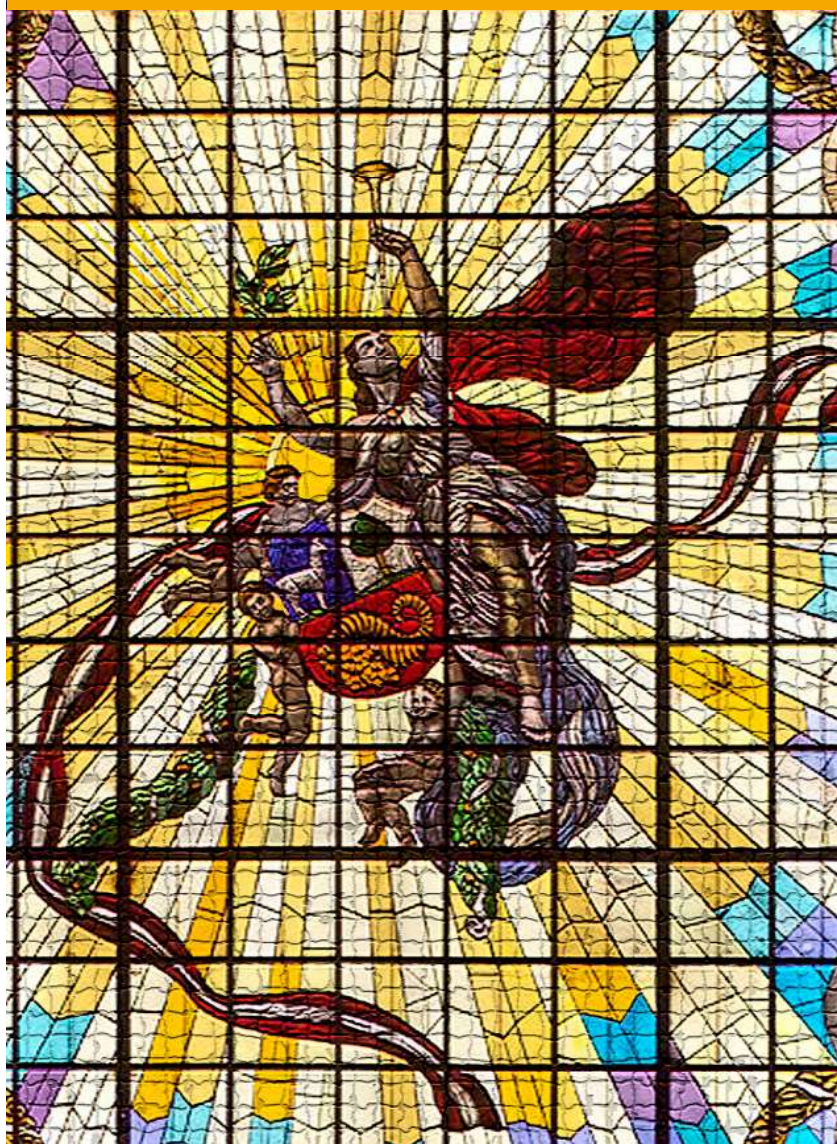




CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

EL CONTROL PARLAMENTARIO



José Carlos
CHIRINOS
MARTÍNEZ

SERIE CUADERNOS DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA **#3**

Serie
Cuadernos de
Investigación
Parlamentaria Número 3

**EL CONTROL
PARLAMENTARIO**

José Carlos Chirinos Martínez

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma, sea electrónica, mecánica, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Congreso de la República del Perú, 2020
Primera edición: diciembre de 2020

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Giovanni Forno Flórez

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN

Samuel Abad Párraga, profesional del servicio parlamentario

Con la colaboración de Ángela Milagros Arbildo Olguín, profesional del servicio parlamentario

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Groffer Rengifo Arévalo, especialista del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

FOTO DE CARÁTULA

Archivo Fotográfico del Congreso

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Vásquez Trujillo

IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 - Lima

Diciembre, 2020

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2020-07239

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo.

Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú.

Tel. 311-7777, anexo 7688.

ccep@congreso.gob.pe

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

CONTENIDO

Agradecimiento	09
Dedicatoria	11
Presentación	13
Prólogo	15
Introducción	17
PARTE I	
FUNDAMENTOS GENERALES DEL CONTROL PARLAMENTARIO	19
CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO	21
1.1. Origen del control parlamentario	21
1.2. Evolución del control parlamentario	22
1.2.1. Conceptualización del control parlamentario	24
1.2.2. Crisis del control parlamentario y sus nuevas perspectivas	25
1.3. Rol de las mayorías y las minorías en el control parlamentario	27
CAPÍTULO II: NATURALEZA DEL CONTROL PARLAMENTARIO	31
2.1. Doctrinas de la naturaleza del control parlamentario	31
2.1.1. Teoría del control sanción (doctrina clásica)	31
2.1.2. Teoría de la garantía institucional	32
2.1.3. Teoría de la responsabilidad política difusa o moderna	32
CAPÍTULO III: CLASES DE CONTROL PARLAMENTARIO	35
3.1. Clases de control político, opinión de autores peruanos, perspectiva Internacional	35
3.1.1. Clasificación de Víctor García Toma	35
3.1.1.1. Control parlamentario concurrente	35
3.1.1.2. Control parlamentario posterior	35
3.1.1.3. Control parlamentario punitivo	35
3.1.2. Clasificación de César Landa Arroyo	36
3.1.2.1. Control preventivo	36
3.1.2.2. Control funcional	36
3.1.2.3. Control represivo	36
3.1.3. A nivel internacional	36
3.1.3.1. Karl Loewenstein	36
3.1.3.2. Ignacio Fernández Sarasola	36

PARTE II: CONTROL PARLAMENTARIO PREVENTIVO Y FUNCIONAL

CAPÍTULO I: LA INVESTIDURA	41
1.1. Origen de la investidura	41
1.2. La investidura en el derecho comparado	42
1.3. La investidura en el Perú	43
1.4. El procedimiento de investidura en el Perú	45

CAPÍTULO II: PEDIDOS DE INFORMACIÓN	51
2.1. Conceptualización de los pedidos de informes	51
2.2. Los pedidos de información en el derecho comparado	51
2.3. Pedidos de información en el Perú	55

CAPÍTULO III: ESTACIÓN DE PREGUNTAS	59
3.1. Conceptualización de la estación de preguntas	59
3.2. Estación de preguntas en el derecho comparado	60
3.3. La estación de preguntas en el Perú	61

CAPÍTULO IV: INVITACIÓN A MINISTROS Y FUNCIONARIOS	65
4.1. Origen y naturaleza jurídica de la invitación a ministros y funcionarios	65
4.2. Invitación a ministros y funcionarios en el derecho comparado	66
4.3. Invitación a ministros y funcionarios en el Perú	69

CAPÍTULO V: DACIÓN DE CUENTA	73
5.1. Conceptualización de la dación de cuenta	73
5.2. La dación de cuenta en el derecho parlamentario comparado	74
5.3. La dación de cuenta en el Perú	77
5.3.1. Dación de cuenta de los decretos legislativos en el Perú	78
5.3.2. Dación de cuenta de los decretos de urgencia en el Perú	83
5.3.3. Dación de cuenta de los tratados ejecutivos con trámite en el Congreso de la República	87
5.3.4. Dación de cuenta de los estados de excepción	93

PARTE III CONTROL PARLAMENTARIO REPRESIVO

CAPÍTULO I: CONTROL PARLAMENTARIO. ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL	97
1.1. Origen histórico de la institución del antejuicio político	97
1.2. El antejuicio como mecanismo de control parlamentario	100

1.3.	El procedimiento de acusación constitucional en el derecho comparado	102
1.4.	Modelos de procedimiento de acusación constitucional	112
1.5.	El debido proceso en el procedimiento de acusación constitucional peruano	113
CAPÍTULO II: LAS COMISIONES INVESTIGADORAS		119
2.1.	Origen y evolución histórica de las comisiones investigadoras	119
2.1.1.	Conceptualización de las comisiones investigadoras	121
2.1.2.	El interés público	122
2.1.3.	Las comisiones investigadoras en el derecho comparado	126
2.1.4.	Las comisiones investigadoras en el Perú	133
2.2.	Naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras	139
2.3.	Comisiones investigadoras públicas o reservadas	140
2.4.	Comisiones investigadoras y la investigación judicial	142
2.5.	La actual función y competencia de las comisiones Investigadoras	147
2.6.	Facultades y apremios de las comisiones investigadoras	150
2.7.	Elaboración de informes de las comisiones investigadoras	153
CAPÍTULO III: LA INTERPELACIÓN Y LA CENSURA		159
3.1.	Origen y evolución de la interpelación	159
3.2.	La interpelación ligada a la censura	160
3.3.	La censura como institución autónoma y su finalidad	161
3.4.	La interpelación y la censura en el derecho comparado	161
3.5.	La interpelación y la censura en el Perú	171
BIBLIOGRAFÍA		175



AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la Virgen, que han guiado cada uno de mis pasos, bendiciones que agradezco eternamente.

A quien me permitió llegar al Congreso peruano y me estimuló a demostrar que podemos triunfar y construir nuestro futuro día a día.

A nuestro Congreso de la República, por su gran motivación y apoyo, así como a todos mis amigos y colegas, con quienes buscamos construir día a día un mejor país.



DEDICATORIA

A mis padres, Carlos y Carmen, que me formaron e hicieron posible el hombre que soy.

A mi compañera de sueños y realidades, Deshree, con quien procreamos a la proyección de nuestras vidas: Carmen Deshree, nuestra hija.

A mis hermanos, tías y primos, que siempre estuvieron a mi lado, sobre todo en los momentos difíciles.

PRESENTACIÓN


Una de las funciones más importantes de los parlamentos modernos es -junto con la función legislativa y la de representación- la de Control Político, mediante la cual se materializa uno de los principales pilares del Estado Constitucional de Derecho, esto es el sistema de pesos y contrapesos (checks and balance), mediante el cual el Poder Legislativo garantiza que el Poder Ejecutivo no exceda el marco constitucional en el uso regular de sus competencias y atribuciones.

Los actos parlamentarios de control político, en nuestro sistema jurídico, tal como lo reconocen la Constitución Política de 1993 y el Reglamento del Congreso de la República, son: la investidura del Consejo de Ministros; la interpelación al Consejo de Ministros en su conjunto, o a los ministros de Estado individualmente; la invitación a los ministros para informar ante el Pleno del Congreso o ante las comisiones ordinarias; la estación de preguntas; el debate y votación de las mociones de censura; las solicitudes o pedidos de información a los ministros de Estado y, en general, a los titulares de las distintas reparticiones de la administración pública; el debate y votación de mociones de orden del día para la creación de comisiones investigadoras respecto de cualquier tema que se considere de interés público; los procedimientos de control sobre la legislación delegada (decretos legislativos), los decretos de urgencia y los tratados ejecutivos internacionales; y, la acusación constitucional.

«El Control Parlamentario» del abogado José Carlos Chirinos Martínez, Secretario Técnico de Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, que edita el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, que nos honra presentar, no solo expone un interesante análisis técnico de cada una de las figuras parlamentarias antes señaladas, sino que, de manera clara y precisa, revela los fundamentos generales del control parlamentario, incidiendo en su evolución y naturaleza, así como una clasificación doctrinaria atendiendo a las posturas que sobre la materia recoge la doctrina nacional y extranjera.

Esta tercera edición de Cuadernos de Capacitación, se suma a las publicaciones previas del Centro, en esta serie, Derecho Parlamentario y La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina.

Resulta ser, pues, esta publicación del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, un aporte fundamental para el desarrollo y difusión de los más importantes aspectos de la teoría constitucional y el derecho parlamentario es, además; una importante contribución para el mayor y mejor conocimiento de nuestras instituciones parlamentarias.



Estamos seguros que esta publicación cumplirá con sus objetivos y resultará de interés no solamente a la comunidad parlamentaria -congresistas, funcionarios y trabajadores-, sino que pueda ser de utilidad para la comunidad académica, profesional y periodística; a las principales autoridades y funcionarios de la administración pública nacional, regional y local; y, finalmente, a la ciudadanía en general.

MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILÍN
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PRÓLOGO

En el presente libro encontraremos información actualizada sobre el control parlamentario, su origen, conceptualización, evolución e instituciones que se han desarrollado en el devenir histórico y en el desarrollo constitucional y político en nuestras democracias.


Hacemos una reflexión sobre la crisis del control parlamentario y sus perspectivas en los parlamentos modernos, así como sobre el rol que juegan las mayorías y las minorías en la función de control parlamentario.

Debido a la diversidad de temas que abarca el control parlamentario, lo hemos dividido en tres partes, cada una de las cuales está subdividida en capítulos.

La primera parte contiene tres capítulos, los cuales están referidos a la evolución del control parlamentario, su naturaleza y clases. Se destaca en este proceso, como características importantes, la publicidad y la oportunidad, dado que el parlamento, al tener información privilegiada, permite a sus representados tomar conocimiento de los actos de gobierno y ejercer el control, para oportunamente realizar las respectivas correcciones o que se asuman las responsabilidades que ameriten, destacando entre ellas las de índole político.

La segunda parte contiene cinco capítulos, referidos al control parlamentario preventivo y funcional: i) La investidura: su origen, la investidura en el derecho comparado, la investidura en el Perú y su procedimiento; ii) Los pedidos de informe, su conceptualización y las solicitudes de información del derecho comparado; iii) La invitación a los ministros y funcionarios al seno del Congreso de la República, su origen y naturaleza jurídica; iv) La dación de cuenta, su conceptualización y la dación de cuenta en el derecho parlamentario y en el Perú.

La tercera y última parte contiene tres capítulos que están referidos a: i) La acusación constitucional, sus objetivos, orígenes históricos, el antejuicio como mecanismo de control parlamentario, su procedimiento en el derecho comparado, los modelos de este procedimiento y el debido proceso; ii) Las comisiones investigadoras, sus objetivos, origen, evolución y naturaleza jurídica, sus facultades y apremios, tanto de las comisiones investigadoras como de la investigación judicial; y finalmente iii) La interpelación ligada a la censura, su rol en el derecho comparado y en el Perú; se resaltan que los funcionarios protegidos con el beneficio del antejuicio político tienen el derecho a no ser procesados penalmente sin que previamente se sometan al proceso de acusación constitucional regulado ante el Congreso de la República del Perú con la finalidad de determinar los hechos que son materia de acusación.



La finalidad de este volumen es darle al lector una herramienta más para entender estos temas tan complejos, pero tan útiles para una democracia, que muchas veces se ve en peligro por el mal accionar de sus representantes.

Espero que esta publicación sea de su agrado y, sobre todo, de utilidad para conocer mejor la labor de control parlamentario en nuestro país.

INTRODUCCIÓN

Vivimos en una sociedad occidental globalizada en la cual el funcionamiento del sistema democrático exige como requisito básico la existencia de varios e independientes poderes u órganos del Estado. Tradicionalmente se pensó en tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a tenor de la teoría de Montesquieu. Sin embargo, esta teoría ha sido ampliamente superada, pues en la actualidad son más los órganos en los que se distribuyen las funciones y atribuciones del Estado. No obstante, el parlamento empezó y aún continúa siendo un pilar fundamental de la democracia; el más representativo por su origen (la voluntad popular) y por la diversidad cultural de los miembros que lo integran.

En tal sentido, la doctrina y el derecho comparado reservan al parlamento tres funciones principales: la función legislativa, la de control político y la de representación. En el pensamiento político, por ejemplo, el constitucionalismo clásico consideró al Poder Legislativo como el primer poder del Estado, debido a que su función principal era la aprobación de la ley. En este sentido, la legitimidad del parlamento dependía de la cantidad antes que de la calidad, de la producción legislativa. Pero en nuestros días, los parlamentos han encontrado un competidor en el Poder Ejecutivo, pues este se ha convertido en el mayor productor legislativo, ya sea de normas de menor rango (administrativo y reglamentario), ya sea de rango propiamente legal, tanto por encargo (legislación delegada), como por el ejercicio de la potestad constitucional a través de normas de emergencia económica o financiera. Ergo, intentar mantener la vigencia primordial de la función legislativa del parlamento es cada vez más difícil. Sin embargo, no por ello el rol del parlamento debe ser desdeñado. Nos toca, en estos tiempos, reforzar la función de control parlamentario y de representación para apoyar la gobernabilidad democrática y lograr el vínculo con la ciudadanía; gracias a estas funciones, se permitirá percibir al parlamento como una institución más cercana y preocupada por la solución de los problemas que la aquejan.

Los parlamentos modernos de Europa y el estadounidense han entendido que el control parlamentario es la razón de ser del parlamento en esta era, relanzando así esta función parlamentaria y logrando así legitimidad y aceptación de la ciudadanía. No obstante, en Latinoamérica esta corriente no es aceptada con facilidad fundamentalmente, porque se desconoce el origen, naturaleza y procedimiento de las instituciones del control parlamentario y, lo que es más lamentable, porque no existen equipos técnicos preparados y entrenados en el desarrollo de esta añeja pero renovada función.

Debemos mencionar, asimismo, que gran parte de los principales actores, es decir, los representantes parlamentarios, siguen pensando que son elegidos para tener como principal función legislar (si no la exclusiva); asimismo, los medios de comunicación evalúan el trabajo parlamentario casi exclusivamente por la función legislativa, porque no entienden que los parlamentos han evolucionado.

Nuestro reto es modernizarnos otorgando prioridad al control parlamentario y adecuándonos a las nuevas corrientes democráticas del siglo XXI, lo que nos permitirá devolvernos legitimidad al realizar el control de los asuntos de interés público que afectan al ciudadano. Por esta razón espero que este trabajo contribuya a conocer el origen y evolución de las instituciones del control parlamentario de Latinoamérica, ya que conociéndolas y comprendiéndolas podrá valorarse la necesidad de realizar el control de las políticas públicas y de las conductas de los funcionarios del Estado, procurando así que sean eficientes y eficaces. Así, el parlamento quedará convertido en el ágora de debates de los grandes temas para el desarrollo del país y de la consolidación de la democracia.

El trabajo presenta las instituciones de control parlamentario desde su origen, evolución y desarrollo procedimental en los diversos países latinoamericanos, y da a conocer cómo estos han adecuado las instituciones del control a sus realidades y democracias. Como diría Robert A. Dahl (1996): «Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país». En tal sentido, todos los pueblos, en la búsqueda del equilibrio de poderes, han planteado la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impiden el ejercicio ilimitado del poder y evitan la irresponsabilidad en la que podrían incurrir los funcionarios públicos. Este rol ineludible lo tiene el parlamento, tal como lo ha afirmado Sartori:

El parlamento es indispensable no solo por lo que hace sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el solo hecho de existir, el parlamento condiciona el poder, ejerciendo una función preventiva invisible, sin embargo, en un sentido cautelar y limitativo del poder.

Al respecto, se debe resaltar que el control parlamentario busca la visibilidad de los actos y políticas de gobierno para que el gran jurado, la ciudadanía, sea quien los juzgue, no jurídicamente sino políticamente, lográndose así el tan anhelado control político difuso. Es por medio de este control que se logra muchas veces enmendar las acciones y políticas del Ejecutivo, evitando que el destino de los pueblos sea perjudicado.

Espero que los lectores del presente trabajo busquen en él un instrumento para entender la ratio final de las instituciones parlamentarias del control parlamentario y cómo vienen evolucionando en nuestro continente.

Mg. José Carlos Chirinos Martínez*

* Máster en Derecho. Abogado y profesor en la especialidad de Historia y Geografía por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Ha seguido diplomados en The George Washington University, Pontificia Universidad Católica del Perú y el Congreso de los Diputados Españoles. Representó al Perú en el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ha recibido reconocimientos en sus dos carreras (abogado y docente). Entre los cargos ejercidos destacan el de Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo) y Director General Parlamentario (Poder Legislativo). Actualmente labora como Secretario Técnico en el Departamento de Comisiones del Congreso de la República.



PARTE I

**FUNDAMENTOS
GENERALES DEL CONTROL
PARLAMENTARIO**

CAPÍTULO I:

EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO

1.1. ORIGEN DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Cuando buscamos hablar del origen del control parlamentario, tenemos necesariamente que realizar una división de los dos términos: «control» y «parlamento», porque si analizamos la fusión de ambas palabras tendremos una respuesta, sin embargo si solo nos limitamos al término *control* tendremos que retroceder más en el tiempo. Recordemos que en la estructura de organización del poder de las civilizaciones tenemos a los imperios del mundo antiguo,¹ en los cuales el poder era absoluto, pero surge en los griegos y en especial en el senado romano la concepción de establecer límites al poder absoluto (primeros esbozos del control a la autoridad). En esta línea de ideas recordemos que tiempos después surge la Carta Magna en Inglaterra — llamada también la «Gran Carta de las Libertades» —², es el primer documento que pone límites al poder del monarca Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra firmado en la ciudad de Londres el 15 de junio de 1215, en el cual se estableció por primera vez el hábeas corpus, el principio de legalidad y ***que el poder del rey puede ser limitado por una concesión escrita y aceptada por este.***

Ahora bien, esto no solo ocurrió en Inglaterra; existieron procesos similares en la Península Ibérica: hablamos de las Cortes de León de 1188 y de las Cortes Catalanas de 1192. Es de destacarse que entre las cosas exigidas se pedía el favor de no pervertir el derecho; así se formó el derecho al debido proceso y también se separó la Iglesia del Estado.

Podemos ir coligiendo que (sin tener una instauración formal) los orígenes del control se ubican en los mismos orígenes del régimen parlamentario en Inglaterra, en el año 1258, en las Provisiones de Oxford,³ documento considerado como la primera constitución escrita de Inglaterra. Las provisiones forzaron al rey Enrique III de Inglaterra a aceptar una nueva forma de gobierno en la que el poder residía en las manos de un consejo de 15 miembros que supervisaría los nombramientos ministeriales, la administración local y la custodia de los castillos reales. El parlamento, mientras tanto, que debía reunirse tres veces al año, monitorearía el funcionamiento de este consejo.

¹ Egipto, Mesopotamia, Grecia y el propio Imperio Romano.

² Primera Constitución de la Historia Juan I de Inglaterra. (1166-1216)

³ Las Provisiones de Oxford fueron instauradas por un grupo de barones liderados por Simón V de Montfort, conde de Leicester.

Por su parte Fernando Santaolalla, en su obra *El parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*, sitúa el origen remoto de las comisiones parlamentarias en el siglo XVI, durante los reinados de Eduardo II y, especialmente, de Eduardo III (1327-1377); ergo, constituiría ya un inicio incipiente del control parlamentario.

Podemos inferir que el origen del control parlamentario lo encontramos en identidad o concordancia con el surgimiento del parlamentarismo por la lucha contra el poder absoluto que se inició en Inglaterra, pero fue recién incorporado formalmente en el siglo XVIII. Así, de Europa insular se extendería a la Europa peninsular, en la cual surgen grandes pensadores que le darán forma conceptual y constitucional. Así tenemos:

- Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, afirma que «el cuerpo representante [...] debe ser elegido [...] para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer».⁴ Como vemos, está demarcando claramente dos funciones propias del parlamento: la legislativa y la de control.
- John Stuart Mill, a su vez, señala que «la verdadera función de una asamblea representativa es controlar [to watch and control] al gobierno; alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos que cualquiera considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables; y, si los hombres que componen el gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad [the deliberate sense] de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores, ya sea de forma expresa o virtualmente».⁵ Con la evolución histórica se va considerando el control como una función primordial del parlamento y como mecanismo único de lograr frenar al poder.

No podemos concluir esta parte sin recoger lo que nos dice Karl Loewenstein: «el origen del control parlamentario se encuentra en el proceso de evolución de la representación política. A finales del siglo XVIII, y particularmente durante el siglo XIX». Sustenta su apreciación en las reformas producidas en Inglaterra entre 1867 y 1884, especialmente la democratización del derecho electoral, las que se trasladan luego a Francia.

