), cohecho activo genérico (artículo 397 del Código Penal) y negociación incompatible (artículo 399 del Código Penal).

El informe final de la *Comisión Bartra* se refirió al caso Lava Jato en Brasil, mostrando el modus operandi de la empresa transnacional, la misma que obtuvo la buena pro en proyectos de infraestructura a través del mecanismo del soborno a directivos y funcionarios. Sumado a ello, los montos vía adendas, que incrementaban el precio inicial del costo de la obra, fue parte de un modelo corruptor para los países de América Latina, entre los que se encontraba el Perú.

Es así que, para el caso Lava Jato en Perú, empresas como Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvao, participaron, en total, en no menos de 78 proyectos de infraestructura contratados por el Estado, a lo largo de los últimos cinco periodos gubernamentales, desde Alejandro Toledo, pasando por Alan García Pérez y Ollanta Humala Tasso. Los efectos de su participación, económicos y sociales, alcanzaron al gobierno del expresidente Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2018) e, incluso, el gobierno del actual presidente Martín Vizcarra Cornejo (2018-presente).

En ese sentido, es importante señalar que, de todos los proyectos, la *Comisión Bartra* identificó 41 para ser investigados. De estos, haciendo uso de criterios basados en puntajes (Tabla 1) *-obras investigadas, montos económicos, relevancia social y coyuntura política e información obtenida-*, se seleccionaron 11. Dicha investigación recayó tanto sobre actores públicos como privados, incluyendo ministerios, empresas supervisoras, empresas ejecutoras encargadas de la construcción, entidades públicas reguladoras de la puesta en marcha, continuidad y supervisión del proyecto, árbitros y centros arbitraje, abogados y estudios de abogados, la academia y sus instituciones, organizaciones internacionales *-OIM y UNOPS²-*, entre otros.

El caso “Lava Jato” llegó al Perú y a muchos otros países de Latinoamérica con una modalidad de actuación ya predefinida, ejecutada y perfeccionada con el paso del tiempo y que contaba con la necesaria participación de altos funcionarios y gobernantes. Bajo prácticas corruptas, infracciones y delitos, se mantuvo y extendió, el poder económico de los más grandes grupos de poder en los países, a través del uso del poder político nacional y regional. El uso de dicho poder económico, entrelazado con el uso del poder político, generaría una de las mayores crisis económicas, políticas y sociales en nuestro país. Posteriormente, cuando Odebrecht demandó al Perú ante el CIADI y se suscribió el acuerdo de colaboración eficaz con el Ministerio Público, se evidenciaría que el despliegue bajo en que se moverían las múltiples empresas vinculadas al caso Lava Jato no estaría dirigida, precisamente, bajo términos éticos y morales. Más bien, la necesidad de supervivencia de las empresas, la de tener que librarse de las consecuencias penales y comerciales que se les podrían imponer, llegaría al punto de hacerlo sin importar el costo de esto. Así, un país económicamente empobrecido, como el Perú, terminaría críticamente roto en su más profunda moral.

Es así que existieron modalidades para el pacto de acuerdos irregulares, como parte de la red de corrupción del cual el Perú formó parte. Por ejemplo, muchos de estos hechos que empezaron como presunciones, durante en el proceso de investigación de la Comisión Bartra y al final del mismo, dieron origen a denuncias constitucionales – tanto por infracción a la Constitución como por delitos de función-, así como denuncias penales

² Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, UNOPS.

que fueron tomados por la investigación fiscal. El informe de *la Comisión Bartra*, en ese sentido, señaló que dicho ecosistema corrupto implicó la comisión de múltiples hechos, como i) la negociación directa con altos funcionarios, ii) la develación y propagación de información reservada a comunidades interesadas, sobre beneficios y ventajas de invertir capital privado en proyectos, obras y concesiones, iii) la creación de marcos legales que favorezcan determinados procesos de adjudicación y ejecución de proyectos, iv) la variación de las condiciones iniciales de licitación por otras posteriores más beneficiosas a intereses particulares a través del uso de adendas, incluso tratándose de proyectos de poca rentabilidad social, v) la creación de empresas off shore en paraísos fiscales incluso implicando a familiares y personas cercanas a fin de ocultar sumas de dinero recibidas como sobornos, vi) el uso del patrocinio legal, así como el de otras especialidades - comunicadores, sociólogos, economistas, ingenieros, entre otros- como soporte a los intereses de las empresas brasileñas y sus consorciadas, y vii) el compromiso de recursos públicos para garantizar deudas de la empresa o creación de instrumentos financieros a cargo del Estado para asegurar la ejecución del proyecto, entre otros (Comisión Bartra, 2018, pp. 20, 21)

De ello, se precisa como problema de estudio, ¿cuál es el impacto de los modelos burocrático y posburocrático de gestión pública en el desempeño de una comisión parlamentaria de investigación?

El estudio se justifica al considerar que, teóricamente, resulta de relevancia dado que expone los fundamentos constitucionales de las comisiones parlamentarias como medios de control e intervención, a través de la investigación, en los hechos de interés público. Resulta importante abordar dichos fundamentos dado que aquellos son los que legitiman una labor de fibras tan delicadas. Recordemos que la investigación puede recaer sobre sobre la actuación de personas jurídicas, pero, así mismo, puede ocurrir sobre la de personas naturales, las cuales, en el proceso de investigación, pueden verse afectadas en la vulneración de sus derechos fundamentales o, incluso, ver afectado su debido proceso. Como contrapartida a esta posible afectación a los derechos de los implicados, se sostiene una institución sostenida en el derecho inglés y norteamericano, que luego ha extendido y evolucionado, a lo largo de los años, para cada vez hacerse más sólida. Muestra de ello es que, desde el derecho comparado -lo cual hemos incluido en esta investigación, las comisiones investigadoras son un medio utilizado en los más exigentes sistemas de

control, parlamentario, como el caso de Alemania, Norteamérica o el Reino Unido. Así, es en ese sentido, que la mirada teórica sobre aspectos históricos constitucionales, reglamentarios, parlamentarios, o de derecho comparado resultan de vital importancia. Vale anotar que muy pocos estudios han sido elaborados sobre materia de comisiones parlamentarias, sobre sus procesos de formación, desempeño, así como sobre los resultados significativos como consecuencia de la presentación de sus informes. En la literatura disponible, encontramos aún pocos autores de trabajos sobre comisiones parlamentarias de investigación, donde, además, haya sido el presidente de una comisión el relator del caso o director en la investigación. En ese sentido, dada la oportunidad que se me brindó de liderar la gestión de la comisión de investigación que lleva mi apellido, encuentro que es posible señalar directamente los elementos más relevantes de la investigación llevada a cabo, la misma que identifica los elementos característicos de las comisiones, los fundamentos históricos, constitucionales reglamentarios y del derecho comparado, para resaltar que son fuertes elementos normativos y formales los que respaldan su creación. Dada dicha importancia, se convierten también en elementos fundamentales para su eficiencia la participación de las entidades públicas y su colaboración en la búsqueda de la verdad, propia de toda comisión de investigación.

Por justificación práctica, para el caso de la gestión pública, la conveniencia de esta investigación se justifica en que el estudio de los modelos de gestión pública burocrático y posburocrático explica y resuelve un problema real en el manejo de la información dentro de las instituciones públicas, así como en su interacción con otras. El abordaje del modelo burocrático explica el problema de por qué las instituciones gubernamentales son de limitada eficiencia práctica. Del mismo modo, el modelo posburocrático resuelve la pregunta de qué podríamos hacer, también en la práctica, para revertir las consecuencias de la actuación gubernamental, propia, además, de un determinado modelo de gestión estatal.

Por justificación metodológica, esta investigación sugiere cómo integrar elementos de la gestión pública en materia de carácter jurídico y político, como es el caso de las comisiones de investigación parlamentaria. El estudio e integración adecuada de las categorías identificadas en el procedimiento metodológico permite llegar a conclusiones que dan explicación a problemas relevantes dentro del ámbito legislativo, pero así

también dentro de las demás instituciones públicas que se vieran involucradas en el proceso de investigación.

Como objetivo general, esperamos identificar las limitaciones y facilidades del modelo burocrático de gestión pública estatal presente durante el proceso de elaboración del informe de la Comisión Bartra, a partir de la interacción con entidades a las que se le solicitó información. **Como objetivos específicos**, esperamos describir las limitaciones propias del sistema burocrático, así como describir las facilidades propias del sistema posburocrático.

Finalmente, la hipótesis de estudio general señala que es posible identificar las limitaciones del modelo de gestión pública estatal presente, a partir de la interacción con entidades a las que se le solicitó información durante el proceso de elaboración del informe de la Comisión Bartra.

Asimismo, **las hipótesis específicas**, señalan que el modelo burocrático de Gestión Pública limitó el trabajo de una comisión de investigación para el caso específico de la Comisión Bartra; y, la hipótesis específica 2, que señala que el modelo posburocrático de Gestión Pública facilitó el trabajo de una comisión de investigación, como fue el caso específico de la Comisión Bartra.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Comisiones investigadoras

Es un resultado de la práctica parlamentaria que las comisiones investigadoras adopten el apellido del presidente de dicha comisión. La *Comisión Bartra*, así, es la denominación de la “*Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras y proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado peruano*” y fue aprobada el 10 de noviembre de 2016. Uno de los más actuales y enriquecidos y también, por qué no decirlo, uno de los más polémicos informes de comisiones de investigación llevados a cabo en el Congreso de la República del Perú, sobre todo por haber abierto y dado paso a la investigación sobre los casos de corrupción más duros en nuestro país, fue el del caso Lava Jato. De dicho informe, rescato la clara descripción sobre de qué se trata una comisión investigadora. Estas son, en primer lugar, una manifestación del Poder Legislativo sobre un asunto de interés general o *de interés público*. Son consideradas instituciones u órganos colegiados de corte temporal y naturaleza representativa, en proporción directa de los grupos parlamentarios y con la oportunidad de formar un sistema multipartidista. Su creación nace de la aprobación de una Moción de Orden del Día, en la que se delimita qué materia específica se va a investigar (*Comisión Bartra*, 2018, p. 15).

El propósito de estas comisiones es dual. No solo es la de investigar, producto de una ardua tarea de solicitud de la información, los hechos de interés público, sino, además, es de que ese procedimiento de investigación concluya con un producto legislativo. En ese sentido, una de las funciones de la comisión de investigación parlamentaria será llevar a cabo un procedimiento -para lo cual se utilizarán los mecanismos legales, constitucionales y convencionales internacionales que garanticen la protección de derechos fundamentales

-y, por lo cual, el cuidado y rigurosidad en la investigación serán necesarias y vitales. Sin embargo, las conclusiones y recomendaciones que se generen en la investigación deberán materializarse en un documento legislativo que proponga, cree, modifique o derogue un hecho, acción, práctica o similar y con el cual se concluya la labor de la investigación. Los resultados de la investigación plasmados podrán, incluso, ser utilizados en resoluciones parlamentarias posteriores, así como en la implementación de procedimientos apropiados para exigir responsabilidades (Comisión Bartra, 2018, p. 15).

Lo que hoy conocemos como propio de la estructura y funciones de las comisiones investigadoras parte de múltiples antecedentes históricos, anteriores, por supuesto, a lo señalado en nuestras primeras Cartas Constitucionales. Empiezan, por ejemplo, con los primeros fallos en las Cortes norteamericanas, cuyo análisis, progresivamente, irá filtrándose en los sistemas constitucionales del mundo, incluido el nuestro. En ese sentido, la lectura de los antecedentes constitucionales habidos en las Constituciones de 1933 como la de 1979, la revisión de los antecedentes y casos del derecho comparado, así como la incorporación de perspectivas de la gestión pública que evalúan el trabajo de una comisión como la estudiada en esta investigación, terminarán por darnos mejores luces de los elementos constitutivos de las comisiones investigadoras.

2.2 Base constitucional y reglamentaria

Al respecto, señalan, tanto la Constitución en su artículo 97°, como el Reglamento en su artículo 88°:

Constitución de 1993, artículo 97.- Función fiscalizadora

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.

Reglamento del Congreso, artículo 88°

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas [...]. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).

El análisis, tanto del Reglamento del Congreso de la República, como de la Constitución Política del Perú, representan elementos importantes de revisión y análisis. Tejada, por ejemplo, identifica una labor reguladora del comportamiento y acciones en las comisiones ya desde el Reglamento de 1822, el cual, aunque no estableció procedimientos para la investigación de autoridades, sí lo hizo respecto a las putas para el juzgamiento de los investigados. En ese sentido, el autor señala que, a diferencia de nuestra Constitución, el Reglamento del Congreso de la República apenas ha cambiado. El primer estatuto parlamentario en la historia Republicana fue el Reglamento interno provisional de la Asamblea Constituyente del Perú, del 12 de octubre de 1822, que estableció las reglas generales para la convocatoria de la Asamblea. Dicho Reglamento no estableció procedimientos de investigación o fiscalización de las autoridades, aunque sí los procedimientos de juicio para los diputados protegidos por inmunidad y opiniones. En el Reglamento Interno de la Cámara Legislativa de 1853, que será el más efectivo en la historia de nuestro Partido Republicano, se agregó que, una vez constituido el comité o la comisión, el mismo deberá obtener informes o documentos de los ministerios, agencias y tribunales del país. (Congreso de la República del Perú 1853) (Tejada Galindo, 2017; p.14).

Precisamente, unos de los elementos que se desprende del estudio y análisis de esta subcategoría es la práctica parlamentaria. Tejada identifica, de la revisión y análisis de Reglamentos del Congreso de la República, que con aquellas se da inicio a los usos y costumbres propios del espacio parlamentario (Tejada Galindo, 2017; p. 14, 15). Tales usos y costumbres propios de este contexto, en sus diferentes funciones y que, aunque no se encuentre escrito en el Reglamento del Congreso o en normas legales propias del Parlamento, son reconocidos por sus integrantes como elementos que brindan seguridad jurídica en el fuero interno. En ese sentido, señala Tejada que en 1909 se nombró una comisión legislativa mixta para reformar el Reglamento interno de las Cámaras. Dos años más tarde, los legisladores responsables de esta tarea pronunciaron un discurso de gran trascendencia explicativa y el cual cita en su tesis con amplitud. En dicho discurso se hace

referencia a los precedentes. Se los llama “perniciosa aplicación de los precedentes”, cuando es lo que ahora conocemos como práctica parlamentaria. Se identifica, además, que no se les otorgó a las minorías la facultad de fiscalización y control propios del Parlamento. A raíz de ello, el autor comenta que la brecha en torno a la función de control del parlamento es uno de los principales aspectos que impulsaron al Senado a proponer un comité de revisión. De hecho, el Proyecto de Reglamento contuvo procedimientos detallados para monitorear el cumplimiento de la Constitución y las leyes, acusaciones contra funcionarios públicos, cálculos, votos de censura, propuesta de proyectos de ley, cuestiones procesales, cuestiones preliminares, procedimientos de debate, votaciones, etc. Sin embargo, el Reglamento propuesto no fue aprobado y el debate continuó. (Tejada Galindo, 2017; p. 14, 15).