1.2. EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Como ya se ha venido señalando, el control parlamentario está ligado de manera íntima con el surgimiento del parlamentarismo, aunque formalmente se vaya a desarrollar posteriormente con texto constitucional e instituciones propias, conforme pasaremos a describir. Podemos decir que, terminada la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la idea del control parlamentario no se encontraba en los textos constitucionales, aunque por la casuística, tradiciones y doctrina se concebía ya como existente. Así, fiel a su práctica, los ingleses son los primeros en plasmar el control parlamentario a

⁴ Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1972 (1748), pp. 151 y 155.

⁵ «Considerations on Representative Government», en *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. London, J. M. Dent & Sons Ltd., 1910 [1861], p. 239.

comienzos del siglo XVIII; por su parte, Francia hace lo propio a la caída de Napoleón, en la III República. De esta manera, en los regímenes parlamentarios, tanto monárquicos como republicanos, el control de las cámaras sobre el gobierno es una práctica desarrollada, recogida en los reglamentos y teorizada doctrinariamente en el periodo que va de 1875 a 1918.

Con el fin de la guerra, los países surgidos de los viejos imperios austro-húngaro y alemán, tales como Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia, participaron del parlamentarismo racional y asumieron en sus constituciones mecanismos de control y responsabilidad política, como son la moción de censura y la cuestión de confianza.

Como dice Cecilia Mora-Donatto : «la constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que el control es un instrumento cuyas finalidades principales son sancionar, ratificar o destituir un gobierno, para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre este y el parlamento».

Cuando caen los regímenes totalitarios en Europa Occidental y se pone término a la Segunda Guerra Mundial, se viene una nueva etapa y queda demostrada la necesidad imprescindible para los Estados del control parlamentario, así como la obligación de contar con instrumentos que sirvan para el control de poderes, sin perjuicio de los mecanismos de control recíproco (es decir, el *checks and balances*, propio de los Estados Unidos de América) que garantizaran que no se produzca el predominio de un poder sobre otros; así bajo la influencia estadounidense se configurará la estructura política de los Estados.⁶

Finalmente, podemos decir que el control parlamentario en el actual Estado constitucional y democrático no es uniforme, debido a que en las democracias actuales es posible encontrar diversos sistemas de gobierno de ahí que pueda hablarse de presidencialismo, parlamentarismo, semiparlamentarismo y semipresidencialismo; sin embargo, todos los modelos buscarán tener en el parlamento la sede del control en la búsqueda de un balance de poderes. En otros términos, solo un poder autónomo como el parlamento puede controlar el poder del Ejecutivo.

Es evidente que la fuerza del control parlamentario variará dependiendo del sistema de gobierno en que nos encontremos, el uso de la responsabilidad política difusa y del rol que se le permita a la minoría parlamentaria.⁷ Por lo tanto, el control parlamentario debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Cuando el control parlamentario recae sobre una mayoría parlamentaria opositora al Ejecutivo, esta debe buscar ser lo más objetiva posible evitando caer en el obstruccionismo o ser valorada por los representados como opositora a toda propuesta; es decir, debe saber diferenciar su rol de control con el de ser un mero adversario que busca el fracaso del Ejecutivo sin tener en cuenta el interés público y el bienestar general.

⁶ Este será el modelo acogido por las repúblicas presidencialistas.

⁷ Esencialmente, el control político es función de las minorías y los reglamentos parlamentarios deben dar los instrumentos y permitir que estas minorías cumplan su labor.

1.2.1. Conceptualización del control parlamentario

Uno de los grandes problemas para conceptualizar el control parlamentario es la perspectiva desde la cual se realiza el análisis. Si estudiamos por separado el término *control*, tendremos las siguientes opciones:

Desde una perspectiva semántica, entendemos el término *control* como: «comprobación, inspección, fiscalización, intervención, autoridad, dominio, dirección o mando».⁸

Doctrinariamente se confunden dos significados distintos para el control: de un lado, en la lengua francesa, *controle* equivale a verificación o comprobación; de otro; el procedente del inglés, idioma en que todo control implica dirigir.⁹ Y si bien tradicionalmente el control parlamentario se ha identificado más con el primero de esos sentidos (que en el inglés se expresaría más bien por el verbo *to check*), lo cierto es que también engloba al segundo. Para García Morillo, el concepto francés es el gramatical correcto y jurídicamente pertinente, por lo que «la actividad de control queda circunscrita al examen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control».

Pero el tema que nos ocupa es el control parlamentario, el cual, como ya hemos venido analizando, es concurrente al control de poderes y a la moderna teoría del Estado constitucional y democrático. Desde esta perspectiva, tenemos una serie de opiniones doctrinarias, como las siguientes:

KARL LOEWENSTEIN

Señala que el control asume dos modalidades básicas:

- El control por distribución de poder, es decir, cuando se requiere la voluntad de dos o más sujetos para producir un acto jurídico estatal, como en el nombramiento de un juez federal en la Constitución de los Estados Unidos de América, producto de una proposición del presidente y un acuerdo del Senado.
- El control por negación de poder, que acaece cuando un poder del Estado puede disolver un acto de otro poder o a este último poder: por ejemplo, tenemos el veto presidencial a las leyes que sancione el Congreso o la disolución del parlamento por el Poder Ejecutivo o el Gobierno en los regímenes parlamentarios.

Consideramos que uno de los principales aportes de Loewenstein es señalar que el control parlamentario puede plasmarse interórganos (si un poder del Estado vigila a otro u otros) o intraórgano (si un sector de un órgano fiscaliza internamente al propio órgano, como es el caso de una cámara del Congreso al revisar un proyecto de ley que proviene de la otra cámara).

⁸ DLE, Diccionario de la Real Academia Lengua Española.

⁹ García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 49-50.

FERNANDO SANTAOLALLA

«El control parlamentario constituye una actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario». A decir de nuestro Tribunal Constitucional, si el poder ha respetado o no el núcleo duro de constitucionalidad».

JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT Y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO

«El control parlamentario responde a una idea simple y práctica [...] los elegidos por el pueblo deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la voluntad nacional». Este concepto resalta que el poder de realizar el control emana del pueblo y es transmitido a sus representantes para que se convierten en los guardianes de la fe depositada en el Ejecutivo (respeto a las promesas políticas).

LUIS AGUIAR DE LUQUE

«[...] el fundamento y razón de ser del control parlamentario se sitúa en la calidad del parlamento de ser titular de la soberanía, de ser por consiguiente, durante los interregnos que median entre las consultas electorales, quien ejerce la soberanía de la delegación de su titular originario, de garantizar en suma que la acción del gobierno se adecúe a la voluntad popular expresada a través de los estrados parlamentarios». Este es un concepto muy propio del parlamento español, destacando la característica del interregno parlamentario.

Sintetizando, diremos que el control parlamentario es la función intrínseca de los parlamentos modernos que busca lograr el necesario equilibrio entre los poderes del Estado. Así, se le otorga al parlamento la posibilidad de evaluar los actos de los otros órganos estatales con la finalidad de vigilar que estos no se excedan en sus funciones y se encuadren en el marco constitucional que rige y por el cual el ciudadano ha firmado su contrato social. De ahí que se decimos inclusive que la principal labor del Congreso es fiscalizar o controlar a los demás poderes, en especial al Gobierno.

Finalmente, podríamos señalar que el control parlamentario es toda actividad formal e informal preventiva, permanente o posterior de los parlamentos a través de diversos mecanismos destinados a comprobar, revisar, examinar, autorizar, vigilar y hasta censurar las políticas, acciones y conductas reñidas con la Constitución y el orden social constituido, por parte del Gobierno (Ejecutivo y otros órganos del Estado), buscando que el ciudadano sea debidamente informado de las referidas conductas; lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de la exigencia de responsabilidad política inmediata.

1.2.2. Crisis del control parlamentario y sus nuevas perspectivas

Diversos autores señalan que el control parlamentario se encuentra en crisis, a pesar de que los parlamentos modernos deben orientar todos sus esfuerzos a esta función;¹⁰ en

¹⁰ El autor comparte la tesis de que los parlamentos cada vez legislan menos y que los ejecutivos se han apropiado de esta función; por consiguiente, los parlamentos deben realizar el control para buscar el equilibrio de poderes.

ese sentido mostraremos la opinión de algunos autores sobre la crisis del control parlamentario, tales como:

MANUEL ARAGÓN REYES¹¹

«El control parlamentario es hoy en día muy limitadamente eficaz, pues el Poder Ejecutivo posee una libertad de movimientos, difícil de intervenir por las demás instituciones. Esto conlleva a que, muchas veces, el parlamento actúe sobre él un control rutinario y ritualizado, en la mayoría de los casos, de resultados previamente conocidos y llevada tan sólo hasta donde el gobierno permite».

ANGEL GARRORENA MORALES¹²

«Si falla el control realizado por el parlamento, aunque otras formas de fiscalización subsistan, el modelo está fallando en el más cardinal, también en el más emblemático de sus controles políticos».

Sin embargo, debemos señalar que la crisis del control político se da por la identidad del titular del control parlamentario con la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, provocando la ausencia o restricción del control parlamentario de la actuación política gubernamental.

La crisis del control parlamentario se observa en casi todos los países, en especial en el control de la legislación delegada y en las comisiones investigadoras, máxime si siempre se les pide un resultado casi judicial: esto es, encontrar responsabilidades penales, cuando en realidad ese no es el fin supremo del control político, que busca finalmente evaluar políticas públicas, su implementación y su relación con los beneficios o no para la ciudadanía.

Ahora bien, los autores señalados en este trabajo coinciden en señalar que se debe reevaluar el funcionamiento del control parlamentario y de sus instrumentos, a fin de que no se repita lo que pasa cuando el poder se ejerce sin control y cuando el titular del control es la misma mayoría parlamentaria del partido de gobierno: corrupción generalizada, violación de derechos fundamentales y menoscabo de las instituciones democráticas. Considero que la crisis también se pone de manifiesto cuando una mayoría parlamentaria contraria al gobierno confunde su rol de control parlamentario y lo convierten en un instrumento para imponer su visión política y de mera crítica sin tener en cuenta el interés público.

A manera de colofón, diremos que en el presente siglo los parlamentos deben necesaria e ineludiblemente tener como principal función, sino exclusiva, el control político;¹³ el parlamento legislador de los siglos XIX y XX ya no corresponde a los tiempos actuales.

¹¹ Constitucionalista, exmiembro del Tribunal Constitucional de España.

¹² Garronera Morales, Ángel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. 1990. Madrid: editorial Tecnos.

¹³ Así lo reconoce el Tribunal Constitucional Peruano en el Expediente 3760-2004-AA/TC (18.2.5) en su fundamento 12.

No obstante, para ponernos de acuerdo con los tiempos modernos, los parlamentos, en especial en los países latinoamericanos, debemos realizar las siguientes acciones:

- Desarrollar en nuestras constituciones las instituciones de control parlamentario y ponerlas a tono con los tiempos, sobre todo utilizar las que en la realidad tienen práctica parlamentaria.
- Actualizar los estatutos o reglamentos parlamentarios, en los cuales desarrollemos las instituciones e instrumentos del control parlamentario que le permitan al parlamento cumplir con su rol de control parlamentario, pero sin olvidar que este es un derecho de las minorías parlamentarias.
- En la actualización de los instrumentos de control parlamentario, debemos tener bien presente que el parlamento, como un ente jurídico-político, no puede estar ajeno al respeto de los derechos y garantías de los ciudadanos y del propio Estado Constitucional de Derecho. No obstante, estos instrumentos de control solo pueden cumplir plenamente su función cuando se realizan adecuadamente, es decir, cuando son eficientes y tienen vigencia real; de lo contrario, pueden servir, paradójicamente, para revestir de legalidad prácticas políticas nocivas, las cuales atentan contra el ordenamiento jurídico y las instituciones democráticas.
- Crear comisiones especializadas en control parlamentario y que, a su vez, cuenten con personal especializado¹⁴ en control y evaluación de políticas públicas, evaluación de normas en concordancia con los resultados de estas, así como evaluar la gestión de los operadores de las normas (funcionarios) para poder determinar, de ser el caso, responsabilidades administrativas, civiles o penales.
- Finalmente, necesitamos un cambio de mentalidad y de actitud porque, como afirma Néstor Pedro Sagüés,¹⁵ «los vicios más sensibles en el déficit de control parlamentario tienen su origen en problemas de hábitos, de mentalidad y de actitudes poco saludables, pero profundamente afianzadas en el medio social, cuyo reemplazo exigiría una suerte de lavado de cerebro de parte de la clase política, y que, por lo demás, si ese cambio de decisión y voluntad no se produce, no habrá control».¹⁶

1.3. ROL DE LAS MAYORÍAS Y LAS MINORÍAS EN EL CONTROL PARLAMENTARIO

Cuando se elige un parlamento se originan mayorías y minorías, ya sea afines al ejecutivo o en contra de este; pero, las relaciones entre las mayorías y las minorías de oposición solo difícilmente pueden poner en cuestión el control del poder entendido de esta manera. El hecho de que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se encuentren en manos de un mismo actor (el partido o coalición mayorita-

¹⁴ No solo parlamentarios, sino también el personal del servicio parlamentario.

¹⁵ Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Rosario, Argentina. *El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades. Artículos de doctrina*, pág. 11. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/5F9C8B539C61FD140525759E0079C232/\\$FILE/EI_Control_del_Congreso_sobre_el_Presidente_en_Argentina._Normas_y_Realidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/5F9C8B539C61FD140525759E0079C232/$FILE/EI_Control_del_Congreso_sobre_el_Presidente_en_Argentina._Normas_y_Realidades.pdf)

¹⁶ *Ídem*.

ria) no implica la automática desaparición del resto de los controles existentes en el régimen, aunque resulta obvio que puede llegar a debilitarlos.

Para entender por qué no desaparece el control cuando existe una mayoría absoluta, es necesario señalar los siguientes fundamentos:

1. La necesidad del control: el control parlamentario es una exigencia derivada del concepto mismo de la democracia representativa. Se apoya sobre una idea muy simple: el poder reside en el pueblo, que lo delega en ciertos órganos que tienen la misión de realizar la voluntad popular democráticamente expresada. El control permite que la ciudadanía esté informada para poder renovar o negar su confianza y cambiar la correlación de fuerzas políticas, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate, por lo que «el precio de la democracia es el control perpetuo».¹⁷

El control exige pues el exhaustivo conocimiento de su actuación y la posibilidad de que ese conocimiento llegue a ser público, es decir, que requiere información y publicidad, algo que, por su trascendencia, no puede quedar a disposición de la propia mayoría, sino que ha de estar garantizado al margen de la voluntad mayoritaria.

En conclusión, a las minorías les interesa poner de manifiesto aquellas actuaciones de la mayoría que pueden ser valoradas negativamente por el pueblo, en la misma medida en que a la mayoría le conviene mostrar sus aciertos y ocultar sus errores. Montero y García Morillo sintetizan así la idea: «La publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero».¹⁸

2. La importancia del control: el control del gobierno constituye «la verdadera función del parlamento en las sociedades contemporáneas».¹⁹ Debemos tener en cuenta que en las demás funciones parlamentarias tradicionales (legislativa, presupuestaria y designación de titulares de otros órganos del Estado) se manifiesta especialmente el predominio que el gobierno y su mayoría parlamentaria tienen; asimismo, el gobierno ya no puede ser descrito como un mero ejecutor de las normas dictadas por otro órgano, ya que en la práctica es quien promueve la mayor parte de la legislación y, desde luego, domina todo el proceso legislativo, imponiendo casi invariablemente su voluntad. Esta nueva realidad del parlamento ha originado que algunos doctrinarios, como Duverger, sugirieran sustituir las denominaciones clásicas de Poder Legislativo y Poder Ejecutivo por las de poder deliberativo y gubernamental,²⁰ respectiva-

¹⁷ *Eternal scrutiny*: Grdith, J. A. G., y Ryle, Michael: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. London: Sweet and Maxwell, 1989, p.16.

¹⁸ Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 52.

¹⁹ Afirmaciones similares, y en el mismo sentido, aparecen en la doctrina de casi todos los países europeos, desde los clásicos (Montesquieu o J. S. Mill) hasta la actualidad: López Garrido, Diego: *Las funciones político-directivas de los Parlamentos*; en Garrarena Morales, Ángel: «El Parlamento y sus transformaciones actuales». Madrid, Tecnos, 1990, p. 354; Santaolalla, Fernando: *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid, Eudema, 1989, pp. 16 y 28-33.

²⁰ También Ojeda utiliza la denominación de «poder deliberativo o deliberante» (Ojeda, Antonio: «Organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, p. 48).

mente. Por lo tanto, la función del parlamento ya no es propiamente la de legislar, sino la de deliberar y controlar, haciendo pública la diversidad de opiniones que cada norma o cada actuación de los poderes públicos provoca.

En este estudio del rol de las mayorías y minorías debemos tener en cuenta que la mayoría impone la decisión, pero no puede impedir la opinión de la minoría. Por esta razón Aragón Reyes diría: «Las minorías deben tener garantizado el derecho de libre crítica, aunque esta sea destructiva», refiriéndose claramente a que una crítica infundada desprestigia a quien la origina, pero nunca se les podrá negar el derecho a ella.

La función de control parlamentario, por su naturaleza, debe ser protagonizada fundamentalmente por las minorías de oposición. Ello no significa que todos los procedimientos de control puedan dejarse sin más a la voluntad de las minorías, pero sí que su regulación ha de reservarles jurídicamente una posición que responda a ese protagonismo. La eficacia del control del gobierno depende, en última instancia, de que las minorías vean reconocido ese papel, ya que en caso contrario sería muy difícil afirmar su existencia.²¹

En cuanto a la mayoría parlamentaria con identidad con el Ejecutivo, esta lo sustenta en el parlamento y le da un apoyo público, dejando sus críticas u observaciones para consultas privadas o reservadas al interior del gobierno o del grupo de gobierno. Finalmente, el papel de la mayoría no es impedir el control, sino evitar que este llegue a sus últimas consecuencias negativas; contrario sensu, el objetivo de la minoría será llegar al fondo de las cosas y ponerlo a la vista de la opinión pública; esto mismo sucede con una mayoría contraria al Ejecutivo.

Las mayorías parlamentarias buscan que los Ejecutivos cumplan sus promesas electorales y las políticas de gobierno diseñadas; por su parte, la minoría opositora buscará señalar que las políticas públicas no son las correctas, que están mal implementadas o que en su ejecución existen irregularidades; y, por el contrario, aducirá que su plan de gobierno era mejor o, en todo caso, que las políticas se asemejan a lo que ellos ofrecieron y que la minoría, si fuera gobierno, lo haría mejor.

Finalmente, a nivel de las consecuencias del control parlamentario, diremos que a la mayoría gobiernista no le interesa que las críticas al gobierno o las discrepancias con su actuación trasciendan públicamente; por su parte, las minorías o mayorías opositoras buscan la difusión, hacer ver que el Ejecutivo no cumple sus promesas y que las acciones de gobierno no benefician al país y, de ser el caso, poner ante los ojos de la opinión pública información de los actos de corrupción. Las mayorías se impondrán con la fuerza de sus votos y con ello harán que las minorías pierdan sistemáticamente, lo cual no debe preocuparnos porque los modelos constitucionales y reglamentarios están hechos para que la consecuencia final del control requiera de votaciones especiales para dar equilibrio al sistema. Lo realmente preo-

²¹ Por este fundamento doctrinario las constituciones y los estatutos o reglamentos parlamentarios consideran votaciones especiales minoritarias para ciertos procedimientos de control, como el pedido de interpelación, comisiones investigadoras; pero para dar equilibrio exige votación superior para la censura.

cupante sería que las minorías ganaran todas las votaciones, con lo cual se crearía inestabilidad política, lo que sucede cuando la mayoría es la opositora.

Podemos concluir resaltando que en el desarrollo del control parlamentario se aprecian como características importantes la publicidad y la oportunidad, dado que el parlamento, al tener información privilegiada, permite a sus representados tomar conocimiento de los actos de gobierno y ejercer el control que haga posible realizar oportunamente las correcciones y sanciones que las circunstancias ameriten.

CAPÍTULO II

NATURALEZA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

2.1. DOCTRINAS DE LA NATURALEZA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Cuando se busca determinar la naturaleza del control parlamentario, encontramos que la discusión ha sido prolija, incluso originando a veces confusión con la naturaleza del control político. Presento pedagógicamente tres teorías reconocidas doctrinariamente: la teoría del control sanción (doctrina clásica), la de la garantía institucional y la teoría moderna o de la responsabilidad política difusa.

2.1.1. Teoría del control sanción (doctrina clásica)

Esta teoría considera el control parlamentario como control jurídico (naturaleza jurídica). Entre los autores que adoptan esta posición, destacan el español Fernando Santaolalla y los italianos De Vergotinni, Galizzia, Fenucci y—en algunos puntos— Manzella.²² Plantean una visión formalista, que entiende que los mecanismos a través de los cuales actúa el control parlamentario derivan de su positivización, es decir, de su regulación en normas jurídicas; por ello se habla del binomio: control-sanción, efecto inmediato. Su principal propulsor, Fernando Santolalla,²³ nos diría: «[...] el control constituye una actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario».

El control es visto como una parte de los procedimientos que utiliza el parlamento para aplicar la responsabilidad política del gobierno, siendo indisoluble este instituto de la sanción, que sería subsiguiente al de control, cuando no se ven como un continuum. Esta primera concepción acierta tanto en conectar el control con la responsabilidad como en destacar que este ha de tener como trasfondo el instituto de la sanción, aun cuando esta no se haga efectiva.²⁴

²² En su artículo «Le funzioni del parlamento in Italia», en *R. Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 1974, pp. 375 a 408.

²³ En su obra «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», en: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12. Madrid: Congreso de los Diputados.

²⁴ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, segunda. Edición. Madrid: Espasa-Calpe, 1990, pp. 29-245.

Esta posición tiene dos defectos notables, a saber: i) excluye la noción de control en aquellos ordenamientos en donde hay separación rígida de poderes y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria (y aun dentro del sistema parlamentario lo excluiría de aquellas cámaras de parlamentos bicamerales que no tienen atribuidas funciones de investidura y de censura), y ii) son difícilmente encuadrables en la función de control instrumentos tradicionales del derecho parlamentario que se utilizan para la información, pero que no llevan adherida una sanción (como son las preguntas).²⁵

2.1.2. Teoría de la garantía institucional

Esta teoría tiene una marcada influencia del modelo jurídico del control-sanción, al que le agrega que se debe tener en cuenta las garantías institucionales e incorporar las garantías establecidas en la norma constitucional, fortaleciendo de esta manera su contenido. Siendo una posición intermedia, no tuvo la acogida esperada.

Recogiendo el análisis que realiza Javier García Fernández en su trabajo publicado, denominado «Funciones de control del parlamento sobre el gobierno», diremos que su punto de partida es quizá un tanto forzado, pues la función de garantía constitucional, por su amplitud, sería predicable de cualquier órgano constitucional, por lo que no parece que sea una función específicamente parlamentaria.²⁶

El problema es que solo se centra en el control que busca un efecto inmediato y una sanción; sin embargo, es menester tener en cuenta su planteamiento del respeto a los derechos constitucionales.

2.1.3. Teoría de la responsabilidad política difusa o moderna

Esta corriente tiende a enfatizar que la naturaleza del control parlamentario es política (el control político), es decir, no se queda con una visión sustancial legal y que atiende los impactos de la actividad de control en el ordenamiento jurídico. Destacan los autores Manuel Aragón Reyes, Francisco Rubio Llorente, Álvaro Gutiérrez y Ángel Garrorena Morales, que ven el control desde la perspectiva de que el parlamento realiza actos políticos. Concluyen señalando que los efectos no serán directos, sino efectos indirectos, mediatos, lo que se denomina responsabilidad política difusa.²⁷

Debemos señalar también que existen actividades parlamentarias que contienen naturaleza jurídica y otros de naturaleza política. En España, García Morillo y Montero Gibert

²⁵ Santaolalla, Fernando (Op. cit., pp. 397-399) rechaza que las preguntas, interpelaciones y las comisiones de investigación sean medios para la función de control.