Con ello vemos que, frente a lo establecido incluso en los Reglamentos del Congreso, la dirección de una investigación no siempre ha partido de observar lo que señala la norma, si no antes de la observación del cumplimiento de lo que señala la práctica parlamentaria. Sin embargo, más allá de que ello genere un conflicto en situaciones delicadas, sobre todo en aquellas que tienen muy de cerca una posible afectación de derechos, muchas de las reglas que hoy se practican dentro de una comisión de investigación, son aquellas que se construyeron sobre la base de decenas de años de práctica continua. En ese sentido, Tejada señala que La versión de 1856 del "Reglamento de la Asamblea General" contiene muchas referencias a las prácticas parlamentarias y que estas cubren múltiples temas. Por ejemplo, reconoce que los criterios de votación son muy diferentes a los establecidos por el Reglamento. Finalmente, se introdujo una cláusula constitucional en el capítulo de las comisiones referido al derecho del Congreso a nombrar comisiones de investigación - artículo 119 de la Constitución de 1920. (Tejada Galindo, 2017; p.16).

a. El *interés público*

Forma parte del marco teórico la construcción del concepto jurídico “interés público” elaborada a partir de lo señalado en la Constitución Política del Perú de 1993 y el respectivo Reglamento del Congreso de la República, así como autores investigadores que, involucrados académicamente en la teoría parlamentaria, han expresado su opinión sobre las bases de dicho concepto. En ese sentido, uno de los elementos más relevantes en la actuación de una comisión de investigación es que, mediante las funciones que lleva a cabo, se materializa una de las principales tareas encomendadas al Poder Legislativo,

como es la fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo (Gil Gil, 2000). Haciendo uso de los elementos jurídicos y prácticas propias de la investigación parlamentaria, se custodia el uso de recursos públicos a favor del pueblo. Sin embargo, cuando indicios de corrupción empiezan a ser observados en los múltiples contratos de concesión y de obra pública que suscribe el Estado peruano³, surge el *interés público* de custodiar el uso correcto de los bienes y dinero que el Estado destina a las obras públicas y servicios. En ese sentido, varios de los contratos de obra y de concesión cuestionados fueron vistos por la comisión que presidí. En estos casos, los desembolsos de dinero hechos por el Estado a favor de determinadas empresas constructoras y consorcios de construcción convertían este caso como uno de claro interés público⁴.

Gil Gil, sobre el interés público, sostiene que, dado que las acciones del jefe del Ejecutivo son asuntos de interés general, el objetivo de cada comité de investigación es, valga la redundancia, investigar cualquier caso que genere responsabilidad (Gil Gil, 2000; p. 150). En el mismo sentido, señala Correa Fontecilla, que el uso a largo plazo del término "*interés público*" por parte de políticos, funcionarios gubernamentales, juristas, medios de comunicación y presidentes es evidente, sin que represente algún problema para quienes uso, casi cotidiano, de dicho término. Siendo esas las circunstancias, desde mediados del siglo XX ya se ha estado pidiendo una definición de *interés público* aunque, en muchos casos, la sugerencia ha sido que tal definición o delimitación del término, más bien, no debería hacerse (Correa Fontecilla, 2006; p. 137).

La referencia que se hace en medios de comunicación, por ejemplo, cuando se desea dar cuenta de las principales necesidades del país, es asumiendo que esta alusión o llamado al interés público ayudará reencausar la acción del gobierno. Ciertamente, aludir a este concepto que muchas veces funciona como un cajón de sastre, porque señalar que algo "es de interés público" puede crear el sentimiento de urgencia y la presión sobre los

⁴ Se trate de una modalidad de contrato o de otra, existe siempre una retribución económica a la entidad privada que, de manera directa o indirecta, implica un desembolso realizado por cada ciudadano que vive, consume o tributa en nuestro país. Para estos efectos, resulta útil establecer las diferencias entre concesión y obra pública, en términos de retribución económica. En el informe Lava Jato exponemos que es indudable el elemento lucrativo, presente en ambos tipos de contratos. Por ejemplo, para el caso de los contratos de obra, el Estado paga directamente al contratista. En el caso de un contrato de concesión, dicho pago se recibe por medio del cobro de tarifas a los usuarios de la obra construida o del servicio brindado (Bartra Barriga, 2018; p. 18).

órganos de gobierno encargado, por ejemplo, de implementar políticas que se ajusten a satisfacer aquel interés. La construcción de un viaducto, podría llevarse a cabo, de considerarla de interés público; iniciar medidas disciplinarias en el fuero congresal, podría también ser un asunto de interés público; que el Estado contrate con privados de cuestionadas prácticas no éticas, podría considerarse de interés público. Los ejemplos de uso coloquial versus aquellos sí legitimados por el interés público pueden ser muchos, más aún aquellos que difieren del sentido adecuado que este interés adquiere dentro del marco de una comisión investigadora⁵. Entonces, ¿qué es interés público? ¿cómo acreditar que la investigación es, efectivamente, de interés público?, ¿está siempre dirigida a investigar el papel del Poder Ejecutivo?

Para respondernos estas preguntas, subrayo que, en el informe de mi gestión como presidenta de la Comisión de Constitución, observé que el objetivo principal de una comisión de investigación es asegurar el esclarecimiento de hechos relacionados con el interés público. Cuando dicho objetivo está plasmado en un informe, entonces se empezará por plantear una hipótesis, que, luego de un análisis y aplicando un método, descartará o confirmará dichas hipótesis. El objetivo de dicho procedimiento será encontrar la verdad sobre el evento o los eventos que inicialmente han sido considerados de interés público. Así, para lograr este objetivo, la Comisión Bartra, por ejemplo, recopiló toda la información relevante sobre el asunto bajo investigación, la misma que procesó para luego arribar a conclusiones y establecer recomendaciones (Bartra Barriga, 2020, p. 21). Vale la aclaración de que en el informe de la *Comisión Bartra* se señala, sobre un *asunto de interés público* que lo relacionado con el mantenimiento de la llamada *moral pública*, es decir, la conexión con la moral reconocida por las normas establecidas por el ordenamiento jurídico, son de interés público. Por ejemplo, aquello que implique coexistir pacíficamente y respetar los derechos fundamentales. Asimismo, que

⁵ En ese sentido, señala Correa Fontecilla que, de hecho, el término "interés público" aparece en declaraciones e informes que suelen estar relacionados con las acciones de personas influyentes en los asuntos públicos, como funcionarios de gobierno, legisladores, jefes de instituciones fiscalizadoras superiores, jueces, líderes de partidos y figuras políticas. Líderes de opinión de organizaciones privadas y otras figuras. Cuando una demanda es de interés público, será aprobada; si no lo es, entonces merecemos nuestra oposición. Por lo tanto, las personas en asuntos públicos a menudo los refutan o intentan acusarlos, diciendo que sus acciones están fuera del interés público. En ausencia de regulaciones explícitas, siempre encontrarán un valor consistente con la equidad por interés público, que se convertirá en una base sólida. Por tanto, el interés público es el criterio que guía a las personas para juzgar las actividades políticas y legales. (Correa Fontecilla, 2006; p. 137)

determinados hechos probaron que las acciones del gobierno y sus acciones bajo la ley y la Constitución bien podrían ser objeto de investigación por parte de la Comisión. Por ejemplo, el artículo 5 del Reglamento del Congreso prevé esta situación, en tanto establece que el Congreso puede iniciar “acciones e investigaciones”. Realizar y aprobar acuerdos sobre la conducta política del gobierno, la conducta de las autoridades administrativas y estatales (*Comisión Bartra*, 2018, p. 14). Al respecto, precisamente una de las principales razones y justificaciones más fuertes para iniciar la investigación en el caso de la *Comisión Bartra* recayó, precisamente, en el interés público de los casos de corrupción en los que tanto la empresa privada como el aparato público estuvieron involucrados, entre ellos altos funcionarios como presidentes de la República. Hubo diversidad en el despliegue de actos corruptos en más de un periodo de gobierno; mediante aquellos se tomaron decisiones favorables a los particulares, pero desfavorables para los intereses y el fortalecimiento del Estado peruano. Los proyectos de construcción e infraestructura más emblemáticos fueron no solo los más exorbitantes en costos a lo largo de toda la historia, sino, además, los que han evidenciado una inacabable lista de personas naturales y jurídicas implicadas, que conforman parte de los entretelones de un sistema de corrupción de élite.

De otro lado, el Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado, respecto del caso Toledo Manrique, el alcance del interés público y cómo resulta ser un motivo clave para la formación de una comisión de investigación en el Congreso de la República. Desde los fundamentos 18 a 34, explica de qué se trata un asunto de *interés público*, cuándo puede el Congreso iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de dicho interés, si aquellos se encuentren relacionados con la ética privada y cuál es su sentido axiológico e interpretación sistemática. En ese sentido, el fundamento jurídico 21 de la sentencia del expediente N° 04968-2014-PHC/TC, señala la importancia de adoptar una interpretación sistemática para el resguardo de los asuntos de interés público y su debida investigación por el Parlamento. En ese sentido, se señala que el artículo 5 del Reglamento del Congreso establece que, entre otras cuestiones, las funciones de control político también incluyen "realizar acciones e investigaciones y aprobar acuerdos sobre acciones políticas gubernamentales, acciones administrativas y acciones administrativas. Autoridades nacionales". En otras palabras, existe una conexión entre las investigaciones del Congreso y el propósito de asegurar el manejo regular de los asuntos públicos. FJ 18. (Exp. N.º 04968-2014-PHC/TC. Caso Alejandro Toledo Manrique, 2015). Por tanto, bajo la interpretación

sistemática, se puede agregar que, en general, los asuntos relacionados con el mantenimiento de una adecuada gestión estatal son de interés público y por lo tanto pueden ser investigados por el Congreso de la República.

Asimismo, bien señala el fundamento 20 de la Sentencia, refiriéndose a los artículos 88° del Reglamento del Congreso y 97° de la Constitución Política del Perú, que “ninguno de los preceptos determina cuáles son las condiciones” imprescindibles para determinar un asunto como de interés público. El Tribunal refiere que lo esencial es que se trate de un hecho lesivo a la *ética pública* plasmada en el sistema jurídico y que significa el respeto de derechos fundamentales, así como uno de los sustentos de la dignidad humana. De acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Toledo Manrique, se puede ver que no existe un estándar que determine las condiciones que deben cumplirse antes de que puedan ser clasificados como "de interés público". Sin embargo, la cláusula 88 antes mencionada proporciona un elemento que permite una primera delimitación. En efecto, si las conclusiones y recomendaciones de la comisión investigadora deben “tener como objetivo corregir normas y políticas y/o sancionar las acciones de los responsables”, entonces resulta que este asunto debe estar conectado con el mantenimiento de la llamada moral pública, lo que significa que el ordenamiento jurídico Las normas establecidas finalmente reconocen la ética, por lo que el indispensable respeto a la convivencia pacífica y el respeto a los derechos fundamentales son condiciones necesarias para la vigencia del principio de dignidad humana. (Exp. n.º 04968-2014-PHC/TC. Caso Alejandro Toledo Manrique, 2015). Es en ese mismo contexto que surge el término “ética pública” para referirse a “interés público”. La ética pública está profundamente relacionada a la actuación, sea alineada o disidente, con la defensa y el respeto a los derechos fundamentales. Finalmente, el Tribunal añade que, a dicho respeto de derechos, se suma su conexión con el respeto del principio-derecho de la dignidad humana. El Tribunal agrega y hace una comparación de aquella *ética pública* con una “*ética privada*” y señala que esta última obedecería a todo aquel hecho propio de los diferentes grados y formas de demostrar la virtud -no necesariamente apegada a las virtudes o valores religiosos- a través de las diferentes preferencias y la personal tendencia a observar con agrado una línea de pensamiento, para dirigir, en dicho sentido, el propio actuar y el sentido de su proyecto de vida. Así, señala en los dos últimos párrafos del fundamento n.º 20 que el interés público no trata de cuestiones relacionadas con la moral privada, o trata de cuestiones relacionadas con varios modelos de virtud. Incluso si una mayoría social

importante puede estar en desacuerdo, los ciudadanos pueden demostrar efectivamente su libertad y establecerse a través de estos modelos de virtud. Por tanto, el significado axiológico o descriptivo de "interés público" no puede confundirse con el significado sociológico o descriptivo de "interés público". En un país de bases constitucionales, no todas las cosas que realmente interesan a los ciudadanos en la ley demuestran que el poder público que las maneja tendrá consecuencias legales. Si este fuera un factor decisivo que considera algo de interés público, entonces la dignidad humana se verá seriamente amenazada (Comisión Bartra, 2018, p. 14). Existe, ciertamente, un símil entre la "*ética privada*" como aquella que pudiendo ser "*interés del público*" -todo aquel hecho que interese a la ciudadanía-, no lleva, necesariamente, a que signifique uno de "*interés público*", y que active los mecanismos de control eficaces de una comisión investigadora parlamentaria. Hasta para la defensa de la seguridad jurídica, determinar que un asunto que resulta de interés del pueblo no precisamente por la profunda inconsistencia con la virtud, o por la antijuridicidad de la praxis del sujeto inculpado, implicaría que la generalidad de los efectos de la sanción coloque en riesgo el mandato constitucional que recae en los miembros del Poder Ejecutivo para conducir el país. El Tribunal, en ese sentido, en el párrafo del fundamento jurídico 21 de la sentencia, acuña el término "*conducta política del Gobierno*", para agregar que estos son parte del control político llevado a cabo por el Congreso, de acuerdo al artículo 5 de su Reglamento, que señala que "la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado".

b. Antecedentes constitucionales de las comisiones investigadoras en el Perú

Los antecedentes normativos de donde surge el marco de actuación de una comisión parlamentaria, así como las prácticas parlamentarias mejor legitimadas, se pueden observar a partir de la revisión de la historia de nuestras Constituciones.

i. Constituciones de 1920 y de 1933

Es desde la Constitución de 1920 que se faculta a una comisión investigadora como parte de las funciones de control del Parlamento (Tejada Galindo, 2017; p.13). En ese sentido, expone la Constitución en su artículo 99°:

Art. 99.- Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información.

Asimismo, para el año 1933, los alcances respecto a las funciones y estructura de las comisiones investigadoras no fueron muy profusos. Así, tampoco, el Reglamento del Congreso para la Constitución de 1933 no agrega mayor detalle sobre las características o los procedimientos de las comisiones investigadoras. En ese tenor, señala el artículo 119 de la Constitución de 1933:

Artículo 119.- Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten.

Cualquier diputado o senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, no yerra Tejada cuando señala que lo establecido en la Constitución de 1933, “*busca garantizar que las autoridades brinden la información o documentación que el Congreso requería. Más adelante se incorporarán otras, como la facultad de citar a un funcionario de grado o fuerza, o de incautar documentos*” (Tejada Galindo, 2017; p.13), ya que esta Constitución, de manera expresa, buscará que las comisiones investigadoras se encuentren facultadas para que puedan ser nombradas tanto por el Congreso, como de manera separada por cualquiera de ambas Cámaras parlamentarias, así como también establecer una competencia investigativa limitada a las autoridades administrativas y judiciales.

ii. Constitución de 1979

Desde la Constitución de 1979 en adelante se pueden encontrar mejor delimitadas las funciones de las comisiones investigadoras parlamentarias. Para este año, las referencias académicas respecto de su naturaleza colocaban la fuerza en las facultades y prerrogativas que la Constitución le confería al Parlamento y a sus comisiones, investigadoras o no. En ese sentido, señaló Eguiguren Praeli que, en el ámbito de los privilegios del poder estatal, las comisiones parlamentarias se basan en los poderes y privilegios básicos otorgados al Congreso por la Constitución y encuentran las razones de su existencia y justificación en

los poderes y privilegios básicos otorgados al Congreso, teniendo en cuenta, además, que se trata de los representantes con legitimación popular, orientados a desempeñar adecuadamente las funciones legislativas propias del control político inherente a aquel. (Eguiguren Praeli, 1979, p. 142)

Sin embargo, de manera más específica, es decir, no sobre las comisiones en general sino sobre las comisiones investigadoras, se destaca que elementos del derecho comparado y no solo el Derecho Constitucional, dotan de los privilegios y prerrogativas esenciales. En ese sentido, para Eguiguren Praeli, una comisión de investigación, designada por cada cámara o por el Congreso, representa un privilegio fundamental, y el constitucionalismo doctrinal y comparado considera que el poder legislativo es adecuado y natural para el ejercicio de sus funciones y el pleno desempeño de las mismas. Asimismo, Eguiguren agrega -citando a Linares- que el derecho a la información, el cual contiene al derecho a investigar, es propio de todo poder que tiene encomendada una tarea deliberativa, que implica una votación y/o que decidirá con el fin de llegar a la verdad. Investigar -agrega-, proviene del latín “investigare”, que significa llevar a cabo diligencias para llegar a un descubrimiento, lo cual implica encontrar aquel contenido oculto o ignorado, alcanzar y comprenderlo. (Eguiguren Praeli, 1979, p. 143).

La delimitación del contenido de las comisiones investigadoras, incluso en un contexto de desarrollo incipiente de esta institución, ya establecía que el mayor privilegio de esta institución se encontraba en el derecho de información, el mismo que, como se señala en el párrafo citado, comprende el derecho de investigar y conocer la verdad.

Señala el artículo 180⁶ de la Constitución de 1979:

Artículo 180. El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

⁶ Tal como señala Eguiguren en sus consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias, pág. 147, ya con el artículo 186 de la Constitución de 1979, existía el sustento constitucional necesario, si no es el refuerzo, de la capacidad de las comisiones investigadoras del congreso de la República para tomar acciones que establezcan la responsabilidad en quienes infringieran la CPP.

Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para este entonces, bajo la Constitución de 1979 y siguiendo los lineamientos de Eguiguren, uno de los primeros, si no únicos estudiosos de esta institución en esta época⁷, las características de las comisiones investigadoras parlamentarias podrían desarrollarse de la siguiente manera: i) Integradas por solo diputados, solo senadores o bicamerales. En ese sentido, implicaría que provengan de la Cámara de Diputados, Senadores o del Congreso; ii) Que exista un acuerdo avalado por la mayoría de los miembros, se trate o no de una de las Cámaras o del propio Congreso. Ello, en tanto menciona Eguiguren, otorga legitimidad y representatividad incuestionable⁸; iii) Sobre la relación de casos que puedan ser investigados por una comisión, estos dependen de la discrecionalidad del Congreso o de las Cámaras. Se trata, como señala Eguiguren, de una decisión autónoma de estas. El asunto debe ser, eso sí, de interés público⁹; iv) Que la actuación y finalidad de la comisión investigadora esté orientada a obtener la información para tomar conocimiento, formarse opinión y adoptar decisiones en relación a los asuntos objeto de investigación¹⁰; v) Finalmente, que la asistencia de las personas citadas a comparecer ante la comisión es de mandato obligatorio. La negación a

⁷ Francisco Eguiguren expone en la introducción de su artículo académico y tal como señala el título, *Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias*, los elementos más importantes de las comisiones investigadoras en dicho fuero. En la página 147 y 148 identifica características propias de esta institución en la constitución de 1979.

⁸ Al respecto, refiriéndose a la legitimidad de la autoridad y representatividad de las comisiones investigadoras, Eguiguren sostenía que justamente esta representatividad podía bien diferenciarse de los pedidos de interpelación o censura a los ministros, ya que estos podían ser aprobados por una minoría incluso. En su lugar, la comisión nacía de una aprobación mayoritaria.

⁹ Respecto al interés público, señala el autor del texto que la calificación de aquello que responde a interés público es de competencia del órgano Legislativo, del cual dependerá el sustento y exposición de razones de por qué constituye de interés público investigar sobre aquellos hechos. (F. J. Eguiguren Praeli, 1979; p. 148)

¹⁰ El párrafo original -apartado d- deja entrever que lo esencial del requerimiento de información recae en la necesidad de determinar la existencia, o no, de infracciones a la Constitución o a la ley, además de identificar, la posible responsabilidad del funcionario público, autoridad o persona infractora. Finalmente, el párrafo también da cuenta que, de la investigación, ciertamente, puede concluirse la responsabilidad penal o constitucional de altos funcionarios, *susceptibles de acusación constitucional y antejuicio ante el parlamento, o de responsabilidad penal común de personas que pueden ser denunciadas ante el Ministerio Público para que este resuelva sobre la procedencia de dicha acción ante el Poder Judicial*. (F. J. Eguiguren Praeli, 1979; p. 148)

acudir a esta citación implicaría que el obligado concorra por la fuerza.¹¹ (F. J. Eguiguren Praeli, 1979; p. 148).

Estas cinco características, aunque escritas sobre la base del estudio de la Constitución de 1979, pueden ser identificadas como la base de lo que, posteriormente, se iría desarrollando académicamente respecto a la institución de las comisiones investigadoras. Sin hacer aún mayor alusión a las normas procesales o penales, se pueden identificar, a partir de los cinco puntos expuestos, que existen obligaciones hacia el investigado, a la par que obligaciones que deberá cumplir para la Comisión que investiga. El objetivo que se persigue es tal que el llamamiento a declarar por grado o fuerza no solo es una opción válida, sino legítima para fines de la investigación.

2.3 Comisiones investigadoras en el derecho comparado

Se asume el derecho comparado, la experiencia comparada trae consigo elementos útiles y necesarios para dotar de contenido a la institución de las comisiones investigadoras parlamentarias y su puesta en práctica para la mejor defensa de los derechos y cumplimiento de deberes de quienes las integran. León Vásquez señala que las comisiones investigadoras conformadas en el Parlamento “son uno de los instrumentos de control político de mayor trascendencia en el ámbito en que se desarrollan las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo”. (León Vásquez, 2005, p. 3). En virtud de ello, añade Vásquez, que los comités de investigación merecen especial atención en términos de derecho comparado, principalmente el alemán, francés, italiano, norteamericano y español. Sin embargo, dado que el estado inicial de la investigación sobre derecho parlamentario aún se encuentra restringido a nuestro entorno, aquella atención a los elementos del derecho comparado, no se ha llevado a cabo entre aquellos (León Vásquez, 2005, p. 16). Seguidamente, agrega que, desde la perspectiva estrictamente normativa, no es posible señalar que las comisiones investigadoras son parte de una estructura o regulación adecuada. Dado que la relación entre las comisiones investigadoras y las instituciones del Estado es deficiente y poco clara, sobre todo en lo referido al establecimiento de cuál será la relación entre los órganos estatales y la

¹¹ Lo que se quiere enfatizar, más que el uso o no de la fuerza para obligar la declaración de alguien, es que la función de la comisión investigadora, por estar orientada a darle eficacia a la función investigadora, el poder coercitivo para que los investigados o invitados cumplan el mandato de asistir, es necesario.

comisión que investiga, a menudo ello se refleja en obstáculos y fricciones con los órganos del Estado. (León Vásquez, 2005, p. 16).

c. El Reino Unido y el origen de las prácticas parlamentarias

Otro aspecto importante en cuanto al origen es el que nace del Derecho comparado, como, por ejemplo, el que proviene de la práctica en el derecho inglés y las colonias, antes de la independencia de Norteamérica. En el mismo sentido, Eguiguren enfatiza en que la Cámara de Representantes de 1772 conformó comisiones investigadoras, cuyas prácticas se derivaron, a su vez, de la herencia del Parlamento británico y la continuación de dicha experiencia en las colonias británicas de América del Norte, antes de la independencia de Estados Unidos. Por lo tanto, aunque no se menciona explícitamente la existencia de estas comisiones en la Constitución de los Estados Unidos, desde 1792 la Cámara de Representantes había establecido un comité de investigación. Desde entonces, el Congreso y la Corte Suprema habían reconfirmado la completa legitimidad del poder legislativo como poder constitucional con estas atribuciones. Argentina siguió estándares similares. Su Constitución no contemplaba, explícitamente, la creación de comisiones de investigación parlamentaria. El estándar aceptado era que se trataba de poderes implícitos en la Carta Constitucional, propios de los privilegios del Congreso y su Cámara Baja. (Eguiguren Praeli, 1979; p. 141).

Es aquella la explicación de por qué las facultades de las comisiones investigadoras gozan de los privilegios propios del Poder Legislativo; tal como señala el autor, desde entonces, se ha asumido que las comisiones de esta naturaleza -investigadoras- son una delegación del propio Congreso, que gozan de los mismos privilegios que el poder legislativo y sus miembros, ya sea que aquellas deriven de la Constitución o del Reglamento parlamentario. Por ejemplo, las comisiones que surgen de resoluciones de las instituciones parlamentarias -que hoy reconoceríamos como las mociones de orden- y los poderes implícitos que surgen de la asignación de funciones sutiles y del establecimiento de objetivos parlamentarios (Eguiguren Praeli, 1979; p. 143).

d. Norteamérica y el testimonio forzoso

El caso de la experiencia norteamericana, existen dos casos relevantes, respecto de la fuerza que tiene la Comisión para llevar a los investigados a brindar su declaración. Se

trata de los casos *Kilbourn vs Thompson* (1881) y *Sinclair vs USA* (1928). De acuerdo con Eguiguren, mediante el primero se establecería que no existe impedimento para que la Cámara de Representantes conforme una comisión investigadora y que se le dote a esta la capacidad para forzar a que los investigados rindan su testimonio. Así también, estaría facultada para incautar documentos necesarios al descubrimiento de la verdad en la investigación. El que dicho caso se haya estado revisando en sede judicial, tampoco impediría que la comisión de la Cámara ceda a sus atribuciones de ente fiscalizador. Para el segundo caso, el referido a *Sinclair vs USA*, la Corte reafirmó, además de los puntos establecidos en *Kilbourn vs Thompson*, la competencia del Senado para instalar unas comisiones investigadoras, aunque el caso a tratar se encuentre en sede judicial. (Eguiguren Praeli, 2002; p. 102).

Con la explicación de ambos casos, se puede comprender mejor la conclusión de Eguiguren cuando afirma que “en el sistema norteamericano se reconoce el derecho de quienes comparecen ante una comisión investigadora parlamentaria de negarse a responder las preguntas que estimen impertinentes para la investigación o violatorias de sus derechos constitucionales” (Eguiguren Praeli, 2002; p. 102). Por su acercamiento material a un proceso judicial, pensamos que las normas y los pactos de Derechos Humanos referidos a la protección de las garantías de los procesos judiciales o penales, como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.3, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2, juegan un papel vital en el procedimiento de las comisiones investigadoras americanas.

e. Argentina y el uso del allanamiento

Eguiguren expone, a partir de un caso de la experiencia argentina, cómo se generó un precedente importante para llevar a cabo delicados apremios como el allanamiento de domicilios o locales, así como la incautación de documentos. En 1934, con motivo de la creación de una comisión encargada de investigar el comercio de carnes, esta, sin mandato judicial, arremetió contra frigoríficos y buques. En ese acto, se descubrió, por los documentos incautados, que un ministro maniobraba a favor de las empresas. El desenlace fue fatal, dado que el senador que lideraba esta investigación fue asesinado en uno de los allanamientos. En este caso, el juez resaltó que la Comisión, efectivamente, tenía facultad para emplear acciones dirigidas a la búsqueda de la verdad, así como para lograr los fines de la investigación. Sin embargo, el juez resaltó que “las comisiones no

son competentes para llevar a cabo allanamientos o secuestro de documentos en tanto no exista una ley que admita y regule dicha atribución”. (Eguiguren Praeli, 2002; p. 100).

f. Alemania y la declaración de las partes

Alemania también regula los procedimientos de las Comisiones parlamentarias. La sección *El Bundestag* de la Ley Fundamental de Bonn, establece, en su artículo 44, los términos generales de las Comisiones. El artículo 45 regula los términos generales para la creación de una Comisión para Asuntos de la Unión Europea, encargada de resguardar los derechos del Bundestag -el Parlamento Federal Alemán- frente al Gobierno Federal, conforme al artículo 23 de la Constitución Alemana. Asimismo, el artículo 45-a regula el nombramiento de una Comisión de Asuntos Exteriores y una Comisión de Defensa. Esta última, de acuerdo al inciso n.º 2 del referido artículo, “*tiene también las facultades de una comisión de investigación. A petición de una cuarta parte de sus miembros, está obligada a iniciar una investigación sobre un asunto determinado*”. (Ley Fundamental de La República Federal de Alemania, 1949). Finalmente, en el artículo 45-c, crea la Comisión de Peticiones, que, de acuerdo a la Norma Constitucional, no es sino la “*encargada de examinar las peticiones y quejas dirigidas al Bundestag en virtud del artículo 17*”. Posteriormente, en los artículos sucesivos, como en el 45-d en adelante, nombra un Órgano parlamentario de control¹², así como los requisitos relacionados a la inmunidad y al sometimiento de los diputados a un procedimiento judicial o disciplinario y la necesaria autorización del Parlamento Federal para cualquier restricción habida a la libertad personal de un diputado (artículo 46¹³) y el derecho de negarse a prestar

¹² Artículo 45d [Órgano parlamentario de control]

(1) El Bundestag nombrará un órgano para el control de la actividad del servicio de información de la Federación.

(2) La regulación se hará por una ley federal.

¹³ Artículo 46 [Fuero parlamentario e inmunidad]

(1) Los diputados no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o disciplinario ni responsabilizados de otra forma fuera del Bundestag a causa de su voto o de una declaración que hicieran en el Bundestag o en una de sus comisiones. Esto no rige para las ofensas calumniosas.

(2) A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto.

(3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.

testimonio (artículo 47).¹⁴ La sección *El Bundestag* finaliza con los derechos de los diputados, nombrándolos de manera general, en el artículo 48 de la Ley Fundamental¹⁵.

De todo ello, Gil Gil rescata lo señalado en el artículo 44 de la Ley Fundamental y, previa comparación, muestra la diferencia entre el sistema español y alemán. Al respecto, comenta que, si bien en nuestro sistema la composición de la comisión está determinada por la mayoría del parlamento, en el sistema alemán la obligación solo se determina a petición de una cuarta parte de los miembros de la cámara (Gil Gil, 2000, p. 150). Asimismo, que las funciones reales de las comisiones de investigación dependen de sus poderes autorizados. La publicidad de la comisión, además, se convertirá en uno de los principales factores de su efectividad. Sin embargo, el carácter “secreto” de las reuniones de las comisiones (artículo 64.3 R Congreso) y la confidencialidad de las mismas, es opcional. (artículo 64, en relación con el artículo 75 del R. Senado). (Gil Gil, 2000, p. 151).

Puede resultar aleccionador, además, añadir que el artículo 44 de la Ley Fundamental, que detalla los elementos generales más importantes de las Comisiones de investigación, expresa, en su inciso 1, las siguientes importantes reglas:

Artículo 44: Comisiones de investigación

(4) Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.

¹⁴ Artículo 47 [Derecho a negarse a prestar testimonio]

Los diputados tendrán el derecho de negarse a prestar testimonio con respecto a personas que les han confiado hechos en su calidad de diputados o a quienes ellos, en dicha calidad, hubieren confiado hechos, así como con respecto a los hechos mismos. Dentro de los límites de este derecho no será admisible el secuestro de documentos.

¹⁵ Artículo 48 [Derechos de los diputados]

(1) Quienes presentaren su candidatura a un escaño en el Bundestag tendrán derecho a las vacaciones necesarias para preparar su elección.

(2) A nadie podrá impedírsele asumir y ejercer el cargo de diputado. No será lícito ningún despido o rescisión de un contrato de trabajo por este motivo.

(3) Los diputados tienen derecho a una compensación económica adecuada que asegure su independencia. Tienen el derecho al uso gratuito de todos los medios de transporte estatales. La regulación se hará por una ley federal.

(1) El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una Comisión de investigación encargada de reunir las pruebas necesarias en sesiones públicas. Podrá excluirse la presencia del público.

(2) En la obtención del material probatorio se aplicarán por analogía las disposiciones del procedimiento penal. No se afectará al secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.

(3) Los tribunales y las autoridades administrativas están obligadas a prestar ayuda judicial y administrativa.

(4) Las resoluciones de las comisiones de investigación no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales gozan de libertad para apreciar y juzgar los hechos que son objeto de la investigación.

Con ello queremos mostrar que las características respecto al funcionamiento de las comisiones investigadoras parlamentarias en el Perú también tienen como soporte los modos de actuación establecidos por los sistemas jurídicos internacionales. El funcionamiento de una comisión investigadora, en ese sentido, no parte de parámetros arbitrarios o antojadizos, sino además de sostenerse en la norma constitucional, también lo hace respecto del llamamiento de investigados, la declaración de las partes o el testimonio forzoso. Ello debe ser así dado que muchas veces se piensa que las comisiones investigadoras, tanto para establecer sus objetivos, así como para llevar a cabo sus procedimientos en la búsqueda y corroboración de información e investigación, obra de manera aislada y autárquica. Sin embargo, dado que lo esperado es que el resultado y las conclusiones de la comisión se enmarquen en la mayor objetividad posible, aquella tomará, jurídicamente, tanto del derecho interno, como del derecho internacional para llevar a cabo con imparcialidad los fines de su investigación.