²⁶ Sobre la función parlamentaria de garantía constitucional, Manzella distingue entre la función de control y la de garantía constitucional. Véase la crítica de la doctrina de la garantía constitucional en Santaolalla, Fernando, «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*. 12, tercer cuatrimestre de 1987, pp. 219-241.

²⁷ Montero Gibert y García Murillo señalan que la **responsabilidad política difusa** es una responsabilidad política sin manifestaciones parlamentarias ni institucionales, pero susceptible de debilitar e incluso derribar al gobierno aun cuando no se formalice jurídicamente.

han tratado de resolver los obstáculos conceptuales; para ello conciben el control como un elemento constitutivo de la función de garantía constitucional, que correspondería al parlamento, ejercitando un procedimiento tanto de verificación de la actividad gubernamental como de eventual responsabilidad.²⁸

Queda entonces replantear un concepto de control que sea capaz de insertarse en la naturaleza específica del sistema parlamentario, aun sin cerrarse a su eventual recepción por parte de sistemas presidencialistas (en los que no se puede negar la existencia de algún tipo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo), y ello sin excluir la dimensión de control que poseen otras funciones parlamentarias, como son la legislativa y la de dirección política. Todo ello sin olvidar, como bien ha visto Manuel Aragón, que el control parlamentario es un fenómeno de naturaleza política, susceptible de análisis jurídico como cualquier otra realidad material, pero con eficacia política.²⁹

Adicionalmente a lo expuesto, es menester señalar que el expresidente del Tribunal Constitucional del Perú, César Landa, en su trabajo «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva»,³⁰ establece el siguiente enfoque sobre la naturaleza del control parlamentario:

«[...] clasificarse en torno a tres tesis principales:

- a) la teoría estricta, para la cual no existe control sin sanción o solo existe control si este lleva aparejada una sanción;
- b) la teoría amplia, que entiende el control parlamentario como una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción, esto es, separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría más general como es la de garantía; y
- c) la teoría de la polivalencia funcional, para la cual no existen procedimientos de control parlamentario determinados, sino que el control puede ser realizado por medio de todos los procedimientos parlamentarios».

Para César Landa, tanto la teoría estricta como la teoría amplia consideran el control parlamentario como un control de naturaleza jurídica, mientras que, para la teoría de la polivalencia funcional, el control parlamentario constituiría un control eminentemente político.

²⁸ García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985; Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984. Una posición más radical en la línea de Montero y García Morillo es la de Francisco Rubio Llorente («El control parlamentario», en su libro *La forma del poder: Estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 241-258) que, si bien critica a ambos autores, no solo se alinea con los que rechazan la conexión del control unos perfiles parecidos a los que da Rescigno a la responsabilidad difusa, pero más correctos, pues el parámetro de verificación es la acción del gobierno cuya valoración puede desembocar en la responsabilidad.

²⁹ Aragón, Manuel. «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Primavera, 1986, pp. 9-39. En contra se muestra Santaolalla, Fernando, «La función de control...», pp. 228-238.

³⁰ Lada Arroyo, César. *El control parlamentario en la Constitución de 1993*, pág. 3. Ensayo publicado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7667/7913>

Concluyendo, podemos decir que la doctrina moderna es la tesis que mejor explica la naturaleza del control parlamentario, enfocando todos los campos de la actividad parlamentaria, es decir, tanto la jurídica como la política, teniendo claro que el control puede ser finalmente un juicio que formará el ciudadano (control difuso); pero en el proceso del control no podemos dejar de lado el respeto de los derechos y garantías constitucionales reconocidos universalmente. Así lo ha reconocido la jurisdicción internacional con la emisión de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los destituidos magistrados del Tribunal Constitucional del Perú por el Congreso de la República del Perú, a través de la cual se reconoció que el control político del parlamento se debe efectuar respetando las garantías constitucionales de los afectados.³¹

³¹ Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú. Sentencia del 31 de enero de 2001. http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=205&lang=es

CAPÍTULO III

CLASES DE CONTROL PARLAMENTARIO

3.1. CLASES DE CONTROL POLÍTICO, OPINIÓN DE AUTORES PERUANOS, PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En el Perú tenemos dos connotados constitucionalistas que han planteado sus posiciones para clasificar al control parlamentario.

3.1.1. Clasificación de Víctor García Toma³²

Al parlamento le cabe la potestad de comprobar, revisar, examinar, autorizar, vigilar y hasta censurar las políticas, acciones y conductas reñidas con la Constitución y el orden social constituido. Teniendo en cuenta estas atribuciones del control parlamentario, Víctor García Toma, en su obra *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*, clasifica al control político en concurrente, posterior y punitivo.

3.1.1.1. Control parlamentario concurrente

Esta modalidad conlleva supone examinar las acciones gubernamentales de manera paralela al proceso mismo de realización. Pertenecen a este tipo de control las instituciones de solicitud de información y estación de preguntas. Constituyen una actividad de verificación confluyente al desarrollo de la actividad político-administrativa.

3.1.1.2. Control parlamentario posterior

Esta modalidad supone examinar las acciones gubernamentales de manera ulterior, consecutiva o subsiguiente al proceso de su realización. Tenemos así la institución de la dación de cuenta. Alude a una actividad de confirmación o veto de determinadas actividades político-administrativas.

3.1.1.3. Control parlamentario punitivo

Esta modalidad implica examinar la responsabilidad política derivada del ejercicio de una alta función pública. Tal es el caso de las instituciones de interpelación y censura.

³² Expresidente del Tribunal Constitucional del Perú.

La responsabilidad política aparece como una ineludible contrapartida a la actividad de gobierno.

3.1.2. Clasificación de César Landa Arroyo³³

Este constitucionalista propone, en su trabajo *Control parlamentario: Mecanismos de coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*, la siguiente clasificación :

3.1.2.1 Control preventivo

Está basado en los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno. Se ejecuta en la investidura.

3.1.2.2. Control funcional

Su característica es desarrollar las actividades de fiscalización parlamentaria, orientadas a verificar o proteger los principios políticos y constitucionales, a través de los pedidos de informes, la invitación a los ministros, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

3.1.2.3. Control represivo

Es el que organiza y pone en funcionamiento su tarea de función contralora, de investigación y de sanción. Se realiza mediante las comisiones investigadoras, el antejuicio político, la interpelación y la censura.

3.1.3. A nivel internacional

3.1.3.1 Karl Loewenstein

En su obra *Teoría de la Constitución*, distingue dos técnicas de control estructuralmente distintas:

- Los controles horizontales, intraórganos e interórganos.
- Los controles verticales, categoría en la que se incluyen tres campos diferentes de acciones recíprocas: el federalismo, los derechos individuales y las garantías fundamentales y el pluralismo.

3.1.3.2 Ignacio Fernández Sarasola

En su trabajo: *El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español*, señala que en las distintas finalidades del control se siguen motivando gran parte de las teorías que hoy se sustentan sobre el concepto y que pueden agruparse en las siguientes categorizaciones del control:

- Control-garantía. La teoría del control-garantía postula una idea estática del control: este tendría por objeto exclusivo apreciar la conformidad o disconformidad de la actuación ministerial con los parámetros de los que el parlamento se erige como tutor, aplicando medidas en caso de que exista una desviación respecto de dichos paráme-

³³ Expresidente del Tribunal Constitucional del Perú.

tros. El control no serviría para activar la conducta gubernativa, sino para dar protección a unos valores predeterminados, siendo, por tanto, una garantía de estabilidad. Esta teoría tiende a poner el control en manos de la mayoría parlamentaria, puesto que esta sería la única portadora de los programas generales a los que debe ajustarse el gobierno.

- Control-inspección. Considera que el control se agota con la recepción de información por parte del controlante (fase de información) y el contraste con los parámetros de control (fase de juicio). Descarta, por tanto, la conducta reactiva del controlante (medida), ya sea de orientación o de exigencia de responsabilidad.
- Control-dirección. Parte de una idea dinámica, asume que el control posee siempre una dimensión plurifuncional, puesto que no se limita a fiscalizar sino también a dirigir.
- Control-responsabilidad. Vincula en mayor o menor medida dos conceptos eminentemente relacionados: control parlamentario y responsabilidad política. Para un sector, el control se relacionaría con la responsabilidad política parlamentaria, es decir, con los mecanismos dirigidos a procurar la destitución del gobierno, en especial la moción de censura. Así, la responsabilidad política parlamentaria no sería sino el «momento culminante» del control, su punto álgido o su manifestación principal, puesto que la responsabilidad parlamentaria solo puede exigirla la mayoría, el único control efectivo sería el que esta ejerciera. Desde una segunda vertiente, el control se relaciona con la responsabilidad difusa, es decir, con la que exige la opinión pública. En este sentido, el control pretendería, en realidad, someter al gobierno a críticas a fin de procurar su desgaste, labor de la minoría parlamentaria.

PARTE II

CONTROL PARLAMENTARIO PREVENTIVO Y FUNCIONAL

CAPÍTULO I

LA INVESTIDURA

1.1. ORIGEN DE LA INVESTIDURA

La sesión de investidura es el acto político y jurídico por el que el gobierno obtiene la confianza del parlamento, representante de la soberanía popular (ya que su poder deviene de su elección por sufragio universal). Esta es la legitimidad del sistema parlamentario y del principio de separación de poderes. Se trata de una institución propia del sistema parlamentario que ha sufrido algunas mutaciones y que ha ingresado a los sistemas presidencialistas, tal cual es el caso del Perú.

La investidura se originó en el parlamentarismo europeo, en el que se estableció una relación de confianza entre el parlamento con y el Ejecutivo. Esta relación de confianza, que los vincula estrechamente, tiene su génesis en el nombramiento y revocación real de los gobiernos.

En un principio los gobiernos necesitaban de la confianza del rey, que era quien los nombraba; en el devenir histórico, y a medida de que se fue afirmando el poder del parlamento frente al monarca, el ejecutivo requirió de una doble confianza: la del rey y la del parlamento. Solo cuando se fortaleció institucional y formalmente la soberanía popular y, finalmente, el sufragio universal, esta doble confianza se inclinó definitivamente a favor del parlamento, debiendo gozar el Ejecutivo exclusivamente de la confianza de la cámara. Así se configuró el monarca, en los modernos sistemas parlamentarios, como una figura que reina mas no gobierna.³⁴

En el siglo XVIII, el jefe del gabinete comenzó a salir de la esfera del rey para situarse en la parlamentaria, pero la influencia del monarca se dejó ver hasta bien entrado el siglo XIX. Merece recordarse que es la Carta francesa de 1814 la que inicia una monarquía constitucional, en la que el rey continúa nombrando y destituyendo a los ministros, pero con ciertos límites al poder.

Un hito histórico se marca en 1830, con los Orleans, cuando se inaugura el llamado *parlamentarismo limitado*, en el cual los gobiernos gozan de la doble confianza del rey y de las Cámaras. Es con la III

³⁴ Material de trabajo para el curso «Actividades de Control de los Parlamentos». Fundación CEDDET, Madrid. Edición 6 módulo 2.

República (Francia) que se inaugura la responsabilidad ministerial ante el parlamento; se afianza así el control parlamentario sobre los gobiernos.

La Constitución de Cádiz (España) establece el predominio del rey, nombra y da confianza al Poder Ejecutivo. Es el Estatuto Real de 1834 el que inicia, vía consuetudinaria, la práctica de las mociones de censura; por lo tanto, el gobierno necesitaba de la confianza del parlamento para mantenerse. Durante todo el siglo XIX en España se seguirá manteniendo como necesaria la confianza real. Es la Constitución de 1978³⁵ la que cambia el depositario del poder, convirtiendo la confianza del monarca en simbólica.

A manera de conclusión, diremos que los orígenes de la confianza están estrechamente ligados al principio de responsabilidad política del gobierno ante el parlamento, que arranca consuetudinariamente en la Inglaterra del siglo XVIII y que se afianza definitivamente en Europa en el siglo XX.

1.2. LA INVESTIDURA EN EL DERECHO COMPARADO

Podemos establecer dos modelos de investidura parlamentaria:

- a) **Investidura implícita o sobreentendida:** constitucionalmente no existe el mandato de un acto expreso a través del cual se otorgue la confianza por el parlamento. Se dice que es sobreentendida porque tendrá la confianza hasta que no se le prive de esta a través de la censura. Este modelo es propio de Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Austria y los Países Bajos.
- b) **Confianza expresamente otorgada:** el mandato es que exista en el parlamento un acto en el cual se evidencie el otorgamiento de confianza al gobierno. Podemos tener dos variantes:
 - **En la cual al jefe del Estado, ya sea monarca o presidente de la República, le corresponde la propuesta del nombramiento del presidente del gobierno o primer ministro o bien de este y también del conjunto del gobierno.**³⁶ Ahora bien, el nombramiento puede ser anterior o ulterior al debate parlamentario. Así, en Italia o Bélgica el jefe de Estado designa a los miembros del gabinete y solo posteriormente el equipo gubernamental se somete al debate de su programa en el parlamento y la ulterior votación de confianza. Constituye el otro enfoque la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución española de 1978, que, previendo igualmente el nombramiento en este caso del presidente del Gobierno y no de todo el gabinete por parte del jefe de Estado, establecen la necesidad de que el debate y votación de la confianza parlamentaria se produzca con anterioridad al nombramiento.
 - Variante en la cual **el jefe del Estado no participa en absoluto en el nombramiento del gobierno**, sino que el mismo depende completamente de la confianza del parlamento. Se

³⁵ Esta constitución es el **fruto de la Transición política española**, un periodo político excepcional que llevo a España de la dictadura de Francisco Franco a una democracia parlamentaria homologable a las europeas.

³⁶ Considerada la más común.

práctica en Japón y Suecia. En la variante japonesa no existe propuesta por parte del emperador, sino que el primer ministro es directamente elegido por el parlamento, a pesar de lo cual el emperador rubrica finalmente la elección realizada por las cámaras. Por su parte, la constitución sueca de 1974 establece que el primer ministro es directamente elegido por el parlamento a propuesta del presidente del parlamento, no quedando ningún resquicio para la intervención del rey.

Como un caso singular, es menester referir que en el derecho comparado existe una figura que podemos denominar *facilitador de la ceremonia de investidura*. Así, en Bélgica y Países Bajos existe **la figura del informador**, que prepara el trabajo al jefe de Estado, realizando una labor de mediación entre los grupos políticos con la finalidad de llegar a un candidato de consenso que tenga todas las garantías de ser apoyado por el parlamento. En España se acerca esa figura a la del presidente del Congreso de los Diputados, que, sin llegar a ser un informador, tiene como responsabilidad transmitir formalmente la información de la decisión de los grupos parlamentarios al monarca.

En cuanto a la sustentación y presentación de un programa ante el parlamento por los llamados a recibir la investidura como sucede en España, en el derecho comparado tenemos la constitución portuguesa de 1976, que exige el sometimiento del programa a la votación de la cámara y lo vincula con los miembros del gabinete, los ministros; en contrario, tenemos a la Ley Fundamental de Bonn, que no prevé la existencia de ningún debate y, por lo tanto, no prevé la necesaria presentación del programa por parte del candidato ante la cámara. En el caso peruano sí se debe presentar un programa y sustentarlo en un tiempo predeterminado.

Otro tema por analizar es el plazo que se fija para la presentación del jefe de Estado (En el Perú el que la presenta es el presidente del Consejo de Ministros) ante el parlamento; así, constituciones como la italiana, la portuguesa o la griega establecen un plazo explícito de 10 días, en las dos primeras, y de 15, en la tercera. En el derecho español este plazo no existe. La constitución portuguesa de 1976 establece un tiempo de tres días. En el caso peruano, el plazo es dentro de los 30 días de haber asumido funciones.

Finalmente, también es meritorio ver en el derecho comparado qué tipo de votación se requiere. Así, la Ley Fundamental de Bonn exige incluso que en la posible segunda vuelta o segunda votación haya mayoría absoluta, mientras que en España una segunda votación permite la elección del candidato por mayoría simple, a diferencia de la primera, en la que se exige la mayoría absoluta.

En estas latitudes de la revisión de la normativa constitucional y reglamentaria que hemos hecho de los países latinoamericanos como Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Paraguay, México y República Dominicana, podemos decir que no existe la figura de la investidura.

1.3. LA INVESTIDURA EN EL PERÚ

Para analizar la institución de la investidura en el Perú es menester entender el proceso del desarrollo constitucional peruano. Brevemente, diremos que, al igual que el resto de América Latina, adoptamos la forma de gobierno presidencial, tomando la experiencia de la Constitución de los Estados

Unidos de América de 1789. Sin embargo, en nuestra evolución se fueron sumando instituciones de la forma de gobierno parlamentaria, como las siguientes:

- a) La figura del ministro de Estado y del refrendo ministerial (Constitución de Cádiz, Constitución de 1856).
- b) Creación del Consejo de Ministros (Constitución de 1856).
- c) Reconocimiento de funciones del presidente del Consejo de Ministros (Constitución de 1933).
- d) De la responsabilidad política de los ministros mediante los institutos de la interpelación y la censura (Constitución de 1920).
- e) La exposición programática del presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso (Constitución de 1933).
- f) La invitación para informar (Constitución de 1979).
- g) La estación de preguntas (Constitución de 1993).
- h) La cuestión de confianza en la función ministerial (Constitución de 1993).
- i) La investidura parlamentaria en la política general de gobierno (Constitución de 1993).

Como vemos, en el Perú la investidura surge en la Constitución de 1993³⁷ y se constituye en una fase consolidadora e integradora en el proceso de la conformación del Poder Ejecutivo, que se inicia cuando el electo presidente de la República convoca y nombra a un ciudadano de su confianza como presidente del Consejo de Ministros para definir la conformación del gabinete; posteriormente, emitida la resolución suprema de nombramiento del presidente del Consejo de Ministros, se procede a emitir el nombramiento de los ministros de cada sector. Sin embargo, este proceso no queda culminado si es que el Congreso de la República³⁸ no otorga la confianza al gabinete recientemente constituido, es decir, no manifiesta su conformidad al programa político a implementarse por parte del Ejecutivo. La investidura perfecciona la validez del nombramiento presidencial, su fin es fundar un gobierno con la confianza del parlamento. Dicha confianza puede perderse durante la gestión cuando el Congreso de la República aprueba una moción de censura contra el Consejo de Ministros en su conjunto o solo a su presidente.

La investidura es la capacidad que tiene el Congreso de la República para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno; asimismo, para comprometer su apoyo al gabinete con base a la confianza que le manifiesta para que pueda implementar un programa político, es decir, un plan de gobierno, es decir actividades organizadas y coordinadas sectorialmente en función a las metas propuestas. Es importante que se establezcan metas para así poder realizar un adecuado seguimiento y evaluación de las mismas.

³⁷ Constitución Política del Perú de 1993, artículo 130.

³⁸ Denominación oficial del parlamento peruano.

1.4. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIDURA EN EL PERÚ

El artículo 130 de la Constitución Política del Perú,³⁹ concordante con el artículo 82 del Reglamento del Congreso de la República,⁴⁰ establece el procedimiento de la investidura. De esta manera, dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso, reunido en el periodo de sesiones ordinario o extraordinario y acompañado de todos los ministros que lo conforman, para:

- a) **Exponer la política general del gobierno;** se busca explicar y manifestar los lineamientos generales, las metas de la administración en la marcha del Estado en concordancia con lo planteado en el mensaje a la nación brindado por el presidente de la República en su discurso de ascensión de mando y los sucesivos discursos durante su mandato los 28 de julio de cada año ante el Pleno del Congreso de la República.
- b) **Debatir la política general del gobierno;** implica discutir y confrontar los alcances de dicha política con la opinión y criterios de los congresistas. Cabe señalar que el grupo parlamentario de gobierno buscará destacar la política general a implementar y los atributos de quienes deben aplicarla; por su parte, los grupos de oposición buscarán plantear sus observaciones, coincidencias o, en su caso, los deméritos de quienes serán los responsables de ejecutar las referidas políticas de gobierno; asimismo, señalaran las deficiencias o circunstancias por las que tuvo que salir el anterior gabinete.
- c) **Debatir las principales medidas que requiere su gestión;** el qué hacer para instrumentalizar la política general, es decir, conlleva ofrecer el «paquete legislativo» necesario o las acciones que el gobierno realizará en la consecución de los objetivos; requiriendo en algunos casos el apoyo de la oposición para sacar prontamente las iniciativas legislativas que presenten.

³⁹ **Artículo 130.-** Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

⁴⁰ **Artículo 82.** Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en periodo de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

- a) Exponer la política general del gobierno;
- b) Debatir la política general del gobierno; y,
- c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

Si el Congreso se encontrara en receso, el presidente de la República convocará de inmediato a legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el presidente del Consejo de Ministros entrega la versión completa a cada uno de los congresistas. La cuestión de confianza que plantee el presidente del Consejo de Ministros a nombre del consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso.

El resultado de la votación será comunicado de inmediato al presidente de la República, mediante oficio firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el presidente de la República aceptará la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.

En caso de que dentro del plazo anteriormente señalado el Congreso se encontrara en receso —periodo no ordinario de sesiones—, el presidente de la República convocará de inmediato a una legislatura extraordinaria.

Al inicio de su exposición, el presidente del Consejo de Ministros tiene la obligación de entregar la versión completa de la misma a cada uno de los congresistas.

Concluida las etapas de exposición y debate respectivamente, el presidente del Consejo de Ministros debe plantear la cuestión de confianza a nombre del consejo en su conjunto.

La cuestión de confianza implica la solicitud de reconocimiento de la capacidad y competencia político-técnica para el desempeño de tan altas responsabilidades constitucionales. Dicha solicitud de otorgamiento de confianza debe ser debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces o en el acto el Pleno del Congreso.

El resultado de la votación es comunicado de inmediato al presidente de la República. En caso de que el Congreso vote favorablemente, se produce *ipso facto* el acto de investidura.

Ahora bien, el Pleno del Congreso podría negar su confianza al Consejo de Ministros, en cuyo caso el Presidente de la República se encuentra en la obligación inmediata de aceptar la renuncia de sus integrantes.

Debe añadirse que, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política del Perú,⁴¹ el presidente de la República se encuentra facultado para disolver el Congreso cuando este hubiere negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Al respecto, es evidente que ante la incompatibilidad manifiesta entre las concepciones y posiciones políticas del Ejecutivo y Legislativo, se hace necesario zanjar dichas diferencias a través de la convocatoria a elecciones para formar un nuevo Congreso, el cual completará el período parlamentario del disuelto.

En la práctica parlamentaria en el Perú, en las sesiones de investidura, se han originado dos hechos que merecen ser mencionados por no estar debidamente reglamentados y que los plenos parlamentarios han tenido que resolver. Veamos:

⁴¹ **Artículo 134.-** El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.
El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.
No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.
Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

- **Los congresistas votaron en abstención en una sesión de investidura y estos votos fueron superiores a los votos a favor o en contra**

Recordemos que en todos los actos que involucran una decisión de los parlamentarios, estos pueden votar **SÍ** (a favor), **NO** (en contra) o **Abstención**, como lo establece el artículo 57 del Reglamento del Congreso de la República del Perú. Por consiguiente, esta misma regla aplica a las votaciones en la sesión de investidura del presidente del Consejo de Ministros.

Esto nos lleva a la pregunta siguiente: *¿qué pasa si las abstenciones son superiores a las votaciones a favor o en contra?* Esta interrogante ha sido resuelta por el «Informe de la Comisión y Reglamento, respecto de la aplicación del Reglamento del Congreso en los casos en los que como resultado de una votación se contabilicen un número de abstenciones mayor a los votos a favor o en contra»,⁴² el cual, en su parte considerativa, último párrafo, y la primera conclusión, establece:

Por eso, frente a la pregunta relativa a la forma de proceder cuando ocurra una situación en la que la mayoría de los votos han sido abstenciones, debe indicarse que una posible solución sería la de votar cuantas veces sea necesario hasta alcanzar un resultado (favorable o no) en el que aparezca que los votos a favor superan a las abstenciones. De persistir el resultado en el que se obtenga más abstenciones que votos a favor o en contra, el Presidente manifestará que se votaría en la sesión subsiguiente.

Conclusiones

Por las consideraciones y fundamentos expuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento opina que:

Si en el caso de que en el Pleno la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver. Los votos a favor y en contra no son suficientes para una decisión colegiada [...].⁴³
(las negritas son nuestras)

Por consiguiente, cuando en la sesión de investidura del entonces primer ministro René Herbert Cornejo Díaz⁴⁴ se dio por primera vez que las abstenciones eran superiores a las otras votaciones, se aplicó correctamente el acuerdo de la Comisión de Constitución, **es decir, no existió acuerdo, favorable o no, sobre la investidura solicitada.**

⁴² El informe fue aprobado el 1 de diciembre del 2003 por la Comisión de Constitución y Reglamento bajo la presidencia del congresista Natale Amprimo Plá.

⁴³ El informe de la Comisión de Constitución y Reglamento fue aprobado por el Pleno de Congreso en la sesión del 11 de diciembre del 2003.

⁴⁴ Sesión de Plenaria realizada el viernes 14 de marzo del 2014, en la que se presentó para cumplir el artículo 130 de la Constitución Política del Perú.

Surge entonces un vacío constitucional y reglamentario sobre cómo proceder en esta situación jurídico-política; soy del criterio de que las subsiguientes votaciones deben realizarse previa la sustentación del presidente del Consejo de Ministros y sus ministros de algún tema que no haya quedado claro o que amerite rectificación, solo así la ciudadanía sabrá a qué se está comprometiendo el gobierno y por qué es que determinados grupos parlamentarios o parlamentarios individualmente variarían su voto de abstención a otra posición; de lo contrario, quedará la sospecha de haberse realizado negociaciones secretas no sacras.

Para implementar el mecanismo de nuevas negociaciones o aclaración de temas de la exposición realizada en la sesión de investidura, los grupos políticos que lo crean conveniente deberían solicitar por escrito, al concluir la primera votación, qué temas debe tratar el presidente del Consejo de Ministros en esta segunda exposición, la cual debe realizarse en el día inmediato a su primera presentación, que deberá ser breve y puntal sobre los temas solicitados.

Esta segunda exposición propuesta se basa en el argumento constitucional de que la exposición del presidente del Consejo de Ministros expone la política general de gobierno y las medidas que requiere su gestión; por consiguiente, si no hubo acuerdo en su primera exposición es porque alguno de estos temas quedó impreciso o los parlamentarios requieren que se realice, o no, determinada medida; o, de ser el caso, requieren satisfacciones que deben realizarse públicamente en el Pleno del Parlamento; así se garantizaría la transparencia y se cumpliría con la función del parlamento de que el ciudadano conozca los temas que finalmente son de su interés público.

Propongo que el parlamento debe limitar cuántas veces se pueden realizar las votaciones en el caso que nos ocupa, porque no podemos dejar en el limbo jurídico a un gabinete ministerial, ni podemos estar citando *ad infinitum* si los parlamentarios no cambian su mayoritario voto en abstención. Esta es una tarea que deberá resolver la Comisión de Constitución y Reglamento mediante una opinión consultiva, que debe ser ratificada por acuerdo en el Pleno del Congreso; caso contrario debería recomendarse una modificación del Reglamento del Congreso para poner fin así a interpretaciones reglamentarias.

Por mi parte, considero que tres votaciones son suficientes para obtener un pronunciamiento por el Congreso y para que el Ejecutivo, por su parte, evalúe la conveniencia política de la continuidad de un gabinete que mantiene la supremacía de las abstenciones. Por tanto, si después de tres votaciones la abstención continúa siendo mayor a las otras votaciones, debería considerarse como denegada la confianza, para que pueda operar lo establecido por la Constitución y así evitar mantenernos permanentemente en una incertidumbre jurídica.

- Otro tema que ha surgido en el parlamentarismo peruano es **si el presidente del Consejo de Ministros puede concurrir al Pleno del Congreso antes de haberse realizado la sesión de investidura.**

Los precedentes parlamentarios nos han resuelto la pregunta. Así, tenemos la presentación del presidente del Consejo de Ministros Luis Federico Salas Guevara Schultz, en la cuarta

sesión vespertina del jueves 10 de agosto de 2000, conjuntamente con el ministro del Interior, general de división EP Walter Chacón Málaga, para informar sobre los actos de violencia ocurridos el 28 de julio de 2000 en la ciudad de Lima. En este caso la sesión de investidura se realizó catorce días después de esta presentación, el 24 de agosto del 2000.

En efecto, el presidente del Consejo de Ministros no puede esperar a la sesión de investidura para presentarse ante el Pleno del Congreso de la República por los siguientes argumentos:

- a) El presidente del Consejo de Ministros es nombrado, al igual que sus demás ministros, por el Presidente de la República, quien goza de la facultad constitucional para designarlo para el ejercicio del poder. Así, desde que asume su ministerio lo hace con la plenitud de sus facultades. Por lo tanto, los ministros no son funcionarios disminuidos en estas, por no haber recibido aún, en sesión de investidura, el voto de aprobación del parlamento.
- b) El presidente del Consejo de Ministros, al igual que sus demás ministros, desde que asume sus funciones, emite normas de gestión y administración sobre su sector; incluso, asume los pasivos o éxitos de la gestión anterior,⁴⁵ sobre los cuales puede inmediatamente asumir responsabilidades ante el Pleno del Congreso. Así, en el caso de negársele la confianza en sesión de investidura, los actos administrativos realizados por el gabinete mantienen su eficacia jurídica.
- c) El Congreso no puede esperar a que se realice la sesión de investidura para requerir la presencia del presidente del Consejo de Ministros o de alguno de sus ministros ante el Pleno del Congreso, si la coyuntura política y los hechos así lo ameriten.

Por consiguiente, si es factible la presencia en el Pleno del Congreso de la República del presidente del Consejo de Ministros o alguno de sus ministros antes de la sesión de investidura.

⁴⁵ En este extremo solo responsabilidad política.

CAPÍTULO II

PEDIDOS DE INFORMES

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PEDIDOS DE INFORMES

Sin lugar a dudas, los parlamentos contemporáneos han encontrado en los pedidos de informes una de las fuentes para obtener información privilegiada, oportuna y de fuente autorizada, toda vez que uno de los problemas del parlamento ha sido su desinformación ante los actos y las políticas del gobierno.

En un mundo globalizado donde la información es poder, se hace cada vez más necesario que el gobierno y el parlamento cuenten con los medios idóneos de información que les permitan tomar decisiones o realizar juicios sobre las decisiones adoptadas de manera eficiente y sobre todo, oportuna. En este contexto, los parlamentos han buscado establecer procedimientos que hagan posible obtener del ejecutivo información validada de los actos y políticas de gobierno que les permitan cumplir su función de control parlamentario.

2.2. LOS PEDIDOS DE INFORMACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

Los pedidos de información en Europa, con diversos matices, pueden ser encontrados en el tratamiento constitucional francés, italiano, británico e hispanoamericano.

En Francia, tenemos la figura de las comisiones informativas, que pueden ser colectivas o individuales —encargadas a un único parlamentario— y que dan lugar a la publicación de un informe. Estas comisiones se constituyen con menor formalidad que las comisiones de investigación y su finalidad es solo informativa.

En el derecho parlamentario italiano se prevé la existencia de comisiones de estudio, ante las que tienen la obligación de comparecer los representantes del gobierno y los funcionarios de las administraciones públicas dependientes.

En el parlamentarismo británico existe la posibilidad de celebrar comparecencias informativas de funcionarios públicos ante las comisiones de la cámara, bajo la dirección y responsabilidad de sus

ministros, que deben dar las instrucciones precisas a quienes designen como sus representantes ante el parlamento. La regla general en la Cámara de los Comunes es que la documentación escrita (*Command papers, act papers y returns*) se remite cuando así lo disponga una ley o cuando la cámara o un determinado comité así lo requiera del ejecutivo; pero en ningún caso se trata de un derecho individual del parlamentario.⁴⁶

En cuanto a nuestro mundo hispano, tenemos que en Argentina (en la práctica) la mayoría de gobierno maneja las mesas directivas de las cámaras, logrando así que la mayoría de los pedidos de informes no lleguen a ser tratados; y en el caso de que lo sean, lleguen con mucha demora o no lleguen. El texto constitucional colombiano establece límites para el pedido de informes pues no debe estar referido a instrucciones en materia diplomática o a negociaciones con carácter reservado (seguridad nacional). En Costa Rica se establece como una «obligación del Ejecutivo» rendir informes a la Asamblea Legislativa. En el vecino Ecuador, el Congreso Nacional tiene la atribución de solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias. Por su parte, el constitucionalista paraguayo pone dos límites a los pedidos de información: que no aborden la actividad jurisdiccional y que estén referidos al interés público; sin embargo, este último término no está definido constitucionalmente.

Chile merece un comentario especial, ya que a nivel constitucional el pedido de informes no es muy claro; por otro lado, las *solicitudes de información* se encuentran reguladas por los artículos 293 y 294 del Reglamento de la Cámara de Diputados.⁴⁷ En virtud de estos, los diputados tienen la facultad de «solicitar informes y antecedentes específicos» a los organismos públicos. Cabe señalar que los senadores, en virtud del artículo 39 del Reglamento de la Cámara de Senadores,⁴⁸ poseen facultad

⁴⁶ CEDDET y Congreso de los Diputados de España, Módulo 3. Actividades de Control de los Parlamentos. Edición 6. Madrid, p. 107,108.

⁴⁷ **Artículo 293**

Las Comisiones permanentes, las Comisiones especiales y las investigadoras, creadas en conformidad con los artículos 229 y 297, respectivamente, la Oficina de Informaciones y la Secretaría de la Cámara de Diputados, son los órganos internos autorizados para solicitar los informes y antecedentes específicos que estimen pertinentes o que les sean requeridos, a los organismos de la Administración del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 9° de la ley N° 18.918.

Cualquier Diputado podrá solicitar, en el tiempo destinado a los incidentes, informes o antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado. La Secretaría de la Cámara de Diputados tramitará estas peticiones en uso de las atribuciones que le confiere el inciso anterior.

Tanto las Comisiones permanentes como las Comisiones especiales podrán, además, citar a los jefes superiores de los organismos de la Administración del Estado o a funcionarios de su dependencia.

Artículo 294

Las peticiones de antecedentes de carácter público o las opiniones sobre los actos del Gobierno que los Diputados soliciten remitir, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán a quien corresponda por la Cámara, en nombre del o de los Diputados que las hayan suscrito o formulado.

De estas peticiones u opiniones, que podrán formularse en cualquier momento, aun estando la Cámara en receso, no se les dará lectura en sesión, pero se dejará constancia de ellas en el Acta y en el Boletín correspondiente a la sesión ordinaria siguiente a su petición. El Presidente podrá, no obstante, suspender su tramitación cuando ellas no se conformen a lo dispuesto en el inciso anterior o su forma merezca reparos fundados.

Una vez que se haya dado cuenta de la respuesta a dichas peticiones u opiniones, la Secretaría la remitirá de inmediato al o a los Diputados que la hayan suscrito o formulado.

⁴⁸ **Artículo 39.-**

La Secretaría del Senado, en los casos a que se refiere el artículo 105, las Comisiones y la Oficina de Informaciones podrán pedir a los organismos de la Administración del Estado los informes y antecedentes que estimen pertinentes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N.° 18.918.

para solicitar los informes y antecedentes que estimen necesarios para el desempeño de su función. Para complementar la información referida presento un cuadro que contiene el tratamiento constitucional a los pedidos de informes en los más significativos países latinoamericanos:

<p>ARGENTINA</p>	<p>Artículo 100 °.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios, cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.</p> <p>Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:</p> <p>[...]</p> <p>11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las cámaras solicite al Poder Ejecutivo.</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>Artículo 69°, del Capítulo II - Del Poder Legislativo .</p> <p>En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p> <p>Artículo 93°, Capítulo III: Del Poder Ejecutivo</p> <p>Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.</p> <p>Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpellaciones o preguntas.</p> <p>Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.</p> <p>Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</p> <p>Las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.</p> <p>El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.</p>

<p>COLOMBIA</p>	<p>Artículo 135 °. Son facultades de cada cámara: [...] 2. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente. Artículo 200°. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: [...] 5. Rendir a las cámaras los informes que estas soliciten sobre negocios que no demanden reserva.</p>
<p>COSTA RICA</p>	<p>Artículo 140 .- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: [...] 11) Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que esta le solicite en uso de sus atribuciones;</p>
<p>ECUADOR</p>	<p>Artículo130 .- El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] 8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.</p>
<p>PARAGUAY</p>	<p>Artículo 192 .- Del pedido de informes Las cámaras pueden solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesario, exceptuando la actividad jurisdiccional. Los afectados estarán obligados a responder los pedidos de informe dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser menor de quince días.</p>
<p>REPÚBLICA DOMINICANA</p>	<p>Artículo 115.- Regulación de procedimientos de control y fiscalización. La ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, las interpelaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución.</p>
<p>URUGUAY</p>	<p>Artículo 118.- Todo legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del presidente de la cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el legislador podrá solicitarlos por intermedio de la cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva. No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</p>

2.3. PEDIDOS DE INFORMACIÓN EN EL PERÚ

En nuestro país los pedidos de información aparecen en la Constitución de 1834. El pedido de información es una proposición mediante la cual se busca conocer algún dato, accionar, un procedimiento concluido o en trámite que permita la formación de un juicio de valor sobre ellos. Dicho pedido debe hacerse por escrito, fundamentado y preciso, de conformidad con las formalidades que exija el Reglamento del Congreso de la República.

Esta institución parlamentaria se encuentra prevista en el artículo 96 de la actual Constitución Política del Perú⁴⁹ y en el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.⁵⁰ Dicha institución implica, dentro de su heterogeneidad, una demanda de suministro de datos, explicaciones y entrega de documentos. En efecto, cualquier representante puede pedir a los ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, a la Contraloría General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos Pensiones, a los gobiernos regionales y locales y a las demás instituciones que señale la ley, los informes que estime necesarios.

Tal como señala Enrique Bernalles Ballesteros en su obra *La Constitución comentada*, el pedido de información cumple simultáneamente dos funciones, a saber:

- a) Es una expresión del control parlamentario en aras del interés público. Por lo general, apunta a indagar sobre el funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones públicas.
- b) Es un mecanismo para obtener información destinada a la elaboración de una futura ley.

⁴⁹ **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso de la República. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

⁵⁰ **Solicitud de información a los ministros y la administración**

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. **(Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)**

Artículo 88. (...)

Los vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores. (Pág. 58)

La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un boletín trimestral especial, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre. **(Párrafo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)**

Podemos concluir que los pedidos de información buscan coadyuvar a fiscalizar y legislar con idoneidad. La formulación de pedidos no alcanza a solicitar información sobre procesos judiciales en curso, salvo que estos sean públicos y las autoridades judiciales accedan conforme a las leyes de la materia. Igualmente, es improcedente cuando no se refieren a asuntos de interés público, carezcan de utilidad para la labor congresal o hagan referencia a ruegos y peticiones de privilegio o favor.

El artículo 56 de la Constitución Política del Perú de 1993⁵¹ señala que la no remisión de la petición formulada da lugar a las responsabilidades de ley. Para tal efecto, el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República preceptúa que los ministros de Estado tienen quince días para responder al pedido; en caso de que se acreditase omisión, se procede a una reiteración, que deberá ser respondida a los siete días. De persistir el incumplimiento, el Congreso puede requerir la presencia *in situ* del funcionario renuente, sea en el Pleno o comisión. Se entiende por analogía que similar procedimiento se sigue contra los demás funcionarios sujetos al control, vía la solicitud de informe. En la práctica este plazo muy pocas veces se cumple, con lo cual el parlamento ha dejado de tener de manera rápida y eficiente información oportuna y validada para cumplir su función de control parlamentario; en otros términos, es decir la norma en nuestro Reglamento del Congreso de la República ha devenido en ineficaz al carecer de una sanción directa al funcionario que incumple con brindar la información requerida. En buen cristiano, el león ruge, pero no muerde.

Lo expuesto se sustenta en el cuadro que muestra el alto número de pedidos de información no atendidos en los tres últimos periodos parlamentarios.⁵² Veamos:

ATENCIÓN DE PEDIDOS DE INFORMACIÓN EN LOS ÚLTIMOS TRES PERIODOS PARLAMENTARIOS

PERIODO PARLAMENTARIO	TOTAL DE PEDIDOS DE INFORMACIÓN	PEDIDOS DE INFORMACIÓN ATENDIDOS %	PEDIDOS DE INFORMACIÓN NO ATENDIDOS %
2001-2006	33 966	18 143 53%	15 823 47%
2006-2011	11 520	7 929 69%	3 591 31%
2011-2016	6 567	3 591 55%	2 976 45%

Elaborado por el autor.

Fuente: Oficina de Despacho Parlamentario del Congreso de la República del Perú.

⁵¹ **Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

⁵² Data a mayo del 2015.

El cuadro nos permite observar que el grado de incumplimiento es alto, teniendo en cuenta que el pedido lo realiza un órgano fundamental para la democracia como el Congreso. Si a los representantes de los ciudadanos no se les atiende oportunamente, cómo es que podemos exigir al parlamento que tome decisiones trascendentales sobre los temas de su competencia si no cuenta con la información adecuada y oportuna.

Contrariamente, cualquier ciudadano puede obtener información de manera más rápida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, que sí establece sanciones al funcionario que incumpla con remitir la información, lo cual es un contrasentido teniendo en cuenta que los parlamentarios tienen un origen de representación popular.

Para corroborar lo expuesto, les presentamos los artículos pertinentes de la referida ley:

LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Alcance de la Ley

La presente ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

[...]

Artículo 4.- Responsabilidades y sanciones

Todas las entidades de la administración pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma.

Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta ley serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal.

El cumplimiento de esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.

[...]

Artículo 11.- Procedimiento

El acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento:

- a) *Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la administración pública para realizar esta labor. En caso de que este no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.*

- b) La entidad de la administración pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga; de no hacerlo, se considera denegado el pedido. En el supuesto de que la entidad de la administración pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante.*
- c) La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13 de la presente Ley.*
- d) De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.*
- e) En los casos señalados en los incisos c) y d) del presente artículo, el solicitante puede considerar denegado su pedido para los efectos de dar por agotada la vía administrativa, salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerarquía, en cuyo caso deberá interponer el recurso de apelación para agotarla.*
- f) Si la apelación se resuelve en sentido negativo, o la entidad correspondiente no se pronuncia en un plazo de diez (10) días útiles de presentado el recurso, el solicitante podrá dar por agotada la vía administrativa.*
- g) Agotada la vía administrativa, el solicitante que no obtuvo la información requerida podrá optar por iniciar el proceso contencioso-administrativo, de conformidad con lo señalado en la Ley 27584, u optar por el proceso constitucional del hábeas data, de acuerdo a lo señalado por la Ley 26301.*

Por lo expuesto, propongo que la parte pertinente del Reglamento del Congreso peruano sea modificado para cumplir su propósito, concretamente con una fórmula legal que permita a los congresistas, en el más breve plazo, obtener información oportuna certificada y, sobre todo, que se establezcan mecanismos coercitivos y de sanción en caso de incumplimiento con otorgar la información, sin más plazos dilatorios, máxime si se cuenta con el marco constitucional respectivo. Solo así podremos cumplir el principio de oportunidad del control parlamentario.

CAPÍTULO III

ESTACIÓN DE PREGUNTAS

3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTACIÓN DE PREGUNTAS

Las preguntas o estación de preguntas se originan en el parlamentarismo británico, al inicio como preguntas orales y luego como preguntas escritas. Se considera que el antecedente está en los agravios que los representantes de los burgos formulaban en la Edad Media ante los monarcas cuando estos convocaban a las Cortes con el fin de establecer nuevos impuestos.

Aragón Reyes señala que la importancia de la estación de preguntas radica en el hecho de que «*supone un campo abierto a las iniciativas individuales de los parlamentarios. Su efectividad descansa no solo en la actividad fiscalizadora que a su través puede desarrollarse (de vital importancia para las minorías), sino también en la trascendencia que ello puede tener en la opinión pública*».⁵³

Podemos conceptualizar a la estación de preguntas como el instrumento de control que se limita a realizar interrogantes sobre cuestiones concretas de ámbito delimitado y que da lugar a un breve diálogo entre el parlamentario y el miembro del gobierno al que van dirigidas; cabe indicar que la pregunta está desprovista de sanción política inmediata y no da lugar a debate y, por lo tanto, tampoco a votación alguna. A pesar de la celeridad que la estación de preguntas y respuestas ofrece, se debe evitar que con este instrumento de control se persigan fines espurios que algunos parlamentarios puedan albergar a la hora de presentar una pregunta (por ejemplo, para alterar el normal desarrollo de la estación de preguntas).⁵⁴

Debemos reconocer que esta institución está muy relativizada en el parlamentarismo actual, toda vez que requiere elocuencia oratoria, agilidad de pensamiento, conocimiento integral de la administración pública, los cuales no son atributo de los nuevos parlamentarios carentes de experiencia política y de conocimiento de la administración pública.

⁵³ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución, democracia y control*. Valladolid, 1986, pp. 188-189.

⁵⁴ Méndez López, Luis A. «Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución». En *Pensamiento Constitucional* n.º 7, Año VII, Lima: MDC-Fondo Editorial de la PUCP, 2000, p. 216.

3.2. ESTACIÓN DE PREGUNTAS EN EL DERECHO COMPARADO

Como ya lo hemos señalado, esta institución surge en Inglaterra. Su evolución nos lleva hasta 1849, año en que se consolida el precedente de fijar una hora al inicio de cada sesión para tramitar preguntas que los parlamentarios hagan a los miembros del Gabinete. Se le denomina *Question Time*.

En Francia, las preguntas adquieren mayor importancia dada la falta de eficacia de las interpelaciones. El artículo 48.2 de la Constitución francesa de 1958 señala: «Una sesión por semana se reservará prioritariamente a las preguntas de los miembros del parlamento y a las respuestas del gobierno»⁵⁵. El parlamentarismo francés estableció las **preguntas con debate**, cuya importancia aumentó a medida que disminuyó el de las interpelaciones. Son preguntas en las que, al diálogo entre el parlamentario y el ministro interpelado, le subsigue un pequeño debate entre los representantes de los grupos parlamentarios. Se diferencia de la interpelación en que no se produce votación alguna, sino que se agota en el debate. La doctrina indica que, pese a haber arrancado con fuerza, se ha venido desluciendo, excepto en la práctica del Senado, pues sus integrantes, al ser más mesurados, permiten que el debate adquiera la real dimensión de interés público.

Los casos de Italia y Alemania son singulares, ya que a nivel constitucional no se consagra la figura de la pregunta, quedando reservada a los reglamentos parlamentarios. Así, el Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia define las preguntas como «*la simple cuestión planteada por escrito sobre si un hecho es cierto, si alguna información es exacta o ha llegado al gobierno, o sobre si éste va a comunicar o trasladar a la cámara noticias o documentos, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema concreto*»⁵⁶. El sistema italiano considera que las preguntas orales pueden absolverse en comisiones; el sistema español recoge dicha modalidad.

A nivel constitucional tenemos la estación de preguntas en las Constituciones de Austria, Dinamarca, Países Bajos, Portugal, Suecia y Finlandia.⁵⁷

En España, la estación de preguntas es realizada con mucha frecuencia, y consiste en una sola pregunta, realizada por el jefe de oposición parlamentaria. Es muy ágil e ilustrativa, demostrando los autores gran elocuencia, conocimiento del tema y de la administración pública; este modelo ha sido la referencia para el distorsionado modelo peruano de estación de preguntas.⁵⁸

⁵⁵ Constitución Francesa de 2008.