2.4 Fines de las comisiones investigadoras

Entre los fines de la comisión existen a) fines de carácter político, como son el evaluar, a raíz de los hallazgos de investigación, si aplica una sanción política como la inhabilitación o destitución del funcionario, y b) fines de carácter legislativo, como la continuidad de todo lo recopilado, evaluado y determinado dentro las comisiones de investigación, que debe concluir con una modificación, creación de un proyecto de ley o aprobación de la misma, como parte de las funciones que le son propias y caracterizan al Parlamento.

2.5 La Comisión Bartra

Los fines u objetivos de la investigación de la Comisión Bartra, enmarcados en el artículo 88 del Reglamento del Congreso -que se trate de un asunto de interés público, cuyo procedimiento de investigación garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables¹⁶- han sido: a) garantizar el esclarecimiento de los hechos y descartar o confirmar situaciones hipotéticas en aras de la verdad (Comisión Bartra, 2018, p. 21); b) formular conclusiones, las que pueden ser descriptivas respecto de algunos hechos, o valorativas, que denuncian irregularidades (Comisión Bartra, 2018, p. 22); y, por último, c) formular recomendaciones, orientadas a corregir normas y políticas, así como a sancionar conductas de quienes resultaran responsables de los hechos investigados (Comisión Bartra, 2018, p. 22).

g. Contexto político jurídico

Uno de los elementos de los que hago uso para la construcción de este capítulo es mi experiencia como congresista de la República y presidenta de la *Comisión Bartra* para el caso Lava Jato, informe, sobre este último, que fue presentado al Pleno del Congreso el año 2018. Así también, tomo de mi experiencia como presidenta de la comisión de Constitución y Reglamento en el Congreso de la República. En ambos documentos -tanto el informe de la *Comisión Bartra*, así como el informe de gestión de mi periodo en la comisión de Constitución- consta un breve análisis que muy bien explica el contexto político bajo el cual la *Comisión Bartra* llevó a cabo sus funciones, sobre todo, en lo concerniente a la actuación de las empresas brasileñas en los proyectos y obras públicas en nuestro país.

La Comisión Bartra se creó el 10 de noviembre de 2016, con la aprobación de la Moción de Orden del día N° 829 en el Pleno del Congreso de la República, y se instaló el 4 de enero de 2017. Inicialmente tuvo como presidente de la Comisión a Víctor Augusto Albrecht Rodríguez, sin embargo, en la sesión del Pleno del Congreso del 12 de abril de 2017, dada la renuncia del congresista Víctor Albrecht, se me incorpora como parte de la

¹⁶ Establecidas de manera explícita en el Reglamento del Congreso de la República, artículo 88°.

Comisión y posteriormente se me elige presidenta de la misma, de acuerdo a como obra en el acta de la vigésima sesión ordinaria del 17 de abril del año 2017 (Comisión Bartra, 2018, p. 12).

Desearía, además, exponer unos de los párrafos que detallan hechos propios de este contexto, sobre todo, donde la actuación de las empresas brasileñas en los proyectos u obras públicas son un hecho que ha tenido -y aún tiene- una gran trascendencia en nuestro país¹⁷, e iniciaron con la detención de Marcelo Odebrecht, la fiscalía de los Estados Unidos y los registros electrónicos o virtuales de los vínculos -en ese entonces menos claros y abundantes que ahora- con los delitos de corrupción de funcionarios, lavado de activos y asociación criminal. Finalmente, la resonancia que estos hechos tuvieron en el Ministerio Público peruano, también forma parte del escenario jurídico y político, de acuerdo a como se señaló en mi informe de gestión, al referir que, en Brasil, las investigaciones sobre la corrupción de empresas privadas en obras públicas comenzaron en julio de 2013. El 19 de junio de 2015 fue detenido Marcelo Odebrecht, hecho que se enfatizó porque la organización criminal que dirigía tenía una mayor participación financiera en obras públicas. El 8 de marzo de 2016, Marcelo Odebrecht fue condenado a 19 años y 4 meses de prisión por corrupción, lavado de activos y organizaciones criminales. En Estados Unidos, el 21 de diciembre de 2016, el Ministerio Público llegó a un acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos y Odebrecht, pero sujeto a

¹⁷ Tal como señaló el informe de mi gestión como presidenta de la comisión de Constitución, son parte, también, de los elementos críticos y propios de este contexto, los que estuvieran relacionados un clima de ingobernabilidad, derivado de una alegada y presunta “obstaculización u obstrucción al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones”. En ese sentido, uno de los párrafos del informe de gestión que presento como presidenta de la Comisión de Constitución, expreso el hecho de que, si se analizan y comparan las funciones del Ejecutivo y el Legislativo, hay poco contacto o superposición, sobre todo, porque los dos tipos de poderes funcionan en diferentes momentos y condiciones. El tiempo de acción del Poder Ejecutivo es, por ejemplo, inmediato, mientras que el del Congreso suele ser de mediano o largo plazo. Asimismo, el Poder Ejecutivo es responsable de la preparación y ejecución del presupuesto, mientras que el Congreso no tiene un plan de gastos. Además, de no aprobarse el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, se considerará aprobado dentro del plazo especificado. Finalmente, el Poder Ejecutivo puede emitir decretos legislativos, decretos de emergencia, decretos supremos (para regular la ley) y resoluciones supremas. Solo los decretos legislativos requieren la aprobación previa del Congreso para ser emitidos. Por ejemplo, durante la actual administración, el Ejecutivo solicitó en tres oportunidades delegación de facultades para emitir leyes. Los tres pedidos le fueron concedidos. Bajo dicha delegación autorizada, el Ejecutivo emitió 213 decretos legislativos y el Congreso, de ese total, derogó tres. Hablando objetivamente, es difícil concluir que el Congreso obstruyó el funcionamiento del Poder Ejecutivo". (Bartra Barriga 2020; p. 6)

evaluación de seguimiento, la empresa criminal acordó pagar \$ 2.6 mil millones por esto (Bartra Barriga 2020; p. 6).

Las acciones en Brasil tomaron repercusión en el país, sobre todo porque en enero de 2017 -primera semana- el Ministerio Público celebró uno de los acuerdos con Odebrecht donde esta última se comprometía a entregar información sustancial y relevante para la investigación de los casos de corrupción que explotaban imparablemente. Posteriormente, el equipo especial Lava Jato, a cargo del fiscal Rafael Vela¹⁸, celebra un “Acta fiscal de coordinación superior de entendimiento mutuo para la culminación del procedimiento de colaboración eficaz”¹⁹. El 20 de mayo de 2019, asimismo, firmarían el “Acta Complementaria”, entre el Ministerio Público y Odebrecht. (Bartra Barriga 2020; p. 6).

La Comisión Bartra se creó el 10 de noviembre de 2016, con la aprobación de la Moción de Orden del día N° 829 en el Pleno del Congreso de la República, y se instaló el 4 de enero de 2017. Inicialmente tuvo como presidente de la Comisión a Víctor Augusto Albrecht Rodríguez, sin embargo, en la sesión del Pleno del Congreso del 12 de abril de 2017, dada la renuncia del congresista Víctor Albrecht, se me incorpora como parte de la Comisión y posteriormente se me elige presidenta de la misma, de acuerdo a como obra en el acta de la vigésima sesión ordinaria del 17 de abril del año 2017 (Comisión Bartra, 2018, p. 12).

h. Entidades involucradas

Tanto las entidades del sector público como el sector privado han estado involucradas, aunque de diferentes maneras, en el procedimiento de la investigación hecho por la Comisión Bartra. Como efecto de la comunicación interinstitucional, algunas entidades han cumplido un papel clave y de colaboración para los fines de investigación. De otro

¹⁸ Celebra y suscribe el acuerdo con Ricardo Machado, abogado de Odebrecht en Brasil, Carlos Kauffman abogado de Jorge Barata y Lourdes Carreño abogada y representante de las empresas de Odebrecht en el Perú.

¹⁹ Con fecha 12 de setiembre de 2018, la página institucional de la Fiscalía de la Nación https://www.mpfm.gob.pe/equipo_especial/?K=1132&id=8477 reportó que el *Equipo Especial* tomó tres nuevas declaraciones testimoniales en torno al caso Lava Jato, posterior a la suscripción del “Acta Fiscal de Coordinación Superior de Entendimiento Mutuo para la Culminación del Procedimiento de Colaboración Eficaz”, entre el Ministerio Público peruano y la constructora Odebrecht.

lado, las empresas públicas han estado involucradas, más bien, como parte de las investigadas en el contexto del caso Lava Jato.

i. Sector Público

Sin un procedimiento de investigación parlamentario son diferentes en cada caso y dependerá de los objetivos delimitados en la investigación. Para el caso de la Comisión Bartra, las entidades públicas estuvieron involucradas de diferentes formas. Por ejemplo, respecto de las instituciones Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros-SBS, la Contraloría General de la República-CGR, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MINJUS y el Poder Judicial, recibimos apoyo logístico y capital humano para el cumplimiento de determinados objetivos dentro de la Comisión Bartra, lo cual facilitó y dinamizó la labor de la Comisión. De otro lado, el Ministerio Público, como parte de las instituciones públicas que también estuvieron involucradas, ocupó un papel más complejo en términos de fluidez y colaboración, sobre todo en lo referido a la comunicación recíproca de información, que, para muchos casos, resultaba de suma relevancia y determinante para desarrollar los objetivos de la investigación.

ii. Sector Privado

Como parte de la investigación del caso Lava Jato, se investigaron entidades privadas que participaron en obras, proyectos y concesiones como el Metro de Lima Tramo I y II, Olmos, Hospital Llerena, My Web Day, Línea Amarilla - Rutas de Lima, Interoceánica, Gaseoducto Sur Peruano, Alto Piura, Chaglla, Centro de Convenciones de Lima y Chavimochic.

2.6 Gestión Pública y modelos de gestión

En la elaboración del informe de la Comisión Bartra, existió una necesaria interacción con la entidad pública, la misma que sostiene su actuación en modelos de gestión preestablecidos -por ejemplo, respecto de la poca o mucha flexibilidad o colaboración con la provisión de la información-. Dependiendo de que aquel se trate de un modelo hermético o flexible, propios de los de tipo burocrático y posburocrático, respectivamente, se conseguirá o frustrará los fines de la eficacia y eficiencia que espera obtener un informe de investigación.

i. Gestión Pública burocrática

Modelo burocrático (Barzelay, 1992) se resume en aquel que privilegia características como: a) El ciudadano puede ser marginal y hasta irrelevante; b) el Estado es un fin en sí mismo; c) la gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social; y, d) el mal uso y derroche de los recursos es la norma.

j. Gestión Pública posburocrática

De otro lado, el modelo posburocrático (Sánchez, 2001), privilegia las siguientes características: a) El ciudadano es el eje de la acción pública; b) el Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos; y, c) su prioridad es la inversión social.

III. METODOLOGÍA

3.1 Diseño de la investigación: teoría fundamentada

De acuerdo a Hernández y otros, el término *diseño* “*se refiere al plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea, con el fin de responder al planteamiento del problema*” (Hernández Sampieri et al., 2015, p. 128). Hernández, además, señala que, en los casos donde la investigación se centra en analizar la modalidad de una variable en un momento dado, cuando se desee evaluar un evento en un punto en el tiempo, o para determinar o ubicar cuál es la relación entre un conjunto de variables en un momento, el diseño más apropiado, con un enfoque no experimental, es el de teoría fundamentada. Hernández et al señalan que esta teoría es tanto un diseño como un producto, en el sentido que “el investigador produce una explicación general o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes” (Hernández et al., 2014, p. 474). En este caso, presento en la investigación una explicación sobre el informe de la Comisión Bartra, desde la mirada general a las comisiones parlamentarias, sus funciones de investigación. Del mismo modo, la revisión sobre los elementos de gestión pública es de carácter general. No obstante, el propósito de la tesis es sostener las conclusiones y recomendaciones de gestión pública a partir de la realidad existente en el proceso de las comisiones de investigación. Se acudió, para ello, a las fuentes bibliográficas pertinentes, documentos digitales del Congreso de la República, la recopilación de los anexos del informe final de la Comisión Bartra, así como la experiencia, de primera fuente, como presidenta de la comisión que abordó los casos de corrupción del contexto Lava Jato.

El análisis de las fuentes fue llevado a cabo a la luz de la teoría constitucional y jurídica en materia de comisiones investigadoras. Para llevar a cabo el análisis y contraste de la efectividad del informe en términos de gestión pública, se optó por elegir uno de los modelos más sostenidos en la teoría de la Nueva Gestión Pública propuesta por Berzelay (Berzelay, 2000), quien detalla que los modelos de burocráticos de orden weberiano

precisan ser reformulados y reencausados hacia una etapa de posburocratización (Barzelay, 2000), Sobre la base recabada, se procedió a iniciar el presente estudio.

3.2 Categorías, subcategorías y matriz de categorización

Las variables guían el estudio, proporcionan explicaciones y su interrelación crea las hipótesis (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 91). En ese sentido, se han señalado las siguientes:

Categoría 1: elementos jurídicos, políticos y de gestión pública

Esta variable incluye lo señalado en la Constitución de 1993 y el Reglamento del Congreso que corresponde a dicho año. Ambas normas establecen límites a la actuación de las comisiones parlamentarias. A su vez, esta categoría está subdividida en dos. La *subcategoría 1 (A1): evolución constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, que observa el periodo inicial en la formación de las comisiones parlamentarias (Constituciones de 1920 y 1933) y posterior desarrollo de la misma (Constituciones de 1979 y 1993), así como también observa el periodo de desarrollo de las comisiones parlamentarias; y, la *subcategoría 2 (A2): derecho comparado*, que toma en cuenta las experiencias del Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y Argentina, para observar algunos de los procedimientos y funciones que caracterizan a las comisiones parlamentarias.

La subcategoría A1 representa uno de los antecedentes de lo que hoy se señala en las normas pertinentes vigentes que enmarcan el funcionamiento de una comisión de investigación, como son la Constitución de 1993 y el Reglamento del Congreso de la República.

Categoría 2: limitaciones

Las categorías 2 y 3, referidas a las limitaciones y facilidades, respectivamente, están referidas a la acción de modelos de gestión pública en el ámbito parlamentario. En ese sentido, la categoría 2 tiene como objetivo describir las limitaciones propias del modelo burocrático de gestión pública. Para ello, se establecen las *subcategorías tiempo (B1), recursos humanos y logísticos (B2), obtención de información (B3), vacíos en el*

Reglamento del Congreso de la República (B4), tensiones internas (B5), tensiones con el Ministerio Público (B6) y presión mediática (B7).

La subcategoría *tiempo* (B1) analiza y observa las labores adicionales de los congresistas que dificultan su labor investigadora, las demoras burocráticas para recibir la información solicitada, la amplitud del objeto de estudio en las comisiones investigadoras, así como el “juego político” actuado, muchas veces, por los integrantes de la comisión. La subcategoría *recursos humanos y logísticos* (B2), analiza la idoneidad y contratación del equipo técnico, la ausencia de especialistas de planta y la falta de presupuestos para viajes o estudios especializados. La subcategoría *obtención de información* (B3), observa y analiza la información insuficiente enviada a la comisión o aquella no procesada, el ocultamiento de información, las trabas impuestas por el gobierno de turno, la participación del Ministerio Público en la obtención de información y la inmunidad diplomática como justificación para no brindar información. La subcategoría *vacíos en el Reglamento del Congreso de la República* (B4) observa la aplicación de apremios judiciales y el debido proceso. La subcategoría *tensiones internas* (B5) analiza los múltiples intereses en los temas investigados, las diferencias entre los comisionados “legalistas” y los “políticos”. La subcategoría *tensiones con el Ministerio Público* (B6) analiza la falta de entendimiento sobre competencias y funciones, y, la subcategoría *presión mediática* (B7) analiza la influencia de las encuestadoras en el desempeño de la comisión, así como los reportajes direccionados y subjetivos hacia la labor de la comisión.