⁵⁶ Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

⁵⁷ CEDDET y Congreso de los DIPUTADOS DE ESPAÑA, Módulo 3. Actividades de Control de los Parlamentos. Edición 6. Madrid, pág. 6.

⁵⁸ Conforme fue verificado, en la asistencia al 7º Curso de Asesores Parlamentarios, dictado por el Congreso de los Diputados de España en el año 2009 en Madrid, España.

En Chile se le denomina «Preguntas a los Ministros de Estado». Fue establecida en el 2005 en la literal b del numeral 1 del artículo 52 de la Constitución Política de la República,⁵⁹ siendo utilizada esporádicamente.

3.3. LA ESTACIÓN DE PREGUNTAS EN EL PERÚ

El derecho constitucional peruano regula la estación de preguntas, la cual está prevista en el artículo 129 de la Constitución Política del Perú⁶⁰ y en el artículo 85 del Reglamento del Congreso de la República, correspondiendo a cada congresista el derecho a preguntar. Esta individualidad implica que la facultad del representante de formular preguntas no está mediatizada por la participación del grupo parlamentario al cual pertenece, sino que, más bien, le corresponde de manera individual y personal.

El Reglamento del Congreso de la República especifica que las preguntas deben estar referidas a un tema de interés público, es decir, que no pueden formularse interrogantes de índole personal o que tengan una finalidad distinta a la función parlamentaria; asimismo, deben ser concretas, lo que implica que sean puntuales. En este sentido, las cuestiones que se planteen deben ser específicas y susceptibles de ser respondidas en un breve espacio de tiempo. De ahí que no se permitan preguntas cuyas respuestas requieran operaciones o elaboraciones complejas. Por lo tanto, la funcionalidad de la estación de preguntas como instrumento de control político no está determinada por el número de estaciones de preguntas que se realice en una legislatura, sino por la calidad o nivel de elaboración de las interrogantes.

Es aquí donde el Consejo Directivo del Congreso juega un rol muy importante, en tanto que, primero, debe verificar que las preguntas tengan la idoneidad suficiente y, segundo, que el asunto o tema al cual se refería la pregunta sirva para que sea tomada en cuenta permanentemente como una cuestión a atender y resolver dentro del programa de gobierno.

De una lectura sustantiva de las preguntas que se han formulado se puede apreciar que la mayoría de ellas desnaturalizan este instrumento de control, por cuanto o bien requieren un estudio detenido y con un período de tiempo razonable antes de ser respondidas, o por la forma como aparecen redactadas no tienen la relevancia y la seriedad necesarias como para ser consideradas, propiamente, como preguntas parlamentarias.⁶¹

⁵⁹ Artículo 52. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

[...]

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y

⁶⁰ [...] El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurren periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.

⁶¹ Landa, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En la revista *Pensamiento Constitucional* [...] *Op. cit.* pp.111-112.

Reproducimos el texto del artículo 85 del Reglamento del Congreso de la República (Perú, 2016), en el cual se detalla el procedimiento de la estación de preguntas:

Estación de preguntas y respuestas

Artículo 85. Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el Ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la Estación de Preguntas.

Las preguntas al Gobierno se entregarán por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y serán incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso. El rol de preguntas será remitido al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión a fin de que pueda organizar sus respuestas.

- a) La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser formulada en forma precisa para ser leída en no más de un minuto.
- b) No pueden formularse preguntas de interés personal.
- c) Tampoco pueden formularse preguntas que supongan consultas de índole estrictamente jurídica o que exijan la elaboración de datos estadísticos muy complejos.
- d) El Consejo Directivo desestimaré las preguntas que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente Reglamento y las devolverá a su autor.
- e) El Presidente enviará la lista de preguntas a la Presidencia del Consejo de Ministros con una anticipación de cuatro días a la sesión donde se realizará la estación de preguntas.
- f) El tenor de la pregunta debe ser tal que su lectura no exceda un minuto. El Congresista puede agregar consideraciones que no son leídas dentro del minuto.
- g) El Ministro responde en un tiempo no mayor de tres minutos, tras lo cual puede producirse la repregunta del Congresista. El mismo procedimiento se aplica a las restantes preguntas inscritas. La repregunta es de un minuto y, en este caso, la respuesta no puede exceder los dos minutos.
- h) Cada Congresista solo formula una pregunta. La repregunta versa sobre el mismo tema y debe desprenderse de la respuesta previamente emitida por el Ministro.
- i) Las preguntas no respondidas, o las repreguntas sin tramitar por falta de tiempo, son contestadas por escrito. El Ministro debe hacer llegar la respuesta a la Mesa Directiva del Congreso en un lapso no mayor de cuatro días calendario.
- j) El o los Ministros no contestarán las preguntas de los Congresistas que no estén presentes en el Hemiciclo al momento de su turno, salvo si se encuentran con licencia.
- k) El Ministro no volverá a referirse a preguntas ya respondidas en la legislatura, salvo que se trate de una repregunta o una respuesta a una pregunta cuyo tema tenga alguna referencia directa a la respondida.

Finalmente, diremos que en la práctica parlamentaria de los últimos tres quinquenios esta ha sido la institución parlamentaria menos utilizada, por no tener arraigo en nuestra tradición parlamentaria; como demuestro con el siguiente cuadro:

ESTACIÓN DE PREGUNTAS REALIZADAS Y NÚMERO DE PREGUNTAS POR CADA UNA DE ELLAS ENTRE OCTUBRE DE 2001 Y JULIO DE 2015

PERIODO PARLAMENTARIO	ESTACIÓN DE PREGUNTAS	PREGUNTAS POR CADA ESTACIÓN DE PREGUNTAS	
2001-2006	7	31 de octubre de 2001	82
		11 de abril de 2002	74
		18 de marzo de 2003	69
		24 de septiembre de 2003	56
		22 de octubre de 2003	71
		21 de abril de 2004	68
		11 de mayo de 2005	51
2006-2011	4	5 de diciembre de 2006	53
		30 de octubre de 2009	52
		12 de marzo de 2010	51
		15 de junio de 2010	54
2011-2016	2	23 marzo 2012	83
		3 de mayo de 2013	73

Elaboración del autor. Con información del Área de Despacho Parlamentario.

Como se puede apreciar, en catorce años, se han realizado escasamente trece (13) estaciones de preguntas. Sin embargo, es sorprendente la cantidad de preguntas que se han formulado. Ello no significa que estas sean exitosas, ya que al tener los congresistas individualmente la oportunidad de formular sus preguntas, estas terminan siendo muy localistas y tratando temas muy específicos en perjuicio de la visión de país.

Por lo tanto, la estadística demuestra que esta institución ha sido la menos utilizada, por no tener arraigo en nuestra tradición parlamentaria; además, es de reconocer que se requiere mucha agilidad mental y verbal para, en los cortos plazos, dejar ideas trascendentales que generen debates políticos y se conviertan en temas de opinión.

Por estas consideraciones, propongo suprimir la estación de preguntas del Congreso peruano, modificación constitucional que es difícil por la votación calificada que requiere; sin embargo, nos queda la posibilidad, de querer tener vigente este instrumento de control, de modificar el Reglamento del Congreso de la República, a efectos de que las preguntas se realicen por grupos parlamentarios, cada uno con no más de dos oradores y siendo drásticos como el modelo español una sola pregunta y un solo representante por el Congreso (el líder de la agrupación mayoritaria opositora), para superar las críticas señalada.

CAPÍTULO IV

INVITACIÓN A MINISTROS Y FUNCIONARIOS

4.1. ORIGEN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA INVITACIÓN A MINISTROS Y FUNCIONARIOS

Surge en el siglo XVIII como una derivación de la institución del pedido de informes. La Asamblea Constituyente de Francia de 1791 proclamó: «*Los Ministros serán admitidos a las sesiones para estar siempre dispuestos a recibir las Ordenes de las Asambleas y dar los informes necesarios*». Así, inicialmente esta institución tiene un fin informativo y, simultáneamente, cumple un importante rol de vigilancia y fiscalización.

Esta institución del control parlamentario consiste en el acto de convocar la presencia física de un ministro de Estado a efectos de que exponga, comunique y participe sobre algún hecho de notorio interés público. La importancia radica en que sirve para observar las acciones sectoriales realizadas o en proceso de ejecución, así como para revelar las probables responsabilidades políticas derivadas de la conducción de una cartera ministerial.

Karl Loewenstein nos expresó que «*el sentido íntimo de esta disposición yace en el hecho de que la Asamblea pueda ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella; de esta manera podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo y exigiéndoles de esta manera responsabilidad política*».⁶²

La presentación de los ministros surge como una característica propia del parlamentarismo, pero poco a poco fue primando en los sistemas presidencialistas. La institución ha ido progresando en su desarrollo, convirtiéndose no solo en un instrumento de fiscalización entre poderes, sino también en un instrumento de colaboración, que se da cuando los ministros buscan por sí mismos ser invitados por los parlamentos para explicar determinados temas a fin de evitar el obstruccionismo o en busca de un respaldo tácito para la implementación de una determinada política pública.

⁶² Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Ariel, segunda edición, 1976.

Para Martínez Elípe,⁶³ lo medular de este instrumento de control es que permite al gobierno y a las cámaras verse las caras: *to meet face to face*. El gobierno debe comparecer necesariamente ante las cámaras para permitir que los parlamentarios pongan en funcionamiento los medios de control constituidos por las preguntas, interpelaciones y mociones, y también para aportar a los miembros de las cámaras la información que necesiten para el buen ejercicio de sus funciones. En conclusión, esta institución permite la interacción personal e institucional muy propia de los sistemas democráticos y de la colaboración entre órganos estatales.

4.2. INVITACIÓN A MINISTROS Y FUNCIONARIOS EN EL DERECHO COMPARADO

El constitucionalismo europeo es el que más ha desarrollado la institución de invitación a ministros, en cuyo efecto expondremos los casos más significativos:

- La Constitución italiana de 1947 (Constituyente, 1947), en su artículo 64 *in fine*, dice que los miembros del gobierno, aun cuando no formen parte de las cámaras, tendrán derecho —y si son convocados la obligación— de participar en las sesiones. Deberán ser escuchados siempre que lo soliciten.
- La Constitución alemana de 1949 (Bundestag, 2019), en su artículo 43, dice que el parlamento federal y sus comisiones podrán exigir la presencia de cualquier miembro del gobierno federal. Los miembros del Consejo Federal (Bundesrat) y del gobierno federal, así como sus delegados, tienen acceso a todas las sesiones del parlamento y de sus comisiones. Deberán ser oídos en cualquier momento.
- La Constitución francesa de 1958 (Dirección de Prensa, 2008), en su artículo 31, dice que los miembros del gobierno tienen acceso a las dos cámaras y que serán escuchados cuando lo soliciten. Pueden ser acompañados por comisarios del gobierno.

Podemos colegir que las constituciones italiana, alemana y francesa no se limitan a regular el acceso de los ministros a las cámaras, sino que van más allá y les otorgan el derecho a tomar la palabra siempre que lo soliciten. Cabe señalar que esta previsión no se encuentra contenida en la Constitución española de 1978, pero sí en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

A nivel latinoamericano, debemos señalar que esta institución tiene el siguiente desarrollo constitucional:

- **Argentina:** La Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 71 (Argentina, s.f.), establece:

Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del poder ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

⁶³ Martínez Elípe, León y Moreno Ara, José Antonio. «Comentarios a los artículos 110 y 111 de la Constitución». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales, 1996-1999.

- **Colombia:** La Constitución Política de Colombia, en el inciso 4 del artículo 135 (Colombia, 2003),⁶⁴ establece que son facultades de las cámaras determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de estos. Asimismo, establece que el reglamento regula la materia.
- **Chile:** La Constitución Política de la República de Chile (Chile, 2010), en el inciso b del artículo 52, establece como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

[...]

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación.⁶⁵

- **Costa Rica:** (Costa Rica, 1949) En su desarrollo constitucional, en el artículo referido a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, no señala como atribución de esta citar a los ministros; sin embargo, en el capítulo referido a los ministros de gobierno encontramos, en el artículo 144, que: «Los ministros de gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer periodo de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia». Es decir, está señalando la obligatoriedad anual de rendir un informe de gestión ministerial. Por su parte, el artículo 145 de la Constitución señala: «Los ministros de gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando esta así lo disponga». Este artículo es más enfático y reconoce la institución de invitación a los ministros por los parlamentos.
- **Uruguay:** La Constitución uruguaya (1967, s.f.), en su artículo 119, establece :

Artículo 119. - Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII.

Cuando los informes se refieran a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio.

⁶⁴ **Artículo 135°.**— Son facultades de cada cámara:

[...]

4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia.

⁶⁵ Las negritas son nuestras.

Es necesario destacar que este instrumento de control en el Uruguay respeta el derecho de las minorías a realizar el control parlamentario, mediante la votación de solo un tercio de sus miembros para poder requerir la presencia de los ministros de Estado.

- **México:** Tiene un desarrollo detallado de esta institución en el artículo 93 de su Constitución (México, s.f.), por el cual se establece:

Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

En la práctica, los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las comisiones del Congreso. Este tipo de comparencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparencias sugieren una participación más activa de los parlamentarios, ya que, como acertadamente ha señalado Tena Ramírez, la convocatoria a comparecer dirigida a los miembros del gabinete es en realidad un emplazamiento al presidente [de la República], en tanto que estos no tienen responsabilidad política de sus actos, sino que dependen de las decisiones presidenciales. Cuando concurren a explicar o informar, lo que explican e informan son decisiones presidenciales.⁶⁶

⁶⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. México: Porrúa, 1985, p. 261.

- **República Dominicana**

En la Constitución de República Dominicana se recoge el pedido de informes en el literal c), numeral 2 del artículo 93 y en el artículo 94. En ellos se establece la comparecencia ante el Congreso para informar sobre la ejecución presupuestal, los actos de administración y sobre todo asunto de su competencia. Por ejemplo,

Artículo 93.- Atribuciones. *El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo. Le corresponden en consecuencia:*

[...]

2) *Atribuciones en materia de fiscalización y control:*

[...]

c) *Citar a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso, para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración;*

[...]

Artículo 94.- Invitaciones a las cámaras. *Las cámaras legislativas, así como las comisiones permanentes y especiales que estas constituyan, podrían invitar a ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la Administración Pública, así como a cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información pertinente sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderadas.*

Párrafo.- *La renuencia de las personas citadas a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas sería sancionada por los tribunales penales de la República con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes para los casos de desacato a las autoridades públicas, a requerimiento de la cámara correspondiente. (El resaltado es nuestro)*

Es de especial interés el mandato constitucional relacionado con el incumplimiento de concurrencia a la citación del parlamento ya que, si se da este caso, quien incumple se hace merecedor de sanciones penales. Lamentablemente, tenemos información de que este mandato constitucional no ha sido desarrollado adecuadamente en la norma penal.

4.3. INVITACIÓN A MINISTROS Y FUNCIONARIOS EN EL PERÚ

En nuestro país esta institución aparece confundida con el pedido de informes desde la Constitución de 1823, siendo la Constitución de 1979 la primera que expresamente le confiere autonomía.

Esta institución está prevista en el artículo 129 de la Constitución de 1993⁶⁷ y en el artículo 84 del Reglamento del Congreso de la República. (Referido a invitación de los miembros del Consejo de Ministros para informar)

Podemos decir que en el Perú la invitación tiene las siguientes características:

- a) Es una indagación que hace el parlamento sobre las decisiones tomadas individualmente por cada ministro en la administración de sus respectivos portafolios sobre un hecho de trascendencia y no al pleno del Consejo de Ministros.
- b) No requiere de un pliego de preguntas (pliego interpelatorio), solamente es suficiente una moción aprobada por mayoría simple.
- c) La invitación no implica necesariamente la obligatoriedad, que sí es manifiesta en el proceso de interpelación.
- d) La invitación es un instrumento de transacción en la práctica parlamentaria. Como lo afirma José Elice Navarro: *La invitación suele ser también, en la práctica, un instrumento que permite transar entre la mayoría y minoría para evitar una interpelación [...].* La invitación se puede realizar en los dos ámbitos de decisión del parlamento: el Pleno y en las comisiones, tal como se encuentra tipificado en el artículo 84 del Reglamento del Congreso.

Podemos colegir que, a través de la invitación a los ministros, se establece mancomunadamente un mecanismo de diálogo y control con el órgano ejecutivo. En puridad, se trata de una institución típicamente adscrita al gobierno parlamentario que está incrustada en el esquema presidencialista, lo que ha dado lugar al denominado modelo de gobierno mixto o compuesto.

La invitación a los ministros para informar individualmente ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante una moción de orden del día aprobada por mayoría simple, es decir, se genera a través de la propuesta de uno o más congresistas a efectos de que la Representación Nacional tome conocimiento sobre algún asunto sectorial de importancia para los intereses ciudadanos. Aprobada la moción de orden del día, esta se hace efectiva mediante el correspondiente oficio de invitación y el anexo de la transcripción de la parte relativa a la moción aprobada.

También es admisible la invitación para informar en el seno de las comisiones. Para tal efecto, se seguirá un procedimiento análogo al anteriormente mencionado. En rigor, la invitación para informar deviene en una suerte de *petit interpelación*, como señala Enrique Chirinos Soto.⁶⁸

En la práctica parlamentaria peruana se aprecia que este es el recurso al que generalmente suelen recurrir los ministros, los grupos parlamentarios de gobierno y aliados para atender rápidamente un tema y evitar que el manto del secretismo y duda termine convirtiendo el pedido en una inter-

⁶⁷ **Artículo 129°.-** El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar [...].

⁶⁸ Chirinos Soto, Enrique. «Interpelación de segundo grado». En *Cuestiones constitucionales 1933-1990*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, 1991.

pelación. Por ello se afirma que la invitación, en la práctica, es un instrumento que permite transar entre la mayoría y minoría para evitar una interpelación. Sin embargo, también se busca que, en vez de concurrir al Pleno el Ministro concurra a la comisión especializada; esta práctica se adopta para evitar posteriores responsabilidades, toda vez que una presentación por invitación o voluntaria ante una comisión no acarrea una posible censura, que sí podría presentarse de concurrir ante el Pleno del Congreso.

En cuanto a las invitaciones a los ministros para que informen en las comisiones, debemos reconocer que la práctica parlamentaria ha omitido, en la mayoría de las veces, cumplir con el Reglamento del Congreso en lo concerniente al acuerdo en el seno de la comisión: el oficio de invitación refrendado por el secretario de la comisión dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso. Por lo regular, es el presidente de la comisión quien coordina y remite a sola firma el oficio de invitación.

Especial comentario merecen los actuales gobernadores regionales, quienes no pueden ser invitados al Pleno del Congreso. En algunas regiones, estas autoridades manejan más recursos que un ministerio y, lo que es más grave, por imperio de su ley de acuerdo a sus competencias, diseñan políticas públicas para sus regiones. Sin embargo, para poder subsanar esta deficiencia, se les invita a las comisiones especializadas, pero en muchos casos se niegan a concurrir, dado que su incomparecencia no acarrea sanción alguna.

CAPÍTULO V

DACIÓN DE CUENTA

5.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DACIÓN DE CUENTA

Como sabemos, desde el siglo XX el Poder Legislativo no tiene más el monopolio de la ley; es el Ejecutivo el que paulatinamente ha venido tomando esta función, ya sea a través de la reglamentación de la ley, sus facultades constitucionales para emitir normas, pedir facultades para legislación delegada, emitir decretos de urgencia y declarar estados de excepción.

Doctrinariamente se cuestionaba que los gobiernos o ejecutivos pudieran tener la función legislativa, toda vez que en el parlamentarismo tradicional se la considera como una atribución exclusiva de los legislativos. Al respecto, Eduardo Espín Templado señala que *«las potestades legislativas del gobierno, entiéndase ejecutivos, no deben verse como algo excepcional (en términos tradicionales, como supuestas quiebras del principio de la separación de poderes). La realidad actual del ejercicio de estas potestades no supone un abandono de dicho principio, sino que es un reflejo de la creciente colaboración que la evolución de los sistemas constitucionales ha impuesto a los poderes del Estado en el cumplimiento de sus funciones respectivas»*.⁶⁹ Por consiguiente, la doctrina moderna reconoce la naturaleza excepcional de las facultades legislativas del gobierno para señalar el principio de colaboración entre poderes.

Ante estas facultades cada vez mayores de los ejecutivos, los doctrinarios constitucionales, con la finalidad de mantener el balance, han establecido la dación de cuenta o control de los actos legislativos de los ejecutivos; así, si bien estos cuentan con esta potestad, tienen también aparejada la obligación de la dación de cuenta. Por consiguiente, el jefe del Ejecutivo debe informar sobre el uso de la delegación legislativa o el ejercicio de la legislación de emergencia; y, en contrapartida, el parlamento debe ejercer el control de la legislación emitida, estando facultado para derogarla o modificarla para que esté acorde con el ordenamiento constitucional. La actuación del parlamento en este campo consolida constitucionalmente el acto normativo realizado por el ejecutivo, es decir, asegura la no existencia de exceso o abuso en el ejercicio de la legislación delegada o de urgencia.

⁶⁹ Espín Templado, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Ángel Garrorena Morales (editor). Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia. Madrid: Tecnos, 1990, p. 254.

Podemos colegir que el parlamento tiene gran participación en el control previo y posterior. El parlamento realiza un primer control al delegar las facultades para que el Ejecutivo legisle sobre un determinado tema y en un período de tiempo; y, por su parte, el Ejecutivo, cumplido el plazo y publicadas las normas, las remitirá al parlamento (dación de cuenta) para que este ejerza un control posterior.

5.2. LA DACIÓN DE CUENTA EN EL DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO

Para que exista la dación de cuenta debe haber previamente delegación legislativa. Así, en el derecho parlamentario europeo se contempla, en la mayor parte de los textos constitucionales, la facultad de delegación legislativa, como ocurre con el artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn (1949), el artículo 38 de la Constitución francesa (1958), el artículo 76 de la Constitución italiana (1947) o el artículo 168 de la Constitución portuguesa (1976).

Merece una especial atención, por su influencia en Latinoamérica, la Constitución española, que regula esta institución en los artículos 85 y 86 :

Artículo 85°

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Artículo 86°

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

En el constitucionalismo latinoamericano existió inicialmente cierto recelo a la delegación legislativa, lo cual explica que en algunos ordenamientos se legisle muy tenuemente; sin embargo, las constituciones emitidas en el siglo ^{xx} se han acogido a la regla de delegar facultades a los ejecutivos para legislar.

Veamos el tratamiento constitucional que le han dado algunos países latinoamericanos:

- **En Argentina**

Se sigue vinculando la delegación legislativa a la legislación de urgencia o emergencia, como se desprende del artículo 76 de la Constitución de la Nación Argentina tras su profunda reforma de 1994:

Art. 76.- *Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.*

Sin embargo, debemos señalar que, de conformidad con el artículo 99 de su Constitución, el presidente de la Nación tiene la atribución de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. La dación de cuenta se dará a cargo del jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del congreso.

- **En Chile**

La Constitución de Chile en su artículo 32, que legisla sobre las atribuciones del Presidente de la República, en el inciso 3° señala claramente que podrá dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución.

El desarrollo constitucional de esta institución parlamentaria está previsto en el artículo 64, conforme detallamos textualmente:

Artículo 64. *El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.*

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance.

A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

- **En Colombia**

La Constitución Política de Colombia señala el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo y posterior dación de cuenta, como se aprecia en el inciso 10 del artículo 150:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

- **En Costa Rica**

En la Constitución de Costa Rica no encontramos el otorgamiento de facultades legislativas para el Ejecutivo; solo se limita a establecer la dación de cuenta para la suspensión de derechos y garantías, como se indica en el artículo 140, el cual reproducimos:

Artículo 140 .- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

[...]

4) *En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confirmare la medida por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, se tendrán por restablecidas las garantías.*

Si por falta de quórum no pudiere la Asamblea reunirse, lo hará al día siguiente con cualquier número de Diputados. En este caso el decreto del Poder Ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes.