Así, se ha señalado, líneas abajo, que *el último modelo es el de los países en transición, los cuales vienen llevando a cabo “transformaciones institucionales tanto en el campo político como en el económico” (Sánchez, 2001, p. 279). Además, que la antigua reforma en la gestión pública, no ha sido eficiente, sobre todo tomando en cuenta que la eficacia en la protección de los derechos para beneficio de la población y del país parte de una correcta y fluida interacción intergubernamental -independientemente de si ello implica coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno, en el cual están implicados tanto la administración pública como los que administran justicia-, podemos intuir que muchos de los mecanismos de control y fiscalización -como el de una comisión parlamentaria- llegan a fallar por causas estructurales propias de la administración a la que solicita información y que, por esa razón, se haga necesaria la incorporación de nuevas técnicas y estrategias para una mejor gestión pública.* En ese sentido, el modelo burocrático

practicado, como sistema de gestión gubernamental, es una variable que influye en el resultado, es decir, en la eficiencia de una comisión de investigación como fue la Comisión Bartra. La entrega tardía o no entrega de documentación relevante para la investigación, por ejemplo, de parte del Ministerio Público a la Comisión Bartra, puede ser leído como parte de un modelo de desempeño que va más allá de la entidad pública.

Categoría 3: facilidades

La categoría 3 tiene como objetivo describir, luego de haber señalado las dificultades que resultan del modelo burocrático, las facilidades provistas por un modelo o sistema posburocrático. En esta sección se generan dos subcategorías: la subcategoría 10 (C1) analiza y observa elementos como la contratación e idoneidad del equipo técnico que conforma la comisión, así como la interrelación y el trabajo coordinado entre esta y los demás órganos. Asimismo, observa y analiza la colaboración de entidades públicas- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT, Superintendencia de Banca y Seguros-SBS, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Poder Judicial- a través de la disposición de recursos humanos para la Comisión Bartra.

En ese sentido, el informe de la *Comisión Bartra* y su desempeño dependen de factores expresados en las categorías anteriores, como el modelo burocrático bajo el cual la comisión, en la preparación de su informe, desempeña sus pedidos de información y requerimiento de declaraciones de los investigados.

3.3 Escenario de estudio

Fue el informe de la *Comisión Bartra*, presentado al Pleno del Congreso de la República en agosto del año 2018, la misma que obró a partir de la recolección de datos que llevaron a cabo los miembros de la Comisión, tanto para sus investigaciones como para la toma de decisiones consensuadas, en un plazo de 420 días (Comisión Bartra, 2018, p. 12).

3.4 Participantes

Los sujetos de estudio, en la presente investigación, corresponden al acervo documentario recabado por el Congreso de la República para la elaboración del informe de la Comisión Bartra.

De acuerdo Hernández Sampieri, el muestreo en la investigación cualitativa “busca tipos de casos o unidades de análisis que se encuentran en el ambiente o contexto” (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 394). Así, uno de los tipos de muestra, de acuerdo a Hernández, es la “muestra de casos-tipo”. (Hernández Sampieri et al., 2010, pp. 394, 397). En ese sentido, las muestras seleccionadas para la presente investigación corresponden a la Constitución Política del Perú de 1993, 1979, 1933, 1920, así como al Reglamento del Congreso bajo la Constitución de 1993. Del mismo modo, las muestras que hemos escogido para este proceso corresponden a trabajos académicas presentadas en dos universidades de prestigio, como la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, así como investigaciones hechas por académicos extranjeros sobre la materia. Todos aquellos han elaborado un desarrollo claro sobre los aspectos básicos, estructura y fines en materia de comisiones investigadoras parlamentarias. Todas estas muestras apuntan a lo que señala Hernández, como desarrollar perspectivas diferentes, describir un problema y aclarar casos, recoger una perspectiva de especialista y generar una teoría o hipótesis (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 402).

3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad

El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación. Comprende el procesamiento analítico-sintético que, a su vez, incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la confección de reseñas. En ese sentido, las unidades de análisis descritas se trataron de prácticas descritas sobre la performance de las comisiones investigadoras, así como el caso específico del informe de la Comisión Bartra. La recolección de datos se llevó haciendo uso de las técnicas de investigación cualitativas como la observación y el análisis de documentos (Hernández et al., 2014, pp. 459, 460), con el propósito, tal como señala Hernández, de explorar y describir y comprender ambientes, contextos y aspectos de la vida social, así como identificar los problemas de investigación y generar las hipótesis (Hernández et al., 2014, p. 460).

3.6 Procedimientos

Posterior a la recolección de los datos provenientes de las muestras iniciales, hemos analizado dichos datos con la intención de evaluar si son adecuados y si sostienen en planteamiento del problema. Tal como señala Hernández, en el enfoque cualitativo - nuestro caso- la recolección de datos no tiene como objetivo medir variables para generar un análisis estadístico, sino, más bien, busca obtener datos de contextos o situaciones, para así luego convertir toda esta data en información relevante. (Hernández Sampieri et al., 2010, pp. 408, 409). Asimismo, Hernández señala que, en la investigación cualitativa, los instrumentos de recolección de datos no son necesariamente uniformes o estandarizados, y que, por el contrario “se trabaja con múltiples fuentes de datos”, entre ellas las observaciones directas y los documentos, así como material audiovisual. (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 409). Este es también el caso de la presente investigación, que toma de la observación de material documentario los datos que construirán la información necesaria que sostenga la respuesta a las hipótesis planteadas.

3.7 Rigor científico

El rigor de la metodología de la investigación para una de orden cualitativa, de acuerdo a Hernández et al (2016, p. 453), está referido a la validez o confiabilidad que debe tener un trabajo de calidad, el cual debe estar considerado tanto en el proceso como en el producto. Siguiendo a Hernández, dicho rigor en la investigación cualitativa, se sostiene, principalmente, en diferentes criterios, que van desde la dependencia, credibilidad del estudio, transferencia o aplicabilidad de resultados y la confirmación -o confirmabilidad- (2016, p. 453-459), hasta la fundamentación, la aproximación, representatividad de voces, capacidad de otorgar significado, autenticidad verosimilitud, honestidad y capacidad de autocrítica (Hernández, 2016, p. 459). De todos estos criterios, que se encuentran orientados a minimizar los sesgos del investigador (Hernández, 2016, p. 459), hemos alcanzado una *dependencia*. Siguiendo las recomendaciones de Hernández (2016, p. 454), hemos: a) Proporcionado detalles sobre la perspectiva teórica que hemos asumido en la investigación, tanto la referida a gestión pública -modelos burocrático y posburocrático-, como la propia del derecho y espacio jurídico -teoría sobre las comisiones investigadoras parlamentarias; b) Explicado, con claridad, los criterios que hemos utilizado para la selección del informe de la Comisión Bartra, basados, en este caso, en el impacto que tuvo el caso Lava Jato en las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales de

nuestro país, así como las **herramientas utilizadas para recolectar** los datos; c) Ofreciendo descripciones del papel que desempeñó la investigadora en el campo como presidenta de la Comisión Bartra; y d) Especificado el contexto de recolección y cómo se incorporó en el análisis, señalando que se accedió a los documentos y se seleccionó aquellos que resultaban relevantes para los objetivos de la investigación. Sumamos a ello una descripción bibliográfica o área de identificación como autora, título y datos generales de la edición de la tesis, así como la descripción del contenido.

3.8 Métodos de análisis de datos

Tal como señala Hernández Sampieri, *“en el proceso cualitativo primero se recolectan todos los datos y posteriormente se analizan, mientras que en la investigación cualitativa no es así, tal como se ha reiterado, la recolección y el análisis ocurren prácticamente en paralelo; además, el análisis no es estándar, ya que cada estudio requiere de un esquema o “coreografía” propia de análisis”* (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 439). Es de ese modo como se ha llevado a cabo esta investigación, iniciando con un proceso de recolección de data proveniente de los recursos bibliográficos citados, y, al mismo tiempo, llevando a cabo el análisis de la data recolectada. Iniciamos con la recolección de documentación que, tanto paralela como posteriormente analizaríamos, llevando a cabo anotaciones sobre el ajuste de los problemas, hipótesis y objetivos de la investigación, así como anotaciones que provenían de la evaluación continua del trabajo personal. Una vez concluido este nivel de organización, emergieron las unidades de análisis y de ellas generamos nuestras categorías y subcategorías. De acuerdo a Hernández, *“las categorías son conceptualizaciones analíticas desarrolladas por el investigador para organizar los resultados o descubrimientos relacionados con un fenómeno o experiencia humana que está bajo investigación”* (Hernández Sampieri et al.; 2014, p. 461).

3.9 Aspectos éticos

El presente trabajo ha sido elaborado en función de las normas de citado APA 7º edición, así como bajo las normas y rigor científico de las resoluciones rectorales pertinentes que norman el proceso de elaboración y entrega del proyecto de tesis y tesis en la Universidad César Vallejo.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Al tratarse de una tesis cualitativa, Hernández señala que los resultados están avocados a: “a) *Encontrar similitudes y diferencias entre los datos, significados, patrones, relaciones*”; b) “*Encontrar categorías iniciales, significados, patrones, relaciones, hipótesis iniciales, principios de teoría*; y, c) “*Generar sistemas de categorías, significados profundos, relaciones, hipótesis y teoría*” (Hernández Sampieri et al., 2010, p. 439). Así, los resultados de la presente investigación están dirigidos a responder a las preguntas de investigación planteadas en la sección primera de este trabajo. Dado ello, concluimos que: A) sí es posible identificar, a partir del análisis de elementos políticos, jurídicos y de gestión pública, las limitaciones y facilidades que generaron los modelos de gestión pública burocrático y posburocrático en el desempeño de la comisión parlamentaria de investigación Comisión Bartra. B) Del examen del modelo burocrático de gestión pública en el contexto de la recopilación de información para la investigación y posterior preparación del informe de la Comisión, se identificaron que características de este modelo limitaron el ejercicio de funciones de la Comisión, así como su desempeño. C) Asimismo, del examen del modelo posburocrático, sí ha sido posible identificar características que, aplicadas al contexto de la preparación del informe de la Comisión Bartra, facilitaron las tareas y funciones para la investigación, así como los objetivos trazados por la misma.

Para llegar a estas conclusiones, hemos de identificar los elementos que nos han permitido llegar a las mismas.

a. Sobre los lineamientos y límites para el cumplimiento de los objetivos de la investigación

Hemos observado que los procedimientos normativos para la investigación implican los principios propios de la práctica parlamentaria o los que provienen de la observación del Derecho comparado. Bajo dichos parámetros, se ajustan tanto la creación, como la posterior actuación de una comisión investigadora. Ese fue el caso de la Comisión Bartra, en principio.

Sobre los lineamientos formales a cumplir para la creación de en una comisión investigadora, establecidos en el artículo 88° del Reglamento, Tejada Galindo lo presenta, obrarían de la siguiente manera:

- a) Presentación de una moción de orden del día (puede ser suscrita por uno o más parlamentarios);
- b) Votación en el Pleno para admisión a debate (requiere 35% de los votos);
- c) Si es admitido a debate, luego de este se vota la moción (requiere 35% de los votos). De aprobarse, se definen los objetivos, plazos y composición de la comisión de acuerdo a dos criterios: pluralismo (todos los grupos parlamentarios están representados, en la medida de lo posible) y proporcionalidad (solo algunos grupos parlamentarios están representados y el número de representantes que tiene cada uno es proporcional a su tamaño). Eventualmente se puede encontrar una fórmula mixta o alternativa;
- d) Se instala la comisión y realiza sus labores hasta que concluye el plazo. Tiene entonces dos opciones: presentar su informe final o presentar un informe parcial para solicitar ampliación. Ambos requieren mayoría simple;
- e) Si se aprueba un informe final, se envía al Fiscal de la Nación (de encontrarse presunción de delito) y se formula acusación constitucional en caso de que se haya encontrado responsabilidad en funcionarios con derecho a antejucio (Tejada Galindo 2017; p.18)

Respecto a los alcances y objetivos de esta comisión investigadora, la Comisión Bartra se creó con el objetivo de investigar sospechas de sobornos, comisiones ilícitas y obsequios recibidos por funcionarios -del gobierno y, en general, funcionarios públicos en los niveles nacional y regional-, que involucren franquicias, ingeniería y proyectos otorgados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez y Queiroz, existiendo de por medio un contrato con el Estado peruano. Bajo estos términos, la Comisión se instaló e inició sus actividades el 4 de enero de 2017. (Bartra Barriga 2018; p. 7).

Así también, en el informe que la Comisión incluyó en la investigación, además, a empresas peruanas que estuvieran consorciadas con empresas brasileñas que incurrieron en irregularidades al momento de licitar y ejecutar obras y concesiones pero que estuvieron fuera del caso Lava Jato. Dichas empresas, denominadas como parte del “Club de la Construcción” y conformadas por las empresas peruanas: Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A.; Graña y Montero S.A.-la misma que participara en el proyecto de la carretera Interoceánica Sur, así como el proyecto del Gasoducto Sur

Peruano- y JJC Contratistas Generales S.A., habrían incurrido en los delitos de tráfico de Influencias, lavado de activos y asociación ilícita para delinquir. Estas empresas, además de someterse a una exhaustiva fiscalización por parte de la SUNAT, fueron también invitadas a las sesiones de la Comisión, de modo tal que puedan bridar su manifestación respecto de los casos de sobornos, dádivas y coimas en las que están involucradas las empresas brasileñas. (Bartra Barriga 2018; p.7)

El instrumento principal de la recolección de datos ha sido el informe de la *Comisión Bartra* (Comisión Bartra, 2018), así como textos bibliográficos del área de Gestión Pública y Derecho. Del mismo modo, la consistencia y seriedad de tesis presentadas sobre esta materia -comisiones parlamentarias- en las diferentes facultades de ciencias sociales del país, sumaron a los recursos bibliográficos indicados.

b. Sobre los apremios y el resguardo de derechos de los investigados frente a los objetivos de la investigación

Es necesario señalar que, entre lo abordado en la Constitución de 1993 y la de 1979, destinado a delimitar los parámetros de las comisiones de investigación, existen no solo múltiples diferencias, sino, además, profundos avances. Eguiguren, haciendo un análisis sobre los elementos más resaltantes de las comisiones investigadoras en la Constitución de 1979 frente a la siguiente Constitución de 1993, señala puntos de revisión y comparación, como, por ejemplo, los referidos a la votación de una comisión investigadora, el alcance y tipos de los pedidos de información, los derechos de quien comparece ante una comisión investigadora y su vinculación con los procesos judiciales (F. José Eguiguren Praeli, 2002; p. 98).

Respecto de la conformación de una comisión investigadora, señala Eguiguren que, más allá de que ninguna de las dos últimas Constituciones no precisara la cantidad de votos necesarios para conformar una comisión, los Reglamentos del Congreso sí establecieron un número para constituirlos. El Reglamento de la Cámara de Diputados, para el caso de la Constitución de 1979, establecía que la aprobación de la creación de una comisión investigadora debía ser aprobada con el voto a favor de más de la mitad de los diputados hábiles. El Reglamento de la Constitución de 1993 requeriría el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso, que, para este caso, sería el voto favorable de 46 congresistas. Tal como señala Eguiguren, esta fórmula permitiría

que los grupos minoritarios puedan obligar a una mayoría a responder frente a la investigación de una comisión parlamentaria. (Eguiguren Praeli 2002; p.99)

Así también, respecto a los pedidos de información, Eguiguren (Eguiguren Praeli 2002; p. 100) realza el que, tanto en la Constitución de 1979 como en la Constitución de 1993, establezcan apremios como un elemento necesario para dotar de eficacia a la función de las comisiones investigadoras. Sin embargo, agrega, esa especiación y alcances, así como procedimientos, quedan sujetos al desarrollo hecho en el Reglamento del Congreso. Al respecto, el artículo 88 del Reglamento, a lo largo de sus incisos a, b y c, expresa con amplio alcance -mayor al que ya existía para el momento en que Eguiguren presentara el artículo de la referencia- los apremios que pueden formularse y el requerimiento a las personas naturales o jurídicas para cuanto obre necesario.