En México, Paraguay y Uruguay no encontramos esta institución parlamentaria a nivel constitucional.

A pesar de que diversos países latinoamericanos en su diseño constitucional permiten esta delegación de facultades, los parlamentos no se han preparado para cumplir con su rol de control de la legislación una vez realizada la dación de cuenta. En realidad, lo que se observa es la carencia de procedimientos en sus reglamentos; y, de existir estos, no existe una gran actividad de control para revisar la legislación emitida por los ejecutivos. Ello origina que gran parte de la legislación delegada no tenga pronunciamiento de control del parlamento.

5.3. LA DACIÓN DE CUENTA EN EL PERÚ

El control de la legislación delegada o de urgencia aparece en el constitucionalismo del siglo pasado. En el Perú se concretiza con la vigencia de la Constitución de 1979.

La Constitución Política de 1993 establece la responsabilidad de la dación de cuenta en los artículos 57, 118 y 134, en el inciso 19 del artículo 104 y en los artículos 90, 91 y 92 del Reglamento del Congreso de la República.

Los fundamentos reglamentarios para entender el poder de control parlamentario sobre los actos legislativos del presidente de la República pueden ser identificados y comprendidos a través de tres tipos de procedimientos de control: control sobre los decretos legislativos, control sobre los decretos de urgencia y, finalmente, control sobre los tratados internacionales. No está reglamentado el control sobre los estados de excepción, pero en la práctica se remiten a la Comisión de Constitución y Reglamento para su control, aunque a la fecha no existen precedentes de que se haya realizado ello. Si el presidente de la República asume funciones encomendadas al parlamento, como es la función legislativa, obligatoriamente tiene que dar cuenta de ellas al Congreso dentro de plazos determina-

dos y reglas establecidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República, ya sean estas decisiones de carácter nacional o internacional, tal cual es el caso de los tratados internacionales.

El hecho de que el presidente de la República legisle y dé cuenta al parlamento no es suficiente, este puede analizar y emitir una decisión que pueda expresar satisfacción o contrariar la adoptada por el presidente de la República.

5.3.1. Dación de cuenta de los decretos legislativos en el Perú

El parlamento ejerce control sobre los decretos legislativos que expide el presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución. Para tal efecto, debe darse cuenta de ellos los mismos, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, u otra que señale la ley que autorizó el uso de la legislación delegada, debe encargarse de su estudio en lo relativo a su constitucionalidad (expedición dentro del plazo de autorización, sujeción a la materia delegada, contravención de normas constitucionales, etcétera).

Dicha comisión puede recomendar, de ser el caso, la derogación de la norma o proponer la expedición de una ley que modifique el decreto legislativo a efectos de subsanar el exceso o la contravención, ello sin perjuicio de la responsabilidad política que corresponda asumir a los miembros del Consejo de Ministros por el uso indebido de la facultad delegada.

El Tribunal Constitucional del Perú, en diversas sentencias, se ha pronunciado sobre los alcances y pertinencia de la dación de cuenta de legislación delegada, a saber:

- Expediente n.º 004-2004-CC/TC. F. 24 (31.12.04)

«24. Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104.º de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129º de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto.»

- Expediente n.° 022-2004-AI/TC. Fs. 33,34 y 35 (12.8.05)

«d) Carácter indelegable de las leyes orgánicas por parte del Congreso de la República al Poder Ejecutivo

33. *De otro lado, si bien una de las características principales de la ley orgánica en el derecho comparado es la de ser un instrumento de desarrollo de la Constitución, fundamentos 5 y 6, supra, el Tribunal Constitucional considera que uno de los elementos fundamentales de la ley orgánica en el Perú, además de los establecidos en el artículo 106.° de la Constitución, es el que se funda en la reserva de ley exclusiva a favor del Congreso de la República.*
 34. *Al respecto, este Tribunal ha declarado que «La potestad de dictar leyes —ordinarias u orgánicas— corresponde al Poder Legislativo en el ejercicio de las atribuciones que la misma Constitución le reconoce y, por lo que respecta a las leyes orgánicas, dicha atribución resulta exclusiva de este poder [...]» (Caso Municipalidad Metropolitana de Lima contra las Leyes N.° 26878 y 27135 relativas a la Ley General de Habilitaciones Urbanas, Exp. N.° 0012-2001-AI/TC, Fundamento 4).*
 35. *En efecto, de una interpretación sistemática de los artículos 104.° y 101.°, inciso 4 de la Constitución, se concluye que la aprobación de leyes orgánicas no puede ser delegada a la Comisión Permanente del Congreso de la República, ni tampoco al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Esta limitación, que no opera para las materias de ley ordinaria, que sí pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo para que legisle sobre ellas, se constituye en el núcleo mínimo indisponible de las competencias legislativas del Congreso de la República, para el caso de normas con rango de ley, ya que la legislación de las materias de ley orgánica no puede ser delegada al Ejecutivo».*
- Expediente n.° 0042-2004-AI/TC. Fs. 11,12 y 13 (13.4.05)
11. *[...] la Constitución no sólo faculta al Poder Legislativo, a los gobiernos regionales y gobiernos locales (artículo 74) para ejercer la potestad tributaria, sino que también prevé el supuesto del poder tributario a favor del Poder Ejecutivo (artículo 104) en el supuesto de que el Congreso de la República le delegue facultades legislativas en materia tributaria; caso en el cual el ejercicio se realiza, únicamente, a través de un decreto legislativo.*

La Constitución, por tanto, también ha previsto que dicha potestad pueda ser ejercida por el Poder Ejecutivo, lo cual no quiere decir, sin embargo, que el Constituyente haya otorgado la potestad tributaria en igualdad de condiciones a ambos poderes del Estado. Se debe tener claramente establecido que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo, a diferencia del Poder Legislativo, de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, no es una potestad originaria sino derivada. No existe, pues, equiparidad ni igualdad en el ejercicio de la potestad tributaria entre aquéllos y el Poder Ejecutivo; la de los primeros es

una forma originaria y ordinaria de ejercer dicha potestad; el de éste es una forma derivada y extraordinaria.

En atención a esta naturaleza extraordinaria del ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo, se exige que la observancia del principio de reserva de ley, en este caso, es y debe ser aún más estricta; es decir, no sólo se debe cuidar de respetar el aspecto formal del principio de reserva de ley, sino también su dimensión material. En tal sentido, el decreto legislativo por el cual el Poder Ejecutivo ejerce la potestad tributaria debe estar sometida a los siguientes controles:

- 1. Control de contenido, a fin de verificar su compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa, asumiendo que existe una presunción iuris tantum de constitucionalidad de dichos decretos;*
 - 2. Control de apreciación, para examinar si los alcances o la intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo se enmarca en los parámetros de la dirección política –tributaria– que asume el Congreso de la República en materia legislativa; y*
 - 3. Control de evidencia, para asegurar que dicho decreto legislativo no sólo no sea violatorio de la Constitución por el fondo o por la forma, sino que también no sea incompatible o no conforme con la misma.*
- 12. Ahora bien, este Tribunal Constitucional ha señalado en anterior oportunidad (Expediente N.º 2762-2002-AA/TC) que el principio de reserva de ley en materia tributaria es, prima facie, una reserva relativa, salvo en el caso previsto en el último párrafo del artículo 79º de la Constitución, que está sujeto a una reserva absoluta de ley (ley expresa). Para los supuestos contemplados en el artículo 74º de la Constitución, la sujeción del ejercicio de la potestad tributaria al principio de reserva de ley —en cuanto al tipo de norma— debe entenderse como relativa, pues también la creación, modificación, derogación y exoneración tributarias pueden realizarse previa delegación de facultades, mediante decreto legislativo. Se trata, en estos casos, de una reserva de acto legislativo.*

Asimismo, en cuanto a la creación del tributo, la reserva de ley puede admitir, excepcionalmente, derivaciones al reglamento, siempre y cuando, los parámetros estén claramente establecidos en la propia Ley o norma con rango de Ley. Para ello, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia.

De este modo, la regulación del hecho imponible en abstracto —que requiere la máxima observancia del principio de reserva de ley— debe comprender la alí-

cuota, la descripción del hecho gravado (aspecto material), el sujeto acreedor y deudor del tributo (aspecto personal), el momento del nacimiento de la obligación tributaria (aspecto temporal), y el lugar de su acaecimiento (aspecto espacial), según ha señalado este Tribunal (Expediente N.º 2762-2002-AA/TC y N.º 3303-2003-AA/TC).

En consecuencia, lo que se quiere advertir es que toda delegación, para ser constitucionalmente legítima, deberá encontrarse parametrada en la norma legal que tiene la atribución originaria, pues cuando la propia ley o norma con rango de ley no establece todos los elementos esenciales y los límites de la potestad tributaria derivada, se está frente a una delegación incompleta o en blanco de las atribuciones que el Constituyente ha querido resguardar mediante el principio de reserva de ley.

[...]

13. El principio de reserva de ley, en tanto límite de la potestad tributaria y garantía de las personas frente a ella, debe observarse también en el caso de los beneficios tributarios, tal como se deriva de la Constitución (artículo 74°). En virtud de esta disposición, en cuanto se refiere al principio de reserva de ley, nuestra Constitución no le da un tratamiento distinto a la facultad de crear, modificar o derogar un tributo, sino que también exige la observancia del principio de reserva de ley cuando se trata de establecer beneficios tributarios.

Ello porque el Estado, al establecer beneficios tributarios, no sólo rompe con la regla general al deber/obligación de las personas de contribuir al sostenimiento del gasto público, sino también, con la función constitucional de los tributos como es el permitir al Estado contar con los recursos económicos necesarios para cumplir, a través del gasto público, con los deberes de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, así como promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44° de la Constitución).

En tal sentido, de establecerse beneficios tributarios, sin observar el principio de legalidad y de reserva de ley, u obedeciendo a motivaciones que no son necesarias, objetivas y proporcionales, dichos beneficios pueden ser consideradas lesivos de los principios de universalidad e igualdad tributaria,^[13] representando auténticas violaciones constitucionales.

[...]

¹³ LA ROSA, Salvatore. «Los beneficios tributarios». En Tratado de Derecho tributario. T. I. Bogotá: Temis, pp. 389, 397.⁷⁰

⁷⁰ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.pdf>

- Expediente n.º 0047-2004-AI/TC. F. 25 (24.4.06)

2.1.3.1.1.5. Decretos Legislativos

25. Esta forma normativa de fuente con rango de ley está prevista en el artículo 104° de la Constitución, que establece:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo».

El decreto legislativo tiene al Poder Ejecutivo como órgano productor. Sin embargo, el Congreso de la República también tiene una intervención indirecta, toda vez que fija la materia y el plazo de la delegación. Como ya se precisó anteriormente, los artículos 104° y 101°, inciso 4, de la Constitución establecen que el Congreso de la República no puede delegar al Poder Ejecutivo las materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Por ello, la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución.⁷¹

Trámite de los decretos legislativos en el Congreso de la República

Dictada y publicada la norma, el presidente de la República da cuenta de ello al Congreso, dentro de los tres días posteriores a su publicación; recibido el oficio y el expediente respectivo, el presidente del Congreso lo envía a la Comisión de Constitución

⁷¹ <https://www.tc.gov.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

y Reglamento,⁷² o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio, a más tardar el primer día útil siguiente de haberlo recibido. La comisión presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo que no sea mayor a diez días.⁷³ En el caso en que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución o excedan el marco de la delegación de facultades otorgada por el Congreso, la comisión recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros (art. 104°, CPP, y art. 90°, RCR).⁷⁴

5.3.2. Dación de cuenta de los decretos de urgencia en el Perú

Conforme hemos manifestado, en el constitucionalismo contemporáneo, tanto parlamentarista como presidencialista, los ejecutivos cuentan cada vez con mayores facultades legislativas, dentro de las cuales encontramos a los decretos de urgencia, que se habilitan ante la necesidad o urgencia que hace imposible acudir al procedimiento legislativo ordinario en sede parlamentaria.

Asimismo, el parlamento ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución.⁷⁵ Para tal efecto, debe darse cuenta de ellos dentro de las veinticuatro horas posteriores a su publicación.

La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso presentará dictámenes en caso se considere que las medidas extraordinarias adoptadas mediante decreto de urgencia no se justifiquen o excedan el ámbito material señalado en la Constitución, recomendando su derogación. En caso de que el Pleno del Congreso aprobare dicho dictamen, el presidente del Congreso lo promulgará mediante ley.

⁷² Para estos efectos, la comisión constituye, regularmente, un grupo de trabajo, el cual es presidido por un congresista de la oposición.

⁷³ Este plazo en la práctica parlamentaria no se cumple, a pesar de que en los últimos años ha sido presidido el grupo de trabajo por miembros de la oposición.

⁷⁴ **Procedimiento de control sobre la legislación delegada**

Artículo 90. El Congreso ejerce control sobre los decretos legislativos que expide el presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso de que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros. **(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)**

⁷⁵ Cabe señalar que la naturaleza jurídica de este artículo es diferente a la de los decretos de urgencia, desarrollada en el artículo 135 de la Constitución Política de 1993.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en los artículos 134 y 135 de la Constitución Política del Perú,⁷⁶ en caso que el presidente de la República disolviese el Congreso, el Ejecutivo se encuentra facultado **para legislar** mediante decretos de urgencia. En ese contexto, deberá dar cuenta de dicha legislación a la Comisión Permanente del Congreso, para que esta la examine y eleve su dictamen al nuevo Congreso una vez que este se instale. El nuevo Congreso deberá proceder conforme a lo anteriormente reseñado.⁷⁷ (negrita y subrayado nuestro)

Por lo tanto, el estudio que presentamos está únicamente referido a la institución desarrollada en el inciso 19 del artículo 118 de nuestra Constitución. Así conforme a las normas pertinentes contenidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso, la calificación que debe hacerse está referida a:

- a) Que el decreto de urgencia consista en dictar medidas extraordinarias en el sentido señalado por la Constitución y el Reglamento del Congreso, esto es, que su expedición responda a circunstancias anormales e imprevistas que demanden una acción inmediata.
- b) Que el decreto de urgencia trate exclusivamente de materias económicas y financieras.
- c) Que esté involucrado el interés nacional.
- d) Que el decreto de urgencia no contenga materia tributaria.

Adicionalmente, el análisis que realiza el grupo especializado de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República tiene en cuenta lo propuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias que se han convertido en doctrina jurisprudencial; a saber:⁷⁸

59. [...] la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de

⁷⁶ **Artículo 134.-** El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.
El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.
No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.
Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

⁷⁷ **Artículo 135.-** Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.
En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.
Cabe resaltar que la diferencia radica en que según el 135 el Presidente de la República está facultado constitucionalmente, para legislar (concentra los dos poderes, el ejecutar y legislar) y en el inciso 19 del 118 solo podrá dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera.

⁷⁸ Expediente n.° 008-2003-AI/TC. Fs. 59 y 60 (11.11.03).

la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre «materia económica y financiera».

Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales. [...]

60. [...], sin embargo, asunto distinto, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

- a) **Excepcionalidad:** la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la «voluntad» de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español —criterio que este colegiado sustancialmente comparte— que «en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma» (STC N.° 29/1982, F.J. N.° 3).
- b) **Necesidad:** las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) **Transitoriedad:** las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) **Generalidad:** el principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el caso Colegio de Notarios de Lima, (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.° 6 y ss.), puede admitir

excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el «interés nacional» el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

- e) **Conexidad:** *debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él «cualquier género de disposiciones: ni aquellas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna [...] con la situación que se trata de afrontar y, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad» (STC N.° 29/1982, F.J. 3).*

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

Trámite en el Congreso de la República del Perú

Dentro de las 24 horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el presidente de la República da cuenta, por escrito, al Congreso o a la Comisión Permanente,⁷⁹ según el caso, adjuntando copia del decreto. El presidente del Congreso, a más tardar el día útil siguiente, envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso,⁸⁰ para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. La comisión califica si el decreto de urgencia versa sobre las materias que le competen (núm. 19°, art. 118°, Constitución)⁸¹ y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles, cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. La comisión recomienda la derogación si considera que las medidas adoptadas en el decreto no se justifican o exceden su ámbito material.

⁷⁹ No existe procedimiento para el proceso de examen del decreto de urgencia señalado en el artículo 135 de la Constitución.

⁸⁰ Para estos efectos, la Comisión constituye, regularmente, un grupo de trabajo.

⁸¹ **Artículo 118.-** Corresponde al presidente de la República:

[...]

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho (art. 91°, RCR).⁸²

A pesar de todo este marco jurídico, jurisprudencial y doctrinario, la práctica parlamentaria nos demuestra que en nuestro país el seguimiento de los decretos de urgencia es muy poco representativo.

Al respecto, es necesario considerar que esta realidad, de escaso control parlamentario, se debe a que las minorías no reciben el personal del servicio parlamentario necesario y especializado para realizarlo. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que muchas veces se encarga la presidencia del grupo de control a grupos minoritarios afines al gobierno, que no tienen mayor voluntad política de realizar el adecuado control parlamentario.

5.3.3. Dación de cuenta de los tratados ejecutivos con trámite en el Congreso de la República

El parlamento ejerce control sobre los convenios internacionales ejecutivos que el presidente de la República celebre o denuncie en uso de la facultad que le confiere el artículo 57 de la Constitución :

***Artículo 57°.** - El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a estos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.*

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

⁸² **Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia**

Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el presidente de la república dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano. **(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)**
- c) La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso b) de este artículo. **(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)**
- d) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el presidente del Congreso debe promulgarlo por ley.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de este.

Este artículo constitucional tiene su desarrollo en el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República del Perú:

Procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos

Artículo 92. *Los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política se denominan «Tratados Internacionales Ejecutivos» para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y solo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.*

Los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Realizado el trámite a que se refiere el párrafo anterior, y a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si han cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en este artículo, ello no impide el control parlamentario con arreglo a la presente norma.

En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un tratado internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone en consideración del Pleno o de la Comisión Permanente. Si el Congreso aprueba los términos del dictamen negativo, emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo que notifica al Presidente de la República para que dentro de los cinco (5) días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna.

Sin perjuicio del aviso a las demás partes del tratado, el Presidente de la República al recibir la decisión del Congreso, puede tramitar el tratado en vía de subsanación, conforme lo establece el artículo 56 de la Constitución Política.

El Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien.

La opinión de las citadas comisiones no condiciona al Presidente de la República.

A pesar de que el Reglamento da un plazo muy alto para el control, en la práctica parlamentaria peruana encontramos que el control se realiza con un retraso de varios años, por lo que consideramos que debería ponerse énfasis para cumplir con los plazos que el parlamento se ha impuesto reglamentariamente. Asimismo, se ha establecido que el pronunciamiento, en la mayoría de los casos, es emitido por la Comisión de Relaciones Exteriores, primando de este modo el principio de especialización.

No debe dejarse de mencionar que el Tribunal Constitucional peruano, con respecto a la dación de cuenta de tratados ejecutivos, también ha emitido sentencias que sirven de marco referencial para el análisis que realiza la comisión competente en miras a su pronunciamiento:

Expediente n.º 047-2004-AI/TC. Fs. 18, 19, 20 y 21 (24.04.06)⁸³

«2.1.3.1.1.3. Tratados

18. *Los tratados son expresiones de voluntad que adopta el Estado con sus homólogos o con organismos extranacionales, y que se rigen por las normas, costumbres y fundamentos doctrinarios del derecho internacional. En puridad, expresan un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, es decir, entre Estados, organizaciones internacionales, o entre estos y aquellos.*

Como puede colegirse, implican un conjunto de reglas de comportamiento a futuro concertados por los sujetos de derecho internacional público. Son, por excelencia, la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional.

Los tratados reciben diversas denominaciones, establecidas en función de sus diferencias formales; a saber: convenios o acuerdos, protocolos, modus vivendi, actas, concordatos, compromisos, arreglos, cartas constitutivas, declaraciones, pactos, canje de notas, etc.

⁸³ Información tomada de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

19. *El tratado como forma normativa en el derecho interno tiene algunas características especiales que lo diferencian de las otras fuentes normativas. Ello porque, por un lado, los órganos de producción de dicha fuente (esto es, los Estados y los organismos internacionales que celebran el tratado) desarrollan su actividad productora en el ámbito del derecho internacional, y por otro, porque su modo de producción (por ejemplo, las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -negociación, aprobación y ratificación) se rige por el derecho internacional público.*

20. *Los artículos 56.º y 57.º de la Constitución distinguen internamente a los tratados celebrados por el Estado peruano de la manera siguiente:*

a) *Tratados con habilitación legislativa: Su contenido afecta disposiciones constitucionales; por ende, deben ser aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificados por el Presidente de la República.*

b) *Tratados ordinarios: Son los que específicamente versan sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional u obligaciones financieras del Estado. Igualmente, se encuentran comprendidas bajo dicha denominación aquellos tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.*

Estos tratados deben ser necesariamente aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República.

c) *Convenios internacionales ejecutivos: Son aquellos que el Presidente de la República puede elaborar o ratificar o adherir sin el requisito de la aprobación previa del Congreso, puesto que se refieren a materias no contempladas para los tratados ordinarios.*

La Constitución señala que, efectuado el acto de celebración, ratificación o adhesión presidencial, se debe dar cuenta al Congreso.

21. *A diferencia de las demás formas normativas que se producen en el ámbito del derecho interno peruano, los tratados son fuente normativa, no porque se produzcan internamente, sino porque la Constitución así lo dispone. Para ello, la Constitución, a diferencia de las otras formas normativas, prevé la técnica de la recepción o integración de los tratados en el derecho interno peruano. Así, el artículo 55.º de la Constitución dispone:*

Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Es la propia Constitución, entonces, la que establece que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano. Por mandato de la disposición constitucional citada se produce una integración o recepción normativa del tratado».^{39, 84}

³⁹ Freixes Sanjuán, Teresa. En: *La integración de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las Sentencias del Tribunal Constitucional*. Materiales de enseñanza del Programa de Doctorado y Máster en Justicia Constitucional, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales, ESADE, Facultad de Derecho, Universidad Ramón Llull, Curso 2001, Barcelona, España.

Expediente n.º 0002-2009-PI/TC. Fs. 75, 76, 77, 78 y 87 (5.02.10)

11.b) Tratados aprobados por el Poder Ejecutivo

75. *Los tratados ejecutivos o acuerdos simplificados son aquellos cuyas materias no están contempladas en los tratados del nivel legislativo. Así, el primer párrafo del artículo 57° de la Constitución, dispone que «el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a estos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente...». En consecuencia, este artículo opera como una cláusula residual, es decir que los tratados simplificados son competencia del Poder Ejecutivo por defecto de las materias del Congreso; que son derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango infraconstitucional, según dispone el artículo 56° de la Constitución.*
76. *Por ello, de la Constitución peruana se desprende que los tratados simplificados son los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo, Tales como los acuerdos arancelarios, comerciales, de inversión, servicios o de libre circulación de personas, servicios y mercaderías entre países, que son, claramente, asuntos que atañen al Poder Ejecutivo.*
77. *En efecto, su competencia, por razón de la materia y la función de gobierno y administración, delimita el ámbito de su competencias para obligar internacionalmente al Estado, en temas tales como los acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales, los acuerdos de complementación económica y/o los tratados de libre comercio que incorporan preferencias arancelarias, de libre circulación de personas, bienes, servicios y demás mercaderías, entre países o de organismos internacionales, que no supongan la modificación de leyes nacionales.*

⁸⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

78. *Los tratados simplificados en el Perú han sido aprobados, indistintamente, mediante decreto, supremos, resoluciones supremas e, inclusive, a través de circulares y notas de intercambio entre los países. Hasta que, mediante Ley N.º 26647, se ha uniformizado el procedimiento de aprobación, estableciéndose que dichos tratados serán aprobados solo por decretos supremos del Poder Ejecutivo, para las materias que son de su competencia.*

[...]