Finalmente, en cuanto a los derechos de quien comparece, el artículo 88 del Reglamento del Congreso, inciso d), últimos párrafos, señalan que, respecto de ellos se resguarda el derecho a la intimidad, al honor y al secreto profesional. El Reglamento además señala que también tiene derecho a “los demás derechos constitucionales”, imprecisión vaga para recalcar que la lista no es taxativa y que los derechos constitucionales que nos asisten no son solo los que se encuentran nominados en este apartado del Reglamento del Congreso.

Una reflexión importante que se desprende de este texto es el referido a la incriminación. Nuestra actual Constitución, así como tampoco el Reglamento del Congreso, contemplan el derecho a no incriminarse de quienes comparecen ante una comisión. Sin embargo, tal como señala en autor, la Cuarta Disposición Final y Transitoria exige que la Norma Constitucional se interprete de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con los tratados y acuerdos en materia de Derechos Humanos, ratificados por el Perú.

Así también, respecto a las comisiones investigadoras en los procesos judiciales, tal como señaló Eguiguren, es razonable admitir que el Congreso y el Poder Judicial lleven, bajo sus propios parámetros y perspectivas, sus investigaciones sobre un mismo asunto. Dada la separación de poderes y la no injerencia de un órgano en las labores de otro, no resulta justificable que un caso no pueda ser investigado por el Congreso a razón de que ya se

está revisando en Poder Judicial. Cada cual investigará bajo diferentes competencias²⁰ (Eguiguren Praeli, 2002; p. 102).

c. Sobre la aplicación de un modelo de gestión burocrático o posburocrático: el ciudadano, antes que el Estado en sí mismo, como eje del modelo de gestión

Malem Seña, expresa, con gran acierto, que los tres elementos pobreza, corrupción e inseguridad jurídica coexisten en países iberoamericanos, así como sus implicaciones mutuas, de modo que resulta difícil conocer “si la pobreza es causa de la corrupción o si es la corrupción quien causa la pobreza” (Malem Seña, 2017, p. 11). El mismo autor resalta determinadas razones para ello. Primero, por razones conceptuales. Las diferentes definiciones y conceptos influidos por asuntos sociales tienen un efecto decisivo en las diversas conexiones que se puedan trazar. En segundo lugar, por la presencia de una mutua influencia. En ocasiones, existe un intenso debate sobre si la pobreza es la causa de la corrupción o, por el contrario, si la corrupción es la causa de la pobreza, así como sobre el papel de la inseguridad en las dos llamadas causalidades. En tercer lugar, porque la mejora de uno de los items o problemas, no siempre significa la mejora de los otros aspectos. Cuarto, porque no se espera incidir o ahondar en temas que les son trasversales, sobre todo cuando las diferentes soluciones a cada uno de estos temas, ya sea enfocándolas individualmente o como un todo, suelen llegar a un consenso general. (Malem Seña, 2017, p. 11).

Como observamos, Malem Seña expone, en el párrafo anterior, que no hay un consenso entre lo que identificamos como causa de la pobreza. Sin embargo, sí es una realidad aceptada que la corrupción es un elemento indesligable y causante de la condición de

²⁰ Al respecto, el autor comenta la frecuencia con que agentes militares se niegan a declarar o a asistir al Parlamento. Al tratarse del Fuero Militar, alegan, las comisiones de investigación carecen de competencia alguna para indagar o para intervenir en el esclarecimiento de los hechos a investigar. Ello, continúa, implicaría una interferencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, señala el autor, al no tener la Comisión una función jurisdiccional, de paralizar un proceso judicial o de revisar y modificar sentencias, el ejercicio de sus funciones de investigación no implica ninguna afectación a la separación de poderes ni menos aún una interferencia de la autonomía de la administración de justicia. En ese sentido, alude al artículo 88, inciso f, del Reglamento del Congreso, que señala: “la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de investigación. El mandato de estas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo (Eguiguren Praeli, 2002; p. 103).

pobreza. Es en ese sentido que los modelos de reforma gerencial o de gestión pública, para estos casos, resulta un elemento necesario y fundamental para generar mejoras en la capacidad del Estado en sus funciones de gestión pública. Por ejemplo, Sánchez Gonzáles señala que “*es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político*”. (Sánchez, 2001, p. 257). Asimismo, Sánchez agrega que, cualquier reforma que pretenda aumentar dicha gobernabilidad, mediante una reforma gerencial, mantiene las características propias del Cuadro de Modelo de Reforma Gerencial (Ver cuadro 1). De ello, podemos identificar que, como señala Sánchez Gonzáles, las reformas para América Latina, en términos de reforma gerencial, no es -ni debe ser- la misma que las llevadas a cabo o implementadas en el pasado en la región. En principio, la reforma no sigue los principios del mercado, el cual ha sido el móvil del rumbo del sector público, y es, en ese sentido, que Sánchez afirma que la reforma de la gestión -nacional- debe definir una estrategia diferente a la adoptada por la primera generación de reformas. Esta reforma es diferente a las primeras reformas implementadas en América Latina, sostiene, esencialmente, porque la primera ronda de reformas neoliberales puso a la burocracia pública y a los izquierdistas tradicionales en un estado defensivo, porque estas organizaciones hicieron caso omiso a la crisis en los países latinoamericanos, aunque hoy se sabe que los métodos utilizados no solucionaron el problema. Asimismo, añade que para el CLAD, la reforma administrativa no eligió principios de mercado porque fuera la manifestación destacada del nuevo rumbo del sector público. La propuesta es modernizar la administración pública redefiniendo la relación sociedad-estado y estableciendo una esfera pública en la que la sociedad y los ciudadanos participen en la gestión de las políticas públicas. (Sánchez, 2001, p. 260)

Ciertamente, uno de los grandes propósitos que la gestión pública comprende como de interés público, según anota Sánchez, son “*el crecimiento económico sostenido y distributivo de la riqueza nacional, el combate de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable y, por supuesto, el combate a la corrupción y a la impunidad de servidores públicos deshonestos*”.

Sánchez, asimismo, indica que hay elementos para pensar en una nueva gestión pública, y, para ello, plantea cuatro modelos (Sánchez, 2001, p. 260): el modelo anglosajón, el modelo europeo continental, modelo europeo septentrional y el modelo de los países en

transición. Estos cuatro modelos, independientes en características, ofrecen propuestas importantes.

Sobre el modelo anglosajón, señala Sánchez, además, que, por lo general, los países de habla inglesa comparten estrategias radicales para la reforma de la gestión pública basadas, por supuesto, en la nueva teoría de la gestión pública (Nueva Gestión Pública/New Public Management). Adopta la teoría de la elección pública, que aboga por la desburocratización de las instalaciones públicas y la restauración del control de los líderes políticos sobre la organización. En cuanto a la práctica administrativa, partió de la versión norteamericana de la hipótesis de investigación gerencial, que insistía en las ventajas de la gestión privada sobre la gestión pública (Sánchez, 2001, p. 264)

Como observamos, la gestión pública, bajo este modelo, apunta a la desburocratización de la administración pública. Pensemos, por ejemplo, en los diferentes pedidos de información que una comisión investigadora plantea a las diferentes entidades públicas. Muchas veces, aunque aquella acepte el pedido de información, puede que las trabas burocráticas alarguen el tiempo y no se brinde la información de manera oportuna. No resulta falso afirmar, por ejemplo, que muchas de las respuestas a pedidos de información que planteó la Comisión Bartra a entidades públicas o privadas, fueron planteadas como “este tema se está viendo en la Fiscalía” o “no se puede brindar información debido a...”. En este punto, los principios para la gestión pública pueden adquirir, como señala Sánchez, mayor flexibilidad. En ese sentido, el autor describe que Las principales ideas que motivaron el plan de reforma del servicio público de Australia lanzado en 1996 son: la gestión del servicio público debe basarse en los mismos principios que el sector privado en la medida de lo posible; la gestión de recursos humanos en los departamentos de la administración pública debe ser más flexible; los diferentes organismos públicos (instituciones) deben ser responsables de su funcionamiento y tener la mayor autonomía en la gestión financiera y de los recursos humanos; deben eliminarse los trámites administrativos que se originan en obligaciones legales y traen altos costos a la administración pública, así como, finalmente, debe mantenerse la ética y los valores que distinguen a la administración pública. (Sánchez, 2001, p. 265)

No se equivoca Sánchez, tampoco, cuando afirma que los altos costos impuestos burocráticamente y que apuntan a la fluidez, flexibilidad y eficiencia, no son coherentes con la ética dentro de la administración pública y que, en su lugar, una reforma en la

gestión de los procedimientos deba estar orientados a la mejor satisfacción del administrado, bajo un enfoque de calidad y en beneficio de todo ciudadano.²¹

El segundo modelo es el europeo continental. Este modelo, de acuerdo a Conde (2001) citado por Sánchez (2001), apunta a que la reforma en la gestión pública no sea llevada a cabo de manera abrupta, sino, por el contrario, de manera gradual y paulatina. Existen, señala Sánchez, rasgos que conforman parte de la más interna estructura en los sistemas de gestión pública y donde la percepción del papel del Estado difiere de la perspectiva liberal del modelo anglosajón -que apunta a limitar el rol del Estado, tanto en la economía como en el mundo económico y social- y que, en su lugar, intenta y busca reforzar la intervención del Estado. Según señala el autor, los cambios graduales y parciales por los que ha pasado la administración no afectan a sus elementos constitutivos. Coloca como ejemplo el que en los países de tradición napoleónica ciertas características estructurales sigan vigentes: la administración, la seguridad laboral y el servicio civil profesional. En este caso, la gestión pública y la gestión privada se consideran fundamentalmente diferentes. Las opiniones sobre el papel del estado son diferentes. Las visiones liberales que inspiraron la nueva gestión pública del mundo anglosajón llevaron a la reducción del papel del Estado en la economía y su retirada de los campos económico y social. Las reformas en el continente europeo tienen como objetivo, también señala, fortalecer la legitimidad de la intervención estatal mediante la adopción de nuevas formas de acción. (Sánchez, 2001, p. 271)

Sánchez coloca el ejemplo de Grecia e Italia y muestra que, en su lucha contra la corrupción, tomaron, ambos países, acciones más bien dirigidas a reforzar las estructuras internas de dichos Estados y reforzar, asimismo, el control de la legalidad en la administración. Mientras que, de otro lado, países como Alemania, Francia, España y Portugal dirigieron sus acciones a desburocratizar y agilizar algunas de las administraciones que han perdido eficiencia (Sánchez, 2001, p. 271). Tal es así, que señala que Grecia e Italia tomaron fuertes medidas para fortalecer las estructuras nacionales en la lucha contra la corrupción y la salud pública. En lo que a ellos respecta, se trató de fortalecer la administración al estilo Weber y el control sobre la legitimidad de

²¹ En este punto, Sánchez hace alusión a los cambios ejecutados en la administración australiana, como uno de los primeros casos -si no el primero- donde la reforma de la gestión pública trajo resultados de calidad.

la administración. En cambio, para otros países como Francia, Alemania, España o Portugal, el desafío fue de simplificar y agilizar el sistema de las agencias gubernamentales que no eran lo suficientemente fuerte para lograr metas y obtener resultados. (Sánchez, 2001, pág.271)

El tercer modelo es el europeo septentrional, dentro del cual se encuentran los países escandinavos y los Países Bajos. La reforma de la gestión pública en los países parte de este modelo, de acuerdo a Sánchez, plantea una opción alterna, no radical como el anglosajón, pero incorporando elementos tradicionales de la gestión pública, pero, cuestionando su eficiencia y efectividad. Así, describe la experiencia de los Países Bajos como países han optado por un modelo cercano a la nueva gestión pública (New Public Management), pero optando por darle una perspectiva más pragmática, que la distinga del concepto radical del reino anglosajón. Este grupo de países no rechazó categóricamente el modelo tradicional de gestión pública, pero cuestionó su utilidad para algunos ámbitos y funciones, por lo que decidió modificar y sustituirlas por fórmulas que puedan otorgar mejores resultados. (Sánchez, 2001, pág.276). Por ejemplo, de acuerdo a Sánchez, a inicios de los años noventas estos países desarrollaron proyectos de reforma en la gestión pública, destinados a limitar y disminuir el rol gubernamental y a potenciar la mirada en el costo económico y las consecuencias, también económicas, de las decisiones en la gestión (Sánchez, 2001, p. 277). Muchas veces, sobre todo si desde este punto hacemos un comparativo con la realidad latinoamericana y, en particular, con la peruana, el costo beneficio de los casos de corrupción en proyectos de infraestructura, así como el costo económico de que los órganos encargados de la gestión de recursos destinen ingentes cantidades de dinero a mantener contratos y reparaciones económicas sin pensar en las consecuencias que ello genera en el incremento de la pobreza o en la gestión de la educación y salud.

El último modelo es el de los países en transición, los cuales vienen llevando a cabo “*transformaciones institucionales tanto en el campo político como en el económico*” (Sánchez, 2001, p. 279). Para estos casos, señala Sánchez, el mayor reto en la gestión pública es el económico, que es dependiente y está determinado por su conexión con los espacios comerciales económicos como el europeo y norteamericano, y que, del mismo modo, el acercamiento a los principios democráticos en la agenda política no llega a ser eficiente para los objetivos de una eficiente gestión pública (Sánchez, 2001, p. 279). Para

Conde (2001) citado por Sánchez (2001), los rasgos comunes de los países que conforman este modelo de gestión pública, es que aquellos tienen que afrontar el reto de consolidar un frágil Estado de derecho, lo cual implica adoptar medidas como la creación de un defensor del pueblo (México y Turquía), o el fortalecimiento del control externo (Hungría) y presupuestario (República Checa). Añade que también les es común las reformas de la función pública destinadas a mejorar su profesionalismo y neutralidad, así como también que reformas como las que llama “de segunda generación de la gestión pública”, no llegan a tener los alcances propios de los países desarrollados (Sánchez, 2001, p. 281). Como observamos, la reforma en la gestión pública, aún con múltiples falencias, no resulta ser un elemento que, de acuerdo a Sánchez, haya reportado márgenes altos de eficiencia. Si tomamos en cuenta que la eficacia en la protección de los derechos para beneficio de la población y del país parte de una correcta y fluida interacción intergubernamental -independientemente de si ello implica coordinaciones entre diferentes niveles de gobierno, en el cual están implicados tanto la administración pública como los que administran justicia-, podemos intuir que muchos de los mecanismos de control y fiscalización -como el de una comisión parlamentaria- llegan a fallar por causas estructurales propias de la administración a la que solicita información y que, por esa razón, se haga necesaria la incorporación de nuevas técnicas y estrategias para una mejor gestión pública. En ese sentido, cita Sánchez a Shepherd (1999), quien observó que el modelo jerárquico, al menos en América Latina y el Caribe, no funciona, concluyendo, además que existe un control excesivo por parte de la administración pública. Por tanto, no es de extrañar que la tecnología de la nueva gestión pública, señala Sánchez, haya atraído la atención de la gente. Muchos gobiernos de la región son conocidos por los servicios públicos sumamente deficientes que, además, van de la mano con una regulación excesiva, más allá de que dichos países hayan logrado importantes logros en materia de estabilidad económica. Con la excepción de Chile, Brasil, Ecuador, Jamaica, Costa Rica y México, agrega Sánchez, los resultados han sido limitados y parciales en lo relacionado a la reforma del sector público, cuyo resultado ha sido no llegar a implementar nuevas políticas de gestión pública (Sánchez, 2001, p. 282).

La integración de elementos jurídicos, políticos, parlamentarios, sumados a los propios de la gestión pública, explican, tanto las características propias de una comisión de investigación parlamentaria, así como los límites presentes para llevar a cabo sus funciones. Los límites formales son aquellos que parten de la norma legal y

constitucional, tomando en cuenta, además, la práctica parlamentaria que, tal como hemos visto, parte de las primeras Constituciones y Reglamentos creados en el siglo anterior. Sin embargo, también debemos señalar que aquellos no son los únicos límites bajo los cuales la Comisión lleva a cabo sus funciones. Para el caso de la *Comisión Bartra*, específicamente, llevar a cabo las tareas para la investigación estuvieron influidas por diferentes elementos detallados en cada una de las subcategorías que componen esta investigación. Algunos de ellos, identificados como propios del sistema burocrático limitaron la eficiencia en la labor, así como también existieron elementos, identificados como propios del modelo posburocrático, que, por el contrario, contribuyeron al rigor y corrección que el día de hoy se observa en el informe final de la Comisión Bartra. Más allá de catalogarlo como un caso de éxito o no, el marco normativo constitucional, que contiene pautas reglamentarias y que está sostenida en el interés público, sumada a la práctica parlamentaria sostenida en el derecho comparado, así como a las fórmulas metodológicas necesarias para canalizar una investigación, hicieron que el informe de la Comisión Bartra, por el rigor y corrección que sugiere su creación, se convierta en un elemento de amplia fuerza y eficacia. Por último, el factor “gestión pública”, reiteramos, también se integra al fenómeno estudiado, dado que existe una necesaria interacción con la entidad pública, la misma que se ciñe a modelos de gestión preestablecidos -por ejemplo, respecto de la colaboración y la provisión de la información-, la misma que bien puede potenciar la eficacia y eficiencia de un informe de investigación, así como también puede ocasionar lo contrario e influir negativamente en dicha efectividad buscada.

Finalmente, resulta posible inferir que los modelos de gestión pública, especialmente burocrático para el caso peruano y que influyen, a través de sus órganos y los funcionarios que representan la institución. En el despliegue y actuación de toda comisión investigadora también repercutirán las acciones de aquellos, la colaboración o el hermetismo, la sincronía o la burocratización. En el caso de la *Comisión Bartra*, dichos objetivos, sostenidos en la defensa del interés público, estuvieron dirigidos a revertir la profunda incidencia de la corrupción en los planos económicos, político y social. En ese sentido, la acción de una comisión investigadora, influida y muchas veces determinada por la actuación del funcionario -cuya práctica se encuentra enmarcada en un modelo de gestión pública- puede afectar el cumplimiento de los fines más sensibles de las comisiones investigadoras. La búsqueda de la verdad -cada vez más invocada en el derecho europeo-, aplicada a los casos de corrupción, puede ser afectada, si no vulnerada

bajo un modelo burocrático hermético o poco flexible, cuya rigidez limite la colaboración intersectorial. Este factor de gestión, así, terminará por neutralizar, quizá involuntariamente, los efectos anticorrupción que motivan la creación de una comisión investigadora.

V. CONCLUSIONES

Primera. Es posible identificar las limitaciones y facilidades del modelo burocrático de gestión estatal presente durante el proceso de elaboración del informe de la Comisión Bartra, a partir de la interacción con entidades a las que se le solicitó información.

Segunda. El modelo burocrático de Gestión Pública, caracterizado por el hermetismo e inflexibilidad, donde el ciudadano se encuentra marginalizado y el Estado representa un fin en sí mismo (Barzelay, 1992), constituye una limitación a la actividad de investigación de una comisión investigadora parlamentaria, sobre todo en lo referido a la necesaria colaboración inster institucional que permita el cumplimiento de los objetivos del ente investigador.

Tercera. Las bondades del modelo posburocrático, donde el ciudadano es el eje de la acción pública y el Estado representa un medio para alcanzar fines sociales y colectivos (Sánchez, 2001), en contraposición al modelo burocrático de gestión, sí facilita el mejor flujo de la información interinstitucional y cumplimiento de metas en las comisiones investigadoras.

VI. RECOMENDACIONES

Reforma de la gestión pública

Acogiendo el trabajo de Sánchez -que apunta a que incorporemos, con mirada de reforma, los aspectos más funcionales de los modelos de gestión pública comparada, de acuerdo a las experiencias y a los objetivos que nos planteemos dentro del espacio público-, los gobiernos deben evaluar, al momento de elegir uno u otro modelo, los siguientes elementos: 1) las presiones; 2) el potencial; 3) las ambiciones y 4) la estructura de oportunidades políticas percibidas (Sánchez, 2001, págs. 282-283). Será necesario identificar *las presiones*, de modo que pueda evaluarse si elegir un modelo u otro apunta a alcanzar una necesidad específica, sea económica o de finanzas públicas, o necesaria para incorporarse a la comunidad internacional o cualesquiera razones que ejerza presión para elegir uno u otro modelo. *El potencial* para llevar a cabo una reforma, como segundo punto, implica observar si el país es uno, por ejemplo, centralizado o descentralizado, ya que, dependiendo de uno o de otro, se podrá optar por una medida adecuada de reforma en el sentido que, de ser centralizado, la descentralización será el motor, mientras que, de tener un amplio sector público empresarial, sus medidas de gestión estarán orientadas a preferir espacios privatizados, asumiendo un funcionamiento propio de este sector. El tercer punto, *las ambiciones*, según señala Sánchez citando a Wright, responde a la voluntad política de reformar los aspectos deficientes en la gestión pública. En ese sentido, señala Sánchez que una "ambición de reforma", no siempre ha respondido, estrictamente, a razones estructurales, sino, mucho más, a la voluntad política de cambios relacionados con el entorno político interno. Finalmente, existen situaciones que influirán, también, en la capacidad de reforma, como son las *estructuras de oportunidad*: i) el liderazgo ejecutivo, ii) el ambiente de consenso o de antecedentes conflictivos, iii) la capacidad para obstaculizar o promover estructuras burocráticas, iv) el papel de la oposición política y v) la gestión de las capacidades técnicas responsables de una estructura recientemente modificada o propias de una Nueva Gestión Pública. Los países, señala Sánchez, mantienen múltiples particularidades y están sujetos a circunstancias estructurales que influyen fuertemente en las decisiones de innovar en la gestión pública

(Sánchez, 2001, p. 283). Tomando en cuenta tales elementos, extendemos la recomendación de que el gobierno peruano lleve a cabo múltiples reformas en la gestión pública, valorando la pertinencia de preferir un sistema burocrático de gestión para el manejo de las actividades de sus ministerios y órganos administrativos, así como instando a que incorpore elementos de la Nueva Gestión pública, que coloca como eje al ciudadano, antes que al Estado como fin en sí mismo. En tanto la organización y gestión del Estado implica la interrelación de los tres poderes, las entidades que los representan deben implementar mecanismos que provean de un grado mínimo de fluidez y cooperación entre las organizaciones. Para ello, los valores y normas hacia las cuales apuntan deberán tomar en cuenta, adicionalmente a lo señalado por Sánchez, el consenso, la solidaridad y la participación, en aras de establecer una mejor gestión y control que genere ganancias mutuas, de acuerdo a los fines propios, a cada poder del Estado y a este como fin último.

REFERENCIAS

- Bartra Barriga, R. M. (2020). *Informe de Gestión 2018-2019. Sobre la gestión de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República del Perú, durante el periodo anual de sesiones 2018-2019.*
- Barzelay, M. (2000). The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3(2), 229–265. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00038-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00038-6)
- Chica Vélez, S. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57–74. [file:///C:/Users/INTEL/Downloads/Dialnet-UnaMiradaALosNuevosEnfoquesDeLaGestionPublica-3776682 \(1\).pdf](file:///C:/Users/INTEL/Downloads/Dialnet-UnaMiradaALosNuevosEnfoquesDeLaGestionPublica-3776682%20(1).pdf)
- Comisión Bartra. (2018). *Informe Final Comisión Lava Jato.*
- Correa Fontecilla, J. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho. *Revista Española de Control Externo*, 8(24), 135–161.
- Eguiguren Praeli, F. (2002). Comisiones investigadoras parlamentarias, antejudio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional. *Ius et Veritas*, 13(25), 97–124. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16201>
- Eguiguren Praeli, F. J. (1979). *Algunas consideraciones sobre las Comisiones Investigadoras parlamentarias.* 141–157.
- Gil Gil, J. L. (2000). Las comisiones parlamentarias de investigación. *Proyecto Social. Revista de Relaciones Laborales*, N° 8, 147–162.
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2010). Metodología de la investigación. In *Metodología de la investigación*. <http://www.casadellibro.com/libro-metodologia-de-la-investigacion-5-ed-incluye-cd-rom/9786071502919/1960006>
- León Vásquez, J. L. (2005). *Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Malem Seña, J. F. (2017). *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica* (p. 144).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *La Reinvention del Gobierno* (pp. 1–20).
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 142 (1949). <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Sánchez, J. J. (2001). Gestión Pública y Governace. In *Journal of Chemical Information and Modeling*.
- Tejada Galindo, S. F. (2017). *Las comisiones investigadoras parlamentarias: Relaciones de poder, mecanismos de presión y límites del diseño institucional.*
- Exp. N.º 04968-2014-PHC/TC. Caso Alejandro Toledo Manrique, (2015). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>

ANEXOS

Enlaces audiovisuales referidos a la Comisión Bartra

Anexo I. a

“Es urgente que se incorpore a las empresas consorciadas. El Congreso, a través de su comisión investigadora, lo ha hecho, los ha llamado, nosotros hemos tenido a José Graña, Hernando Graña, Mario Alvarado y seguiremos llamando a los demás que correspondan, como llamaremos a los árbitros, llamaremos a las supervisoras, llamaremos a los estudios de abogados y a todos los que están involucrados porque se construyó todo un andamiaje no sólo jurídico, también comunicacional y se construyeron expectativas ciudadanas con respecto a proyectos que no traían ningún beneficio.”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/1951105868481866>

Anexo I. b

"El peso de la verdad que va a recaer sobre algunas personas que no han hecho uso adecuado de los recursos del Estado, hace sentir su nerviosismo".

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/2028788607380258>

Anexo I. c

"Como ya nos acercamos a la presentación del informe final, es natural que con argumentos falsos, con argumentos difamatorios, traten de desacreditar el inmenso trabajo que se hace desde acá".

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/2030012710591181>

Anexo I. d

“Esta comisión no se ha constituido para perseguir a nadie, menos al presidente de la República. Tengo que lamentar las declaraciones del congresista Gino Costa, en el sentido de que la comisión debería agradecer al presidente de que él “siquiera” responda por escrito (a la Comisión) (...). El jefe de Estado es el primer llamado a que la lucha contra la corrupción tenga un líder y ese líder debe ser el presidente y no parapetarse en una inmunidad”.

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/1937643916494728>

Anexo I. e

“Comisión Lava Jato posee información de la UIF sobre más investigados.”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/posts/2004822263110226>

Anexo I. f

“Pleno del **Congreso de la República del Perú**, aprobó, por amplia mayoría, mi incorporación a la Comisión Lava Jato Perú. Asumo con mucha responsabilidad este gran reto.”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/1851789205080200>

Anexo I. g

“Muchas gracias por la confianza y a la Comisión Lava Jato. Un año de trabajo, resultados visibles y aún mucho por hacer. El Perú tiene derecho a conocer la verdad y seguiremos investigando. Los insultos, calumnias, ataques no nos amilanan. Sigamos trabajando. Las mafias que roban al pueblo desde el Estado deben ser descubiertas y sancionadas. Todo el Estado debe unirse para acabar con este flagelo, insisto, Ministerio Público - Fiscalía de la Nación del Perú, Poder Judicial del Perú y Congreso de la República del Perú mutua colaboración para enfrentar la corrupción.”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/posts/2015090618750057>

Anexo I. h

“Un cuestionario por escrito que no existe como fórmula en ningún ordenamiento, impide la oralidad, impide la espontaneidad, impide que nosotros podamos verificar que, de forma personalísima, como corresponde, es él quien está respondiendo, porque perfectamente podría responder todo un equipo en lugar de él. Nosotros no sabemos”

“Mi posición personal es que ningún ciudadano en el Perú está exento de cumplir con una convocatoria de una comisión investigadora del Congreso”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/1937515713174215>

Anexo I. i

“Rosa Bartra aseguró que la Comisión Lava Jato encontró responsabilidad en temas de los que, hasta ahora, nadie dice nada.”

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/posts/2391922541066861>

Anexo I. j

"Hay nula colaboración de fiscales con la comisión Lava Jato: Probablemente los fiscales deben tener cosas que no quieren que sepamos".

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/2032029330389519>

Anexo I. k

"El fiscal Pérez y el juez Concepción Carhuanchó han actuado de forma ilegal en este caso. Ellos han mentido y han vuelto a mentir en un proceso para meter preventivamente a la cárcel a las personas. El juez volvió a citar documentos de la comisión investigadora

(Lava Jato) diciendo que era información sensible. Exhorto al juez a que me pruebe que esos documentos son de la Comisión".

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/2627229417302078>

Anexo I. 1

"Como lo hemos dicho siempre, en un Estado constitucional la independencia de poderes tiene que ser respetada. Así como saludamos y respetamos la decisión del fiscal Chávarry de designar al fiscal Vela Barba y de unificar el equipo Lava Jato, él está en la autonomía para tomar decisiones".

<https://www.facebook.com/rosamariabartraba/videos/2185407231518452>

DECLARACIÓN DE BRASÍLIA SOBRE LA COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los Procuradores Generales, Fiscales y Fiscales Generales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana y Venezuela, en Reunión Técnica Conjunta celebrada en el Memorial de la Procuraduría General de la República en Brasilia, el día 16 de febrero de 2017, convocada para discutir la cooperación jurídica internacional en las investigaciones que envuelven los presuntos delitos cometidos por la empresa Odebrecht o a través de ella, sus directivos y empleados, así como por otras empresas investigadas en el caso Lava Jato en diversos países;

CONSIDERANDO que, desde 2014, el Ministerio Público Federal brasileño viene realizando una investigación del mayor escándalo de corrupción de la historia de Brasil, el caso Lava Jato;

CONSIDERANDO los compromisos que derivan de la suscripción de instrumentos, en el ámbito regional o global, en especial la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida);

CONSIDERANDO que dismantelar la corrupción transnacional fortalece la institucionalidad, propicia un ambiente económico favorable y otorga legitimidad al sistema democrático;

CONSIDERANDO que el Ministerio Público Federal brasileño firmó dos acuerdos de *lenidad* con las empresas Odebrecht y Braskem y firmó acuerdos de colaboración premiada con 78 personas relacionadas con estas compañías, para ampliar el ámbito de la investigación y atender los intereses públicos;

CONSIDERANDO que los acuerdos de *lenidad* y los acuerdos de colaboración premiada están sujetos al deber de confidencialidad, conforme a la legislación brasileña y las cláusulas contractuales allí incluidas;

CONSIDERANDO que la cláusula contractual de reserva en el caso de Odebrecht tiene vigencia de seis meses, a partir del primero de diciembre de 2016, finalizando el primero de junio de 2017;

CONSIDERANDO la necesidad de fortalecer la cooperación jurídica internacional, auxiliar a los países interesados y obtener pruebas a fin de dar seguimiento a las investigaciones y acciones penales en sus respectivas jurisdicciones, atendiendo a los principios del derecho internacional vigente y a las leyes de cada país;

CONSIDERANDO que Brasil ha recibido varios requerimientos de cooperación jurídica internacional relacionados al caso Odebrecht, pero está obligado a cumplir sus leyes internas y a respetar el plazo acordado, sin perjuicio de que los países den continuidad a las investigaciones que ya han iniciado;

Figura N°. 1 Declaración de Brasilia sobre la cooperación jurídica internacional contra la corrupción