87. *En efecto, para delimitar la competencia, de acuerdo al referido test de la competencia, esta debería verificarse mediante criterios interpretativos propios del principio de la competencia, a través de la lista de materias asignadas y la cláusula residual de los artículos 56º y 57º de la Constitución, respectivamente; de donde emana, acaso no fuera argumentación suficiente lo señalado en el ítem de tratado-ley, que existen:*

1. *Competencias exclusivas que son propias del Poder Legislativo e indelegables al Poder Ejecutivo; así, por ejemplo, los temas de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango legal establecidos en el artículo 56º de la Constitución prima facie son materias exclusivas del Congreso y, en consecuencia, excluyentes del Poder Ejecutivo. Pero, ello no impide que el Poder Ejecutivo pueda realizar acuerdos internacionales y de ejecución de los tratados suscritos por el Congreso sobre sus materias exclusivas, si no altera o varía el contenido de los mismos. Este es el caso del Tratado de Montevideo de 1980, aprobado por el Congreso, que, al ser un tratado multilateral de carácter general, para su desarrollo requiere de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) bilaterales, como los que el Perú ha suscrito con varios países, entre ellos el ACE N° 38 con Chile y modificatorias, materia de esta controversia.*

2. *Competencias compartidas están referidas a aquellas materias que son objeto de aprobación por el Congreso, pero dejando su reglamentación o desarrollo al Poder Ejecutivo. Así, una materia tributaria puede estar compartida, por un lado, por el Congreso, que es competente para obligar internacionalmente al Estado en materia de impuestos y, por otro lado, por el Poder Ejecutivo, que es competente para obligar internacionalmente al Estado en la regulación arancelaria, que es una parte de la materia tributaria, de conformidad con los artículos 74º y 118º-20 de la Constitución. [...]⁸⁵*

⁸⁵ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00002-2009-AI.html>

5.3.4. Dación de cuenta de los estados de excepción

Para entender qué es un estado de excepción, diremos que es una circunstancia que la doctrina conoce como **dictadura constitucional**, se produce cuando el Poder Ejecutivo considera que ciertos acontecimientos ubicados en un determinado espacio y tiempo requieren para su tratamiento el recorte del ejercicio de los derechos constitucionales para garantizar el orden interno y tranquilidad pública. Se considera dictadura porque se reúne en manos del Poder Ejecutivo ciertos poderes que no tiene en circunstancias de normalidad.

Esta forma de dictadura (especial y temporal) se conoce desde Roma; en su organización constitucional se consideraba la posibilidad de nombrar un Dictador por plazo (seis meses) y posteriormente, concluida la causa o el plazo, los poderes volvían a su equilibrio.

En nuestros tiempos los regímenes de excepción están reconocidos por el constitucionalismo contemporáneo, al igual que por los pactos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).⁸⁶

Las circunstancias que pueden habilitar a un Estado a adoptar estas medidas de excepción han sido ampliamente discutidas. A nivel de la doctrina⁸⁷ suele identificarse tres supuestos para tal efecto: primero, las perturbaciones del orden público; segundo, la guerra; y, por último, las calamidades naturales. Para algunos autores⁸⁸ incluso las graves crisis económicas podrían eventualmente justificar una declaratoria de estado de excepción.

A pesar de que la declaración de estado de excepción es una atribución privativa del Poder Ejecutivo, la Constitución manda que se dé cuenta de ella al Congreso; y si el Pleno está en receso, que se dé cuenta a la Comisión Permanente. Es obvio que esta dación de

⁸⁶ **Capítulo IV Suspensión de garantías, interpretación y Aplicación**

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

⁸⁷ O'donnell, Daniel. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1988, pp. 395 y ss.

⁸⁸ En esta línea de pensamiento, entre otros autores, encontramos a Castañeda Otsu, Susana. *Derecho Procesal Constitucional*, tomo II, segunda edición. Lima: Jurista Editores, 2004, p. 583 y ss., especialmente la p. 606.

cuenta tiene que ver con que la labor de control político típica del Congreso se ponga en alerta para escrutar la manera como se pone en ejecución la medida y, sobre todo, para que en toda circunstancia el Congreso cumpla con la atribución que le da el inciso 2 del artículo 102: «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores».

Como sabemos, la dación de cuenta en el ordenamiento constitucional peruano puede ser encontrada en el artículo 137, pero debemos señalar que el Reglamento del Congreso de la República del Perú no regula el procedimiento a seguir con la dación de cuenta de los estados de excepción; sin embargo, colegimos que debería tener un análisis similar al de los decretos de urgencia, toda vez que hasta la fecha, llegados al Congreso de la República los decretos supremos que declaran la situación de emergencia en una determinada localidad, ya sea por perturbaciones del orden público o por desastres naturales, estos son derivados a la Comisión de Constitución y Reglamento y de Justicia y Derechos Humanos, en las cuales se dan cuenta y archivan sin darles mayores trámites. Sin embargo extraordinariamente la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas cita a los responsables de los sectores Interior y Defensa para que informen sobre el resultado alcanzado en la lucha contra los remanentes del terrorismo en las zonas declaradas en emergencia.

PARTE III

**CONTROL PARLAMENTARIO
REPRESIVO**

CAPÍTULO I

CONTROL PARLAMENTARIO. ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

1.1. ORIGEN HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN DEL ANTEJUICIO POLÍTICO

El *impeachment* fue originariamente un procedimiento orientado a la exigencia de la responsabilidad criminal a los más altos funcionarios del reino y consistía en el proceso penal que buscaba acusar o condenar a los ministros del gabinete del rey. La acusación correspondía a la Cámara de los Comunes y, por su parte, el enjuiciamiento a la Cámara de los Lores.

El antecedente más remoto del antejuicio político es el *impeachment* original, tal y como fue concebido por el sistema británico medieval, siglo ^{xiv}, entre 1327 y 1377 en el reinado de Eduardo III. El órgano parlamentario era un cuerpo de representantes de los nobles, de obispos, de caballeros de los condados y de los ciudadanos de los burgos, es decir, de cuatro sectores muy definidos de la sociedad británica de ese entonces, a los cuales el rey convocaba para pedirles ayuda económica, cuyo destino era cumplir con las finalidades demandadas por el reino. Esa fue inicialmente la finalidad del parlamento. La función legislativa era escasa. Como se reitera, el *impeachment* tenía un sentido punitivo.

Esa era la finalidad de convocar un parlamento y la finalidad legislativa era muy incipiente, hasta quizás inexistente, pues se reducía a que estas personas formulaban peticiones al rey y este las aceptaba en muchas ocasiones a cambio de esa ayuda financiera; esas peticiones son un embrión de lo que son las leyes. Hasta ese momento no había la necesidad de examinar las conductas que se referían a los asuntos públicos y ese parlamento decide hacerlo.⁸⁹

El *impeachment*, considerado inicialmente como un tribunal de justicia, se encontraba compuesto de la Cámara de los Comunes, órgano que asumía la acusación formal, para lo cual uno de sus integrantes formulaba los cargos delictivos en contra del presunto acusado y tenía a su carga la demostración de la culpabilidad basada en pruebas suficientes. El acusado también se encontraba facultado para presentar pruebas y ser asistido por expertos legales y abogados. A continuación, el

⁸⁹ Cairo, Omar (2012). «Alcances y límites del debido proceso en la experiencia del juicio político (2001-2005)». En *Primer y Segundo Congresos de Derecho Parlamentario*, Lima 2005 y 2012. Lima: Congreso de la República, pp. 196 - 202.

Lord Chancellor consultaba a cada uno de los lores su veredicto respecto de cada uno de los cargos, debiendo pronunciarse a favor de la culpabilidad o de la inocencia de cada uno de ellos. Si la iniciativa era aprobada por los Comunes, el juicio se sustentaba ante la Cámara de los Lores, correspondiendo a la Cámara de los Comunes la designación de una comisión específica para formular la acusación; finalmente, era la Cámara de los Lores la que imponía la pena con las limitaciones de ley. La sanción aplicable consistía en la destitución del cargo y la privación del derecho a obtener y ejercer la función pública. El afectado quedaba entonces sujeto a la jurisdicción ordinaria para la consecución del proceso penal.

Acerca de la competencia de la Cámara de los Lores, que le permitía sancionar penalmente, se señalaba que dicha cámara siempre ostentó funciones judiciales y era considerada como un Tribunal de Apelaciones de los Tres Tribunales de Westminster, Escocia e Irlanda y del Tribunal de Cancillería.⁹⁰

El parlamento todavía era entendido como «tribunal supremo», considerado como la última instancia en el ámbito de la *jurisdictio*, con funciones judiciales y declarativas del derecho. Si el rey promulgaba una ley, era a menudo en respuesta a una humilde petición del parlamento. Posteriormente, la función judicial le sería sustraída poco a poco por los tribunales, además del peso de la influencia que ejercía el *common law*, como un derecho que se venía generando precisamente a partir de la jurisprudencia de los tribunales, de la revisión caso por caso, mas no en respuesta al surgimiento o evolución del Poder Legislativo.

La institución aparece como consecuencia de que los jueces ordinarios carecían de competencia para procesar y, eventualmente, sentenciar a los altos dignatarios del reino por los abusos y los actos ilícitos que cometían. Dichos dignatarios estaban exentos de responsabilidad de cualquier naturaleza y, por tanto, sus crímenes quedaban impunes (*high crimes and misdemeanours*).

Sin embargo, a lo largo del desarrollo del *impeachment* inglés las acusaciones fueron «demasiado genéricas», confundiendo los delitos del derecho común con transgresiones oficiales; así, se hizo prioritario conseguir la remoción de los altos funcionarios. De allí que su importancia empezó a reducirse en la medida de que el retiro de la confianza por parte del parlamento obligaba a este a su dimisión, siendo ello una herramienta mucho más eficiente para los opositores, de modo tal que quedaban las cortes criminales para los asuntos de dicha índole.

Con respecto a la situación actual del *impeachment* inglés, se afirma que el importante juicio de *impeachment* ha perdido toda significación con el desarrollo de la responsabilidad política ministerial. Esta sustitución del *impeachment* dentro del régimen parlamentario es explicada por Díez-Picazo en los siguientes términos:

Pues bien, en el proceso de formación del parlamentarismo, el Parlamento inglés fue progresivamente sustituyendo el impeachment por la nueva noción de responsabilidad política. A medida de que el parlamento fue afirmando su primacía, los ministros empezaron a seguir la orientación de la mayoría parlamentaria o, alternativamente a dimitir del cargo, y dejaron

⁹⁰ Eguiguren Praeli, Francisco (2007). *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 53.

*de ser expresión de la voluntad política del monarca para pasar a reflejar la del Parlamento. Así nació la idea de responsabilidad política como algo diferente a la responsabilidad penal.*⁹¹

En el mismo sentido, Bronfman Vargas explica lo siguiente:

*Si bien formalmente el impeachment sigue existiendo, su utilización en el presente sería del todo excepcional. Los comunes tienen un control directo sobre los Ministros y no requieren del arma del impeachment para hacer efectiva su responsabilidad.*⁹²

El procedimiento se prolongó desde 1376 hasta inicios del 1800, luego se implantó en las colonias inglesas en América, que recogieron el *impeachment* pero con un contenido diferente. Es así que el germen del poder parlamentario en Inglaterra se traslada a las colonias norteamericanas y se convierte en el principio de *no taxation without representation* de la Guerra de Independencia, por la cual se exigían nuevas formas de contribuciones de los súbditos de las colonias norteamericanas. Por esa razón la resistencia a esta forma de imposición de tributos derivó en la proclamación de la independencia de los Estados Unidos de América.

Dicho procedimiento extrapolado al continente americano todavía tiene la naturaleza penal en la Constitución de Estados Unidos de 1787 y en los textos constitucionales de los nuevos estados americanos. La transposición original del *impeachment* inglés de naturaleza penal al constitucionalismo moderno se realiza a través de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787).⁹³ Sin embargo, el traslado tiene un significado diferente al que muestra en tierras norteamericanas, pues los sujetos que pueden ser parte del proceso no son cualquier individuo, es decir, cualquier ciudadano norteamericano, sino solamente los funcionarios civiles.

Este modelo, a su vez, fue trasladado al constitucionalismo latinoamericano, en donde a través de una interesante labor de reingeniería constitucional se combina mecanismos de exigencia de responsabilidad penal al presidente (paradigma de los sistemas de gobierno presidencialistas que tomaron el modelo original de *impeachment* británico) y sistemas de responsabilidad política inspirados en la adaptación europea del *impeachment* británico (paradigma de los sistemas parlamentarios).

En sentido estricto, reiteramos que el *impeachment* es solo la primera fase del procedimiento en la que se sustentan los cargos acusatorios y se produce la primera votación acerca de la acusación formal, requiriéndose por las constituciones de los estados una mayoría cualificada. Únicamente en el caso de que la acusación prospere se da paso a la segunda fase del procedimiento, en la que se produce el enjuiciamiento, que genera ya sea el veredicto de absolución o de culpabilidad.

⁹¹ Díez-Picazo, Luis María (1996). *La Criminalidad de los Gobernantes*. Barcelona: Crítica.

⁹² Bronfman Vargas, Alan (2005). «La responsabilidad perseguida en el juicio político». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. XXVI Semestre II, pág. 93, Valparaíso - Chile.

⁹³ «Article II, Section 4 of the Constitution: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors». (Traducción: El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de *impeachment* previa acusación y convictos que fueren de traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves).

La figura del *impeachment* en Gran Bretaña no ha sido empleada desde fines del siglo XIX, convirtiéndose en una institución caída en desuso. Según la visión europea de la institución, su destino histórico ha sido la transformación en un principio de responsabilidad política del gabinete ante los comunes, quedando superado los mecanismos de responsabilidad penal.

El desuso del impeachment (en Inglaterra) ha llevado a sostener a la doctrina de que se trata de una institución que ha sido superada o vaciada de su contenido por su falta de uso en el tiempo, debiendo entenderse como derogado en los hechos, aunque no formalmente.

Hoy en día, el impeachment constituye la primera fase de un procedimiento gracias al cual el Parlamento decide sancionar —con destitución o inhabilitación— a un alto cargo del Ejecutivo por incurrir en responsabilidad penal, es decir, al haber cometido un delito grave en el ejercicio de su cargo que afecta las funciones de gobierno; aunque existen algunas variantes, tal como se analizará en el rubro de derecho comparado.

1.2. EL ANTEJUICIO COMO MECANISMO DE CONTROL PARLAMENTARIO

El control es una de las funciones clásicas de los parlamentos y constituye el origen de los órganos legislativos liberales, en los que el control del poder del monarca absoluto por parte de los representantes de la burguesía constituía el primer objeto, intentando recortar y obstaculizar el poder político de monarcas y nobles.

A lo largo de los siglos, los modelos de los diseños institucionales han situado a los parlamentos como lugares legítimos para ejercer la fiscalización de la actividad del gobierno. Así es reconocido en todos los Estados democráticos y constitucionales, precisamente porque ese tipo de Estado no solo encuentra su mayor fundamento en la división de poderes sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impiden el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

No solo es importante el control político sino su visibilidad, así los gobiernos se ven obligados a cumplir las observaciones del Poder Legislativo. La información también permite que se pueda medir el impacto de las acciones de la oposición en la opinión pública.

En torno al control parlamentario existe una discusión teórica sobre si este es un control de carácter político o posee solamente el carácter jurídico porque, ya que solo existe cuando la actividad lleva aparejada necesariamente la posibilidad de una sanción efectiva al gobierno, aplicando lo que se denomina la exigencia jurídica de la responsabilidad política.

Para los que consideran que este es jurídico y existe cuando la actividad parlamentaria lleva aparejada necesariamente la posibilidad de una sanción efectiva al gobierno o alguno de sus integrantes, sus instrumentos serían básicamente la moción de censura y el voto de confianza, control que, desde esta perspectiva, sería ocasional porque requiere de mayorías que apoyen la aplicación de las sanciones.

La tesis del control parlamentario jurídico se mantiene en la obras de Montero Gilbert y García Morillo, mientras que el principal defensor de la tesis del control parlamentario político es Manuel Aragón.

Se considera que el control político parlamentario es mucho más que el establecimiento de la responsabilidad, ya que en la mayoría de los casos su efectividad incide en el desgaste o el fastidio que producen a quien ejerce el poder, por lo que coincidimos con Manuel Aragón en el sentido de que: *El control es toda actividad de las cámaras destinado a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno, lleve o no aparejada la necesidad de sanción o exigencia de responsabilidad política inmediata*.⁹⁴ En el caso del antejuicio político, nos estamos refiriendo a la acción no normativa que, eventualmente, puede llevar aparejada una sanción.

El modelo de control político de acusación constitucional es en buena cuenta un mecanismo de control político que fija límites al ejercicio del poder por parte de los altos funcionarios del Estado; pero, al mismo tiempo, es un medio por el cual dichos funcionarios se encuentran protegidos con lo que se ha venido a llamar el beneficio, la prerrogativa o el privilegio del antejuicio político.

En el juicio político la denuncia contra el titular de la prerrogativa imputa como falta, por parte del funcionario investido con dicha prerrogativa, una infracción cometida en contra de la Constitución y en ejercicio de la función, en cuyo caso no existe la evaluación de parte en sede jurisdiccional. Este procedimiento en sede congresal, que opera en dos dimensiones dependiendo del modelo parlamentario, impone la sanción por parte del propio parlamento o deriva el caso a otra entidad, sea el Poder Judicial, la Corte Constitucional o a la Fiscalía, con la finalidad de que inicie el procedimiento en el marco de sus competencias y, de ser el caso, aplique las sanciones que correspondan; normalmente, esta se refiere a la etapa de aplicación de sanciones penales.

Así denominamos juicio político a la sanción que aplica el propio parlamento; y la segunda, conocida como antejuicio político, vendría a ser la etapa preliminar, preparatoria o de identificación de indicios de la presunta responsabilidad funcional en el cargo y la vinculación de ella con presuntos hechos ilícitos, los cuales son juzgados en otro ámbito competencial, es decir, el Ministerio Público, la Corte Suprema o el Poder Judicial; así, el parlamento no juzga sino que evalúa las razones políticas y advierte de las razones penales que justifican el inicio del proceso penal en contra del alto funcionario del Estado.

En el antejuicio se evalúa únicamente la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función por parte del funcionario investido con dicha prerrogativa, sin que hayan concluido las investigaciones y la etapa de actuación de pruebas. Si el parlamento determina que hay lugar a formación de causa, el expediente será remitido al órgano jurisdiccional para el enjuiciamiento que corresponda según el ordenamiento jurídico.

⁹⁴ Aragón Reyes, Manuel, «El control parlamentario». *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pp. 1677 y 1678.

1.3. EL PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

En el modelo norteamericano, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el Artículo II, Sección IV, de la Constitución Federal de los Estados Unidos, la acción podrá ser dirigida en contra de los altos funcionarios por delitos de traición, soborno y crímenes graves, concepto este último que no se ha definido en el ordenamiento jurídico de dicha nación. A nivel federal, la norma alcanza tanto a los funcionarios del gobierno como a los magistrados del órgano jurisdiccional, a quienes se les aplica la obligatoriedad de *observar buena conducta*, de donde se infiere que el proceso podría iniciarse por mala conducta de los magistrados. Eso hace factible que sea una ventana abierta a la arbitrariedad, en vista de que dicho concepto no se encuentra bien definido en el sistema legal norteamericano.

Las conductas descritas en la legislación norteamericana son traición, cohecho y los delitos por faltas graves, siempre en el terreno de las conductas antijurídicas. En los Estados Unidos, el bien jurídico protegido se centra en el resguardo de la dignidad del cargo o la investidura, independiente del bien material afectado por el delito cometido.

En esa línea de pensamiento, Tocqueville afirma que el: «*principal fin del juicio político en los Estados Unidos es privar del poder a quien hace mal uso del mismo y con ello impedir que ese mismo ciudadano se encuentre investido de dicho cargo en el futuro*».⁹⁵ Se trata de una suerte de apartamiento del cargo con la finalidad de impedir que siga gobernando, un tanto preservando al sistema de su participación en política. Se preserva la investidura del cargo y se impide que se contamine o se enturbie con el trajín propio de un proceso judicial.

De lo expuesto se concluye que el *impeachment* estadounidense es un procedimiento a cargo de un órgano político, dirigido a examinar la corrección jurídica de la conducta del funcionario acusado.

El Congreso de los Estados Unidos ha recurrido al procedimiento del *impeachment* de manera excepcional en 62 ocasiones, dos de ellas dirigidas contra dos presidentes en funciones en su momento: Andrew Johnson en 1868 y Bill Clinton en 1998. Ello demuestra qué tan grave es para este sistema político una conducta inadecuada (perjurio y obstrucción a la justicia) de los altos funcionarios. Bill Clinton negó en principio haber mantenido una *relación sexual* con la joven, pero después de varios meses y la aparición de evidencias, admitió haber tenido una *conducta impropia*⁹⁶ con la becaria Mónica Lewinsky. Finalmente, fue acusado por la Cámara de Representantes pero absuelto más tarde por el Senado.

El precedente más reciente en Inglaterra lo ubicamos en el año 2005, escenario en el cual se vuelve a debatir la posibilidad de iniciar un *impeachment* contra el ex primer ministro Tony Blair por su decisión de intervenir en la guerra de Irak, el cual no prosperó. Conforme a ello, en el 2006 se evaluó que la responsabilidad del primer ministro debe ser exigida por los Comunes como responsabilidad política, sin necesidad de inicio de una acusación penal.

⁹⁵ Tocqueville, Alexis de (1996). *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 114.

⁹⁶ Término con el que modificó su declaración señalando que no había mentado (perjurio), pues no consideraba el sexo oral como relación sexual normal.

En España, la Constitución reconoce la función jurisdiccional del parlamento y del Tribunal Constitucional español. Establece que tanto la responsabilidad penal del presidente del Gobierno y de otros miembros del Ejecutivo será exigible ante el Tribunal Supremo (Sala Penal). Asimismo, preceptúa que, en el caso de la acusación por traición a la patria u otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, esta solo podrá ser planteada por iniciativa respaldada por la cuarta parte de miembros del Congreso y aprobada por la mayoría absoluta.

La Constitución española de 1978, en particular, regula lo siguiente:

Artículo 122

La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Si la acusación fuera por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

El procedimiento señalado en dicho cuerpo constitucional español se configura como un camino de carácter excepcional a las reglas generales del proceso penal, con la finalidad de restringir la extensión general del principio acusatorio en el sistema jurisdiccional español, en virtud precisamente del sujeto que será procesado; es decir, un alto funcionario del Estado español.

El procedimiento previsto por la Constitución distingue dos fases: una primera, la iniciativa de la acusación, la cual debe ser asumida como mínimo por la cuarta parte de los Diputados; la segunda fase, la acusación formal, que debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los Diputados. El artículo 169 del Reglamento del Congreso de los Diputados español señala lo siguiente:

Artículo 169

- 1. Formulada por escrito y firmada por un número de Diputados no inferior a la cuarta parte de los miembros del Congreso la iniciativa a que se refiere el artículo 102.2 de la Constitución, el Presidente convocará una sesión secreta del Pleno de la Cámara para su debate y votación.*
- 2. El debate se ajustará a las normas previstas para los de totalidad. El afectado por la iniciativa de acusación podrá hacer uso de la palabra en cualquier momento del debate. La votación se hará por el procedimiento previsto en el número 2. del apartado 1 del artículo 87 de este Reglamento y se anunciará con antelación por la Presidencia la hora en que se llevará a cabo.*
- 3. Si la iniciativa de acusación fuera aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Tribunal Supremo, a*

efectos de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Constitución. En caso contrario, se entenderá rechazada la iniciativa.

Es interesante destacar cómo, en el caso español, el elemento de la no difusión constituye una excepción a la regla de la publicidad y de la transparencia en los procedimientos de audiencia. La acusación se celebrará en secreto por parte del Pleno de la Cámara. Así tenemos que, formulada la iniciativa (respaldada por una cuarta parte de los diputados), se convoca a una sesión secreta para su debate y votación. Se prevé que en dicho debate el afectado por la iniciativa de acusación podrá hacer uso de la palabra. La votación se realiza mediante papeletas, para así evitar la injerencia de las bancadas, a diferencia de otros procedimientos donde el proceso se caracteriza por la publicidad. En el supuesto de ser aprobada la iniciativa de acusación por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunica al Tribunal Supremo; y de no alcanzar la mayoría absoluta, se rechaza la iniciativa de acusación.

En Alemania, la acusación —moción de enjuiciamiento— puede proceder de cualquiera de las dos cámaras, siempre que el pedido se realice por la cuarta parte de los integrantes que la conforman; y se exige una mayoría reforzada para la adopción del acuerdo, es decir, más de dos tercios de los integrantes de la Dieta Federal o del Consejo Federal, y deja el proceso judicial al Tribunal Constitucional Federal. Se trata de un derecho de las minorías, pero su aprobación requiere de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Federal. Se destacan en el *impeachment* alemán que esta solo procede contra el presidente de la República y, en lo que respecta a la determinación de la responsabilidad, no se encuentra en el Senado sino en el Tribunal Constitucional Federal, el que finalmente declara la privación del cargo, en forma definitiva o de forma transitoria, vía cautelar.⁹⁷

Artículo 61 de la Ley Fundamental de Bonn: 1.- La Dieta Federal o el Consejo Federal podrá acusar al Presidente de la República ante el Tribunal Constitucional Federal por violación deliberada de la Ley Fundamental o de cualquier otra Ley Federal. La moción de enjuiciamiento deberá ser depositada por una cuarta parte, como mínimo, de los miembros de la Dieta Federal o de una cuarta parte de los votos del Consejo Federal, y la Resolución de enjuiciamiento requerirá una mayoría de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal o de dos tercios de los votos del Consejo Federal. La acusación será mantenida por un comisionado de la Cámara Acusadora. 2.- Si el Tribunal Federal fallare que el Presidente Federal es culpable de una violación deliberada de la Ley Federal o de cualquier otra Ley Federal, podrá declararse privado del cargo, y podrá asimismo disponer mediante un auto provisional (*durch einstewellige a nordnung*), una vez acordado el enjuiciamiento, que el Presidente queda incapacitado para el ejercicio del cargo.

⁹⁷ Artículo 61 de la Ley Fundamental de Bonn: «1.- La Dieta Federal o el Consejo Federal podrá acusar al presidente de la República ante el Tribunal Constitucional Federal por violación deliberada de la Ley Fundamental o de cualquier otra ley federal. La moción de enjuiciamiento deberá ser depositada por una cuarta parte, como mínimo, de los miembros de la Dieta Federal o de una cuarta parte de los votos del Consejo Federal, y la resolución de enjuiciamiento requerirá una mayoría de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal o de dos tercios de los votos del Consejo Federal. La acusación será mantenida por un comisionado de la Cámara Acusadora. 2.- Si el Tribunal Federal fallare que el Presidente Federal es culpable de una violación deliberada de la Ley Federal o de cualquier otra Ley Federal, podrá declararse privado del cargo, y podrá asimismo disponer mediante un auto provisional (*durch einstewellige a nordnung*), una vez acordado el enjuiciamiento, que el Presidente queda incapacitado para el ejercicio del cargo».

Casi en la totalidad de las constituciones latinoamericanas han tomado como base el *impeachment* previsto en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América de 1787. Actualmente el juicio político se encuentra establecido en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

El recurso ha sido utilizado en Brasil en contra del presidente Collor de Mello, cuyo resultado fue la destitución; en Venezuela, donde el presidente Carlos Andrés Pérez, tras ser juzgado por el parlamento, fue destituido; en Paraguay, donde se dio el proceso en contra del presidente Raúl Cubas Grau, quien —según datos— negoció su salida del poder y se exilió en Brasil, por lo que la sanción no llegó a hacerse efectiva.⁹⁸

De otro lado, en el caso del presidente Alberto Fujimori, en el Perú, tampoco llegó a realizarse un juicio, pues el mandatario salió del país para asistir a una reunión ministerial en Brunei y, luego, desde Japón, anunció su renuncia, con lo cual el Congreso peruano declaró la vacancia del cargo del presidente de la República por razones de *incapacidad moral*, un supuesto contemplado en la Constitución; pero, en este caso, reiteramos, no se realizó mediante el procedimiento de acusación constitucional.

Por su parte, en la legislación constitucional chilena⁹⁹ (Chile, Texto actualizado a octubre 2010, s.f.) se advierte un mecanismo muy similar al norteamericano; y de la casuística más reciente se identifica que se aplica para casos emblemáticos y que solo en pocos supuestos ha dado lugar a la destitución de altos funcionarios del Estado. En este orden, existe otro porcentaje en el que los procedimientos de acusación no han prosperado en razón a que se habrían admitido cuestiones previas formuladas por razones de admisibilidad; en otros supuestos se ha dado la renuncia del funcionario acusado, y en un porcentaje menor se ha procedido con su destitución.

Así, en Chile, entre 1991 y 2011, se han producido 18 acusaciones constitucionales, nueve de ellas han afectado al cargo de ministros de Estado y las demás a otros altos funcionarios del Poder Ejecutivo.

Las acusaciones constitucionales que marcaron la agenda en el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) fueron aquellas presentadas por los diputados en contra del ministro de Transportes, Germán Correo, la cual fue rechazada. Posteriormente, una segunda acción fue presentada en contra de los miembros de la Corte Suprema, Hernán Cereceda, caso en el que se produjo la primera destitución de una autoridad pública.

⁹⁸ Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005). «La función de control en los Parlamentos latinoamericanos». En *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, p. 134.

⁹⁹ Constitución chilena. «Artículo 48.- Son atribuciones exclusivas de las Cámaras de Diputados [...] 2.- Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a) Por el presidente de la República por actos de su Administración que hayan impactado gravemente el honor o la seguridad de la Nación o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el presidente este en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la república sin acuerdo de la cámara. b) De los Ministros de Estado por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejados estos sin ejecución, y por los delitos de traición a la patria, concusión, malversación de fondos públicos y soborno».

Otro caso emblemático, en Chile, se produjo durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010); se trataba de la acusación constitucional o libelo, como lo denominan, en contra de la exministra de Educación, Yasna Provoste. Fue la única acusación presentada durante dicho periodo, la que finalmente fue aprobada en el Senado y culminó con la destitución de la secretaria de Estado y la inhabilitación para ejercer cargo público por el término de cinco años. La acusación fue por negligencia en la actuación de Provoste, vinculada al pago de subvenciones escolares por un monto de 600 millones de dólares.

Asimismo, en el gobierno de Sebastián Piñera se dieron tres acciones concluidas, como son los casos del ministro Rodrigo Hinzpeter y contra la exintendente regional de Atacama, Ximena Matas. En dos de ellos no prosperó la acusación por cuestiones previas fundadas en aspectos de admisibilidad; y en aquella formulada en contra de Jacqueline Van Rysselberghe, esta se vio obligada a renunciar a su cargo, con lo que se desactivó el libelo o acusación.

La legislación chilena prevé la responsabilidad respecto del presidente de la República, durante el periodo de su mandato y hasta seis meses después, por impactar gravemente al honor y a la seguridad de la nación y por contravenir la constitución política, y por no ejecutar las leyes. A igual previsión se encuentran sujetos los ministros de Estado, con el añadido de que en el caso de dichos funcionarios se agrega además la comisión por presuntos delitos de traición a la patria, concusión, soborno y malversación de fondos, que se trata de los delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Entrando a un estudio a nivel constitucional diremos que en la nación Argentina (Argentina C. d., 1994), esta institución se desarrolla en los artículos 53°, 59° y 60°, que rige las funciones de la Cámara de Diputados, precisa que dicho órgano ejerce el derecho de acusar ante el senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o *por crímenes comunes*, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara. Por su parte, el senado juzga en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados.

El fallo que emita el Senado implica destituir al acusado y declararlo incapaz para un cargo de confianza o a sueldo, quedando la parte sujeta al juicio de los tribunales ordinarios. Desarrollan con mayor detalle el procedimiento descrito en el artículo 61° del Reglamento de la Cámara de Senadores; el 90°, que rige el funcionamiento de la cámara baja y el Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político de Argentina.

El modelo es el más parecido al esquema del *impeachment* norteamericano, en la medida de que la cámara se encuentra investida para destituir e inhabilitar por razones netamente políticas y, por su parte, el órgano jurisdiccional ingresa, a través del procedimiento señalado en la norma, a juzgar otros aspectos delictivos que podrían devenir como consecuencia de dicho juicio político; pero ello no es necesariamente un requisito; puede que existan faltas de contenido criminal como no, ello no es obstáculo para que el camino de la responsabilidad política siga su curso.

«No es juicio penal, es un proceso que solo tiende a la remoción del imputado». Y si bien se han realizado analogías al proceso penal, creemos que tal analogía es solo parcial, porque si bien puede permitir comprender ciertos aspectos del proceso, implica una simplificación excesiva ya que omite considerar la base política e institucional del juicio político, lo que la hace sustancialmente diferente del proceso penal.¹⁰⁰

Con esta apreciación queda clara la diferente naturaleza del juicio político de aquel procedimiento de contenido penal o criminal que algunos modelos llaman antejuicio político. La justificación a la sanción que se aplica a los más altos dignatarios se encuentra en la mayor exigencia, precisamente en razón al alto cargo que detenta, mayor exigencia, mayor cargo, mayor responsabilidad frente al parlamento.

«La responsabilidad del funcionario es vital, esencial, para afianzar la natural credibilidad que debe tener el pueblo en sus gobernantes». Es necesario que la idoneidad y la aptitud del hombre en la función pública sirvan para impulsar el bien común y no el beneficio propio. Cuanto mayor es el poder que ostenta ese funcionario, mayor debe ser el control ejercido sobre el mismo [...]. La conducta de quien accede a la función pública, el obrar conforme a las leyes y la decencia al servicio del interés público constituyen bases esenciales de todo gobierno.¹⁰¹

En el caso específico de Argentina, los comentarios se centran en el proceso del juicio político en contra de un magistrado, sobre el que se señalan aspectos interesantes como los vinculados a quien se procesa, en este caso un magistrado de la Corte Suprema, y a las consecuencias del juicio. En este sentido, se sostiene que el ejercicio de control sobre los integrantes del Poder Judicial mediante el juicio político no solo se debe desarrollar preservando las garantías constitucionales y las reconocidas en los tratados de derechos humanos del eventual acusado, sino que, además, se debe ejercer con la máxima prudencia, porque si se altera la independencia del Poder Judicial, se afectan directamente los derechos del justiciable a la obtención de una resolución del conflicto sin presiones externas, incluidas las no políticas.¹⁰²

En efecto, se advierte que si los legisladores pueden examinar el modo, alcance y pertinencia del control de constitucionalidad ejercido por la Corte Suprema o los límites de tal control de la manera en que el tribunal los considere procedentes, la doctrina creada por el Congreso, cuando destituye a un magistrado judicial por el contenido de las sentencias, se constituye en el criterio implícito de la decisión que de alguna manera condicionará a los jueces.¹⁰³

Comparado con el modelo peruano, se advierte que la lista de quienes tienen el beneficio del antejuicio en Argentina es más restrictiva, el abanico en la regulación nacional comprende, entre otros, al

¹⁰⁰ C.f. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias 2004, Orden del Día n.º 1755, p. 5 (Capítulo II – inciso 4 – b).

¹⁰¹ Cfr. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, 2004, Orden del Día n.º 1755, p. 5.

¹⁰² Caso citado en Santiago, Alfonso (2003). «Grandezas y miserias en la vida judicial». *El mal desempeño como causal de remoción de los magistrados judiciales*. Buenos Aires: Colección Académica, p. 92.

¹⁰³ María Angélica Gelli y Marcelo Sancinetti (2005). *Juicio Político: Garantías del acusado y Garantías del Poder Judicial frente al Poder Político*. Buenos Aires: Hammurabi, p. 73.

Contralor General, al Defensor del Pueblo y a los fiscales, no considerados en la legislación de dicha nación. Por otra parte, ni la regulación argentina ni la peruana incluyen, como funcionarios beneficiados con el antejuicio político, al representante del órgano electoral.

En otra latitud, México, con su régimen bicameral, incluye a un número similar de funcionarios que el Perú dentro de la protección del antejuicio, siendo de subrayar a los funcionarios miembros del entonces Instituto Federal Electoral,¹⁰⁴ hoy Instituto Nacional Electoral – INE,¹⁰⁵ y a los magistrados del Tribunal Electoral, aspecto que no ha sido considerado en muchos otros casos. Un aspecto que distingue al modelo mexicano es que el beneficio del juicio político alcanza también a los directores de las empresas de participación estatal mayoritaria, que en forma peculiar aparece en su legislación.

En forma congruente el sistema peruano y el argentino exigen mayoría calificada de sus respectivos parlamentos para la sanción de destitución de sus altos funcionarios. Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra que las resoluciones expedidas por los diputados y senadores son inatacables o no recurribles en otra vía interna o externa a la entidad parlamentaria. En el caso de México, el parlamento emite su fallo o su pronunciamiento a manera de un juicio político, independiente del Poder Judicial.

Este es un elemento del juicio político mexicano que se diferencia del caso peruano, ya que concluido el procedimiento de juicio político en sede parlamentaria pueden recurrir vía acción de amparo al órgano jurisdiccional o, según antecedentes, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existen casos emblemáticos sobre destitución e inhabilitación que han sido revisados y han generado nuevos pronunciamientos en el Poder Judicial y en organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰⁶ El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, que es un mecanismo asentado en la doctrina y en la jurisprudencia española y que se ha desarrollado poco en países de la región, es un tema que surge a partir de los pronunciamientos de los tribunales constitucionales o de los órganos jurisdiccionales o supranacionales en América Latina.

Adicionalmente, la normativa mexicana prevé que los procesos de antejuicio tendrán como referente a seguir la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la que se aplica para toda la administración federal en general, esto es, los gobernadores de estado, diputados locales y tribunales de justicia local. El distintivo es que una misma norma opera tanto para los parlamentarios y magistrados como para todos los servidores públicos.

Otro caso actual que demuestra la relación interpoderes en el marco del control parlamentario vía acusaciones constitucionales es lo ocurrido a partir de la denuncia del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)¹⁰⁷ en el Perú, en el que se acusa a tres magistrados del Tribunal Constitucional ante el Congreso de la República por haber dictado una resolución que nombra a un Fiscal Supremo y anula el nombramiento de los otros dos. En este sentido, el mencionado consejo ha solicitado

¹⁰⁴ Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral.

¹⁰⁵ INE – Instituto Nacional Electoral, México. (Nueva autoridad electoral de carácter nacional).

¹⁰⁶ El caso más notorio fue el de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso de la República y repuestos por la Corte Interamericana.

¹⁰⁷ Hoy, Junta Nacional de Justicia.

al parlamento peruano, a través del procedimiento de acusación constitucional, que se proceda a sancionar a los magistrados del tribunal, en tanto que se presume que infringieron los artículos 150 y 154 de la Carta Magna, que atribuyen al CNM la condición de ser el único organismo con autonomía para seleccionar y nombrar jueces y fiscales, previo concurso público y evaluación.

Entre los modelos en comentario se advierte una gran similitud en el esquema adoptado por Colombia y Perú, tanto por los beneficiarios del antejuicio como por los supuestos de admisibilidad del proceso, con excepción del tratamiento singular que el caso peruano confiere al presidente de la República, que no aparece ni en la legislación argentina, colombiana ni mexicana.

En suma, se puede establecer una gran coincidencia en la mayoría de los aspectos analizados en el procedimiento nacional, solo existen algunos aspectos divergentes, como la denominación. En México, Argentina y Colombia se le denomina juicio político y no antejuicio político, como ocurre en la norma reglamentaria del Perú.

De otro lado, y atendiendo a las razones o motivos por las cuales se puede acusar constitucionalmente al presidente de la República, tenemos:

- Por razones de *mal desempeño*, se encuentran en países como Argentina, Colombia y Paraguay.
- Por *delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos*, tenemos el modelo que se sigue en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú.
- Por *delitos comunes* rige en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Paraguay.
- Por *razones de seguridad, honor y traición a la patria*, son los casos de países como Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.
- Por *infringir la Constitución y las leyes*, opera como causal en países como Chile, Panamá, Perú y Paraguay.

En el caso peruano, la regulación del antejuicio político y del juicio político está en la Constitución del Perú de 1993 configurada en los artículos 99° y 100° y su desarrollo legislativo nos remite al artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 99°.- *Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.*

Artículo 100°.- *Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.*

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

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

El procedimiento parlamentario que se activa para el juicio político y el antejuicio político recibe el nombre de procedimiento de acusación constitucional. Se denomina así, antejuicio político, en razón a la naturaleza preliminar que tiene como proceso previo de evaluación a la conducta denunciada respecto de la actividad que realiza propiamente el Poder Judicial. Por su parte, lo que se entiende o conoce como juicio político viene a ser aquel proceso que subraya o pone énfasis a la evaluación de naturaleza política que el parlamento realiza sobre la conducta de un alto funcionario del Estado, es la valoración de su conducta política.

El procedimiento de acusación constitucional procede tanto para el caso del juicio político como para el caso del antejuicio político contra los altos funcionarios. En este contexto les asiste el beneficio constitucional al presidente de la República, los representantes al Congreso, los ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (hoy Junta Nacional de Justicia), los vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República.

Entre quienes se encuentran facultados para interponer la denuncia constitucional, tenemos a los congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada por los actos cometidos por los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99 de la Constitución Política.

Dicho proceso tiene una etapa de audiencia que es pública en los casos en que la denuncia trate sobre infracción a la Constitución y reservada en los casos en que la investigación verse sobre presuntos delitos, salvo que los denunciados manifiesten conformidad con la difusión de las audiencias. En las audiencias se produce la actuación de las pruebas y se toman las declaraciones tanto de los denunciados como de los denunciantes, a fin de que presenten sus descargos. En tal sentido, se dispone que se les alcancen los anexos a fin de que tomen conocimiento de la denuncia que se les formula, y puedan ejercer su derecho a presentar las pruebas de descargo que estimen convenientes.¹⁰⁸

¹⁰⁸ «La precaución más importante en las audiencias es que el denunciado, a quien al igual que al denunciante se le concede por práctica parlamentaria un aproximado de 20 minutos para exponer su versión y posición sobre la materia de la denuncia, sepa cuáles son los cargos materia de denuncia que debe descargar. En la Audiencia el denunciado debe contar con la oportunidad de presenciar la actuación de las pruebas ofrecidas, así como aclarar las dudas y responder a las imputaciones que se presente durante su desarrollo. Parte de la facultad que lo asisten comprende a la posibilidad de interrogar a los testigos y a los peritos [...]». César Delgado Guembes, *Manual del Parlamento*, pp. 520-521.

Concluida la audiencia y actuadas las pruebas, se elabora el informe final, que puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia. Si el informe propone la acusación, pasa al Pleno del Congreso, que se pronuncia respecto de la acusación.¹⁰⁹

Es la Subcomisión Acusadora de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales la que sustenta el informe y formula la acusación ante el Pleno del Congreso.

Se pueden generar acuerdos de naturaleza diferente:

- a) Acuerdo aprobatorio de la acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones. Requiere la votación favorable de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo de suspensión requiere la misma votación.
- b) Acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional en un juicio político. Se adopta con la votación favorable de los dos tercios del número de miembros del Congreso sin participación de los miembros de la Comisión Permanente.

De ello se colige que existe pronunciamiento de suspensión en ambos casos: a) y b), pero solo existen las figuras de inhabilitación o destitución en el caso del supuesto juicio político, caso b); además, en este último el requerimiento de la votación es mayor que aquel que se exige para el caso de presunción de delitos en ejercicio de sus funciones o antejuicio político.

De acuerdo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional que consta en la Sentencia vinculada con el Expediente n.º 006-2003-AI/TC, fundamentos 3 y 4, de 3 de diciembre de 2003, *son beneficiarios del privilegio del antejuicio político el presidente de la República, los congresistas, los ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura¹¹⁰, los vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República, tal como lo dispone el artículo 99 de la Constitución.*

En virtud a la referida prerrogativa constitucional, sostiene el Tribunal que los referidos funcionarios públicos tienen el derecho de no ser procesados penalmente sin que previamente se sometan al proceso de acusación constitucional regulado ante el Congreso de la República. El cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su subsunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley.

¹⁰⁹ «Considerando el papel crucial que tiene la acusación constitucional como instrumento de lucha contra la corrupción pública es decisivo que en los Informes Finales exista rigor técnico indispensable para que luego de los procesos no se caigan en sede judicial. De la capacidad y eficacia que tengan los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales y en especial de las habilidades y destrezas argumentativas y penales de los ponentes, puede depender el éxito de la institución parlamentaria». César Delgado Guembes, *Manual del Parlamento*, p. 522.

¹¹⁰ Ley n.º 30916 Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, entidad que sustituye al Consejo Nacional de Magistratura.

En este sentido, en el antejuicio solo cabe formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99 de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser en cierta medida asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa) e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones sobre la base de argumentos jurídico-penales es exclusiva del Poder Judicial. Ampliando su posición, señala que el antejuicio político debe versar sobre materia estrictamente jurídica. El Congreso solo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar; en cambio, sí puede suspender en el ejercicio de sus funciones.

En síntesis, concluye dicha magistratura de control constitucional que el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo.

1.4. MODELOS DE PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

En cuanto al procedimiento constitucional establecido para el juicio político, se pueden distinguir hasta tres modelos:

- a. **Esquema legislativo.**- En este esquema el Congreso remueve al presidente de la República o a los altos funcionarios públicos, sin dependencia ni participación alguna de ningún otro poder, entidad o institución. La denominación aplica en relación con el Poder Legislativo y no precisamente respecto de la función legislativa intrínseca.

El esquema legislativo es el más difundido en los sistemas bicamerales y sigue la tradición del *impeachment* norteamericano. Las acusaciones constitucionales son impulsadas por la Cámara Baja y la decisión de si se lleva a juicio y si se le destituye del cargo depende del Senado. En este esquema la destitución es competencia del Senado. Es el modelo que se aplica en países como Argentina, México, Chile, Uruguay, Paraguay, República Dominicana, y por excepción se encuentra en el sistema unicameral de Ecuador.

En efecto, en algunas repúblicas, como Francia, Chile y México, el Senado juzga definitivamente al presidente y no existe participación alguna de la jurisdicción del Poder Judicial. Este es el procedimiento al que Alexis de Tocqueville llama *juicio político*, en referencia al fallo que es dictado por un cuerpo político y que no necesariamente tiene su antecedente en el antiguo sistema inglés, el que, además, ha sido adoptado en la mayor parte de las antiguas monarquías europeas.

Es necesario recordar que el procedimiento de acusación constitucional fue originariamente pensado bajo el diseño del sistema bicameral ante la existencia de dos cámaras,

lo que permite que sean dos los órganos que conozcan la materia en estudio, aspecto que necesariamente no se garantiza con una sola cámara. Así ocurrió originalmente en el *impeachment* británico y americano, en cuyos procesos los miembros de una cámara no intervenían en la autonomía procesal de la otra.

- b. Esquema judicial.**- Este es el supuesto en el que el Congreso investiga y, por su parte, el Poder Judicial ejerce jurisdicción o juzga el caso sujeto a su conocimiento. El esquema judicial es establecido en los sistemas unicamerales. En este modelo, el parlamento conoce de las acusaciones; sin embargo, si estas prosperan, el juicio se lleva a cabo ante los órganos judiciales.

Este es el caso de los modelos que existen en países como Bolivia, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala y El Salvador.¹¹¹

Este procedimiento, llamado *procedimiento judicial* o de *esquema judicial*, consiste en investir a las cámaras con el derecho de formular acusación y, en cambio, reservar íntegramente