Matriz con criterios de selección

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	PUNTAJE
Obras Investigadas	Se otorga el puntaje máximo, porque las investigaciones se encuentran en trámite ante Contraloría General de la República y/o Ministerio Público y/o Poder Judicial.	5
Monto Económico	Se han elegido las obras y/o proyectos de monto superior a 200 millones de dólares americanos, en mérito al promedio resultante de la suma total del monto contractual de las 41 obras, por el significado económico que representan para el país, independientemente de la región, el tamaño de las mismas o el consorcio que lo haya ejecutado.	3
Relevancia Social y Coyuntura política	Algunas obras y/o proyectos, basan su impacto, no porque estén investigadas por otras entidades u órganos de control o por su significado económico, sino porque un sector importante de la ciudadanía exige saber la verdad y se determine las responsabilidades a que hubiere lugar ante los graves indicios dados a conocer públicamente y que genera el reproche general de la población.	2
Información Obtenida	La información obtenida puede provenir de diversas fuentes, entre ellas, la Contraloría General de la República que remitió información de los casos a investigar, así como de diversas entidades y/o particulares que han remitido información a esta Comisión.	1

Figura N°. 2: Matriz que expone los criterios de selección par la investigación (Comisión Bartra, 2018)

PROYECTOS	IMPULSOR	SELECCIÓN	EJECUTOR	SUPERVISOR	REGULADOR
Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano	Proinversión	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gasoducto Sur Peruano S.A. ▪ Gasoducto Constructor Ducto del Sur 	Consortio Supervisor del Sur	Osinermin
Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil (tramos 2, 3 y 4)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tramo 2: Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 2 S.A. ▪ Tramo 3: Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 3 S.A. ▪ Tramo 4: Intersur Concesiones S.A. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consortio Supervisor Vial Sur ▪ Cesel S.A. ▪ Supervisor Interoceánico Sur 	Ositran
Instalación de un Centro de Convenciones en Lima-Perú	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Constructora OAS S.A. Sucursal del Perú	Consortio Supervisor Centro de Convenciones	-
Proyecto Energía de Centrales Hidroeléctricas (Central Hidroeléctrica Chaglla)	Ministerio de Energía y Minas	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)	Empresa de Generación Huallaga	CNEC Worleyparsons Engenharia S.A. Sucursal Peru	Osinermin
Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos (Trasvase, Generación Eléctrica e Irrigación)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proinversión ▪ Gobierno Regional de Lambayeque 	-	Concesionario Trasvase Olmos S.A.	Consortio Supervisor S.A.C.	-
	Gobierno Regional Lambayeque	-	H2Olmos S.A.	Asesores Técnicos Asociados	-
Proyecto Chavimochic Tercera Etapa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno Regional de la Libertad ▪ Proinversión 	-	Concesionario Chavimochic S.A.C.	Cesel - Tractebel	-
Mejoramiento de Riego y Generación Hidroenergético del Alto Piura	Gobierno Regional de Piura	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)	Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A.	Consortio Supervisor Alto Piura	-
Proyecto Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (Línea 1, Tramos 1 y 2)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico ▪ Provías Nacional 	-	Consortio Tren Eléctrico Lima	Consortio Cesel - Poyri	-
Proyecto Línea Amarilla	Constructora OAS Ltda. Matriz Brasil	-	Línea Amarilla S.A.C.	Consortio NKLAC-NK	-
Vías Nuevas de Lima	Líneas Viales Lima	-	Rutas de Lima S.A.C.	Consortio Nueva Lima	-
Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1-Cusco	Gobierno Regional del Cusco	-	Consortio Salud Lorena	Cesel S.A.	-

Figura N°. 3. Relación de entidades públicas y privadas implicadas en la investigación de la Comisión Bartra (Comisión Bartra, 2018).

Relación de líneas de investigación de la Comisión Investigadora Multipartidaria

N°	LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	ETAPA	TIPO DE CONTRATO	AÑO DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO	MONTO INICIAL APROXIMADO (MILLONES DE US\$)	INCREMENTO DE COSTO APROXIMADO (MILLONES DE US\$)
1	Corredor vial interoceánico sur Perú – Brasil, Tramos 2, 3 y 4 IIRSA SUR	Tramo 2	Concesión	2005	359.5	750.7
		Tramo 3	Concesión	2005	453	488.6
		Tramo 4	Concesión	2005	309.4	802
2	Proyecto Línea amarilla	(Mismo nombre)	Concesión	2009	480	391.4
3	Mejoramiento de Riego y Generación Hidroenergético del Alto Piura	(Mismo nombre)	Obra	2010	479,6	19,4
4	Proyecto de Irrigación e Hidroenergético Olmos. Traspase e Irrigación.	Traspase	Concesión	2004	247	52
		Irrigación	Concesión	2010	221.8	62,2
5	Elaboración del expediente técnico y ejecución de las obras civiles y electromecánicas del sistema eléctrico de transporte masivo de Lima y Callao Línea 1, Tramos 1 y 2	Tramo 1: Villa El Salvador- Av. Grau	Obra	2009	410,2	108,9
		Tramo 2: Av. Grau-SJL	Obra	2011	583,4	301,6
6	Proyecto Energía de Centrales Hidroeléctricas. Central Hidroeléctrica Chaglla.	Concesión para la generación de energía eléctrica	Concesión	2009	607,7	635.1
		Suministro de energía	Suministro	2011	(*)	(*)
7	Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de salud del hospital Antonio Lorena Nivel III-1 Cusco	(Mismo nombre)	Obra	2013	197,5	103,9
8	Proyecto Vías Nuevas de Lima	(Mismo nombre)	Concesión	2013	498,8	(*)
9	Mejoras a la seguridad energética del país y desarrollo del Gasoducto Sur peruano	(Mismo nombre)	Concesión	2014	3 643	3 685
10	Instalación de un Centro de Convenciones en Lima-Perú	(Mismo nombre)	Obra	2014	524.7	14.4
11	Proyecto Chavimochic, Tercera Etapa	(Mismo Nombre)	Concesión	2014	715.4	(**)

Figura N°. 4. Relación de líneas de investigación de la Comisión Bartra (Comisión Bartra, 2018)

Modelo de Reforma Gerencial para América latina

<p>1. La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial.</p>	<p>Debe constituirse un núcleo estatal estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.</p>
<p>2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.</p>	<p>Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionario.</p>
<p>3. Descentralizar 105 servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano.</p>	<p>Las funciones que puedan ser realizadas por 105 gobiernos estatales y locales, que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas.</p>
<p>4. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, de tipo weberiano.</p>	<p>La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de 105 resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.</p>
<p>5. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.</p>	<p>Con la Reforma Gerencial del Estado, el control debe realizarse en cuatro ámbitos: 1) control de resultados, 2) control contable de costos; 3) control de competencia administrativa y 4) control social.</p>
<p>6. En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas.</p>	<p>Las primeras son agencias que realizan actividades exclusivas del Estado y son por definición monopolios. La descentralización contribuye a aumentar la flexibilidad administrativa. Las segundas son agencias descentralizadas que actúan en 105 servicios sociales y científicos, que pueden ser transferidas para que el suministro de estos servicios públicos recaiga en un sector público no-estatal.</p>
<p>7. Otra característica de la reforma gerencial es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.</p>	<p>Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.</p>
<p>a. Resulta fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.</p>	<p>Aumentar la responsabilidad del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tornando a la administración pública más transparente y con rendición de cuentas; 2) ante 105 políticos electos en función de la democracia representativa y 3) ante 105 representantes formales e informales de la sociedad.</p>

Figura N°. 6. Modelo de reforma gerencial para América Latina propuesto por Sánchez (Sánchez, 2016)

Cuadro N°. 1 Lista de cotejo para la identificación de criterios en la recopilación de datos y evaluación de la misma para su posterior tratamiento académico

El presente instrumento de recolección de datos tiene como objetivo identificar los criterios utilizados para la recolección de bibliografía, así como identificar los criterios para el tratamiento de dicha información en las diferentes etapas de la investigación.					
	Criterio	Descripción	Sí	No	Observaciones
A	Bibliografía recopilada	Otorga elementos relevantes para desarrollo de las categorías de investigación.	X		
		Incluye autores nacionales y extranjeros de reconocida experiencia en el derecho, gestión pública y experiencia parlamentaria.	X		
		Presenta investigaciones previas pertinentes al problema de investigación.	X		
		Se prefirió la utilización crítica de la bibliografía especializada.	X		
B	Tratamiento de la información y criterios directivos en las etapas de la investigación	Presentación.- existe un balance entre contenidos del área de gestión pública frente los de orden político y jurídico.	X		
		Planeación, organización, dirección y control de los resultados han sido conforme a los plazos establecidos por la Unidad de Posgrado de la institución, cumplidos de manera pertinente.	X		
		Interacción.- Controla la información necesaria para que los asesores de la tesis comprendan lo que el tesis espera demostrar.	X		
		Resultados.- Todas las actividades de la tesista han sido detalladas en la introducción y metodología del presente manuscrito.	X		
		Retroalimentación.- Posterior a la entrega se consideró apropiado integrar al texto bibliografía adicional que refuerce los objetivos de la investigación.	X		

Cuadro N°. 2: Matriz de operacionalización de variables, Matriz de análisis según modelo de FINOL (2002). Adaptado de Tejada Galindo (Tejada Galindo, 2017, p. 49

Objetivo general	Identificar las limitaciones del modelo de gestión pública estatal presente, a partir de la interacción con entidades a las que se le solicitó información durante el proceso de elaboración del informe de la Comisión Bartra.		
Objetivos específicos	Categorías	Subcategorías	Aspectos a observar y analizar
Describe las limitaciones propias del sistema burocrático	Limitaciones	Tiempo	Labores adicionales de los congresistas
			Demoras burocráticas
			Amplitud del objeto de estudio
			Juego político de los integrantes
		Recursos humanos y logísticos	Contratación e idoneidad del equipo técnico
			Ausencia de especialistas de planta
			Falta de presupuesto para viajes y/o estudios especializados
		Obtención de información	Información insuficiente o no procesada
			Ocultamiento de información
			Trabas del gobierno en funciones
			(Participación del MP) Inmunidad diplomática como justificación para no brindar información
		Vacíos en el reglamento del Congreso de la República	Aplicación de apremios judiciales
			El debido proceso
		Tensiones internas	Intereses diversos en temas investigados
			Diferencias entre “legalistas” y “políticos”

		Tensiones con el Ministerio Público	Falta de entendimiento sobre competencias y funciones
		Presión mediática	Permanente búsqueda de equivocaciones en el desempeño de la Comisión a través del uso de encuestas
			Reportajes direccionados y subjetivos
Describe las facilidades propias del sistema posburocrático	Facilidades	Recursos humanos y logísticos	Contratación e idoneidad del equipo técnico
		Colaboración de entidades públicas	Interrelación y trabajo coordinado
			Involucramiento con las entidades públicas que forman del sistema de justicia
			Sunat, SBS, Contraloría General de la República, Minjus, Poder Judicial dispusieron de recursos humanos para que colaboren en la Comisión Bartra.
Identifica los elementos jurídicos, políticos y de gestión propios de una comisión de investigación parlamentaria	Elementos jurídicos, políticos y de gestión pública	Evolución constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación	Periodo inicial en la formación de las comisiones parlamentarias (C. 1920 y 1933) y posterior desarrollo de la misma (C. 1979, 1993).
			Periodo de desarrollo de las comisiones parlamentarias
		Derecho comparado	Reino Unido
			Norteamérica
Alemania			
			Argentina

Acta de Sustentación de Tesis

Trujillo, 09 de enero de 2021

Siendo las 09:00 horas del día 09 del mes de enero de 2021, el jurado evaluador se reunió para presenciar el acto de sustentación de la Tesis titulada:

“Breves alcances de la Comisión Bartra en el caso Lava Jato: elementos para su análisis desde una perspectiva de Gestión Pública”

Presentado por el bachiller, BARTRA BARRIGA, ROSA MARIA, egresado de la Escuela de Posgrado, Programa Académico de Maestría en Gestión Pública.

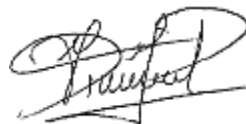
Concluido el acto de exposición y defensa de Tesis, el jurado luego de la deliberación sobre la sustentación dictaminó:

Autor	Dictamen
BARTRA BARRIGA, ROSA MARIA	APROBAR POR EXCELENCIA (18 Dieciocho)

Se firma la presente para constancia de lo mencionado:



Dra. KARLA MARIA HINOSTROZA LA TORRE
PRESIDENTE



Dra. DAPHNE JANNET TIMANA PALACIOS
SECRETARIA



Dr. EDWARDS JESUS AGUIRRE ESPINOZA
VOCAL

Calificativo	Veredicto	DEFINICION
De 18 a 20	Aprobar por excelencia recomendación para publicación	Cuando es aprobado por los tres miembros del jurado y el calificativo de la sustentación es de 18 a 20
De 14 a 17	Aprobar por unanimidad	Cuando es aprobado por los tres miembros del jurado y el calificativo de la sustentación es de 14 a 17
De 14 a 15	Aprobar por mayoría	Cuando se aprobado por dos de los tres miembros del jurado y su promedio es como mínimo de 14.
De 00 a 13	Desaprobar	Cuando es desaprobado por dos o tres de los miembros del jurado



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Autorización de Publicación en Repositorio Institucional

Yo, BARTRA BARRIGA ROSA MARÍA, identificada con DNI N° 19561368, estudiante de la ESCUELA DE POSGRADO y del programa de MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA de la UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO SAC - TRUJILLO, autorizo (), **no autorizo** () la divulgación y comunicación pública de mi Tesis: "Breves alcances de la Comisión Bartra en el caso Lava Jato: elementos para su análisis desde una perspectiva de Gestión Pública".

En el Repositorio Institucional de la Universidad César Vallejo, según está estipulado en el Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derecho de Autor, Art. 23 y Art. 33.

Fundamentación en caso de NO autorización:

Dado que la presente investigación contiene información vinculada a procesos penales que aún se mantienen en curso, dicho contenido, de ser público, podría ser incorrectamente utilizado. En cuanto se resuelvan los temas materia de la presente investigación, se procederá a levantar la restricción.

TRUJILLO, 07 de febrero del 2021

Apellidos y Nombres del Autor	Firma
BARTRA BARRIGA ROSA MARIA DNI: 19561368 ORCID 0000000223138286	Firmado digitalmente por: RBARTRAB el 07-02-2021 21:15:54

Código documento Trilce: INV - 0045468




Declaratoria de Autenticidad del Asesor

Yo, Edwards Jesús Aguirre Espinoza, docente de la Escuela de Posgrado, Programa académico Maestría en Gestión Pública de la Universidad César Vallejo Trujillo, asesor (a) de la Tesis titulada: “Breves alcances de la Comisión Bartra en el caso Lava Jato: elementos para su análisis desde una perspectiva de Gestión Pública” del autor Bartra Barriga, Rosa María, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 22% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin, el cual ha sido realizado sin filtros, ni exclusiones.

He revisado dicho reporte y concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

Lugar y fecha, Trujillo 09 de enero del 2021

Apellidos y Nombres del Asesor: Aguirre Espinoza, Edwards Jesús	
DNI 23854868	Firma 
ORCID 0000-0002-5514-6707	



**ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Declaratoria de Originalidad del Autor

Yo, BARTRA BARRIGA ROSA MARÍA, estudiante de la ESCUELA DE POSGRADO del programa de MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA de la UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO SAC - TRUJILLO, declaro bajo juramento que todos los datos e información que acompañan la Tesis titulada: "Breves alcances de la Comisión Bartra en el caso Lava Jato: elementos para su análisis desde una perspectiva de Gestión Pública", es de mi autoría; por lo tanto, declaro que la Tesis:

1. No ha sido plagiada ni total, ni parcialmente.
2. He mencionado todas las fuentes empleadas, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes.
3. No ha sido publicada, ni presentada anteriormente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados.

En tal sentido, asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de la información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

Nombres y Apellidos	Firma
BARTRA BARRIGA ROSA MARIA DNI: 19561368 ORCID 0000000223138286	Firmado digitalmente por: RBARTRAB el 07-02-2021 21:15:54

Código documento Trilce: INV - 0045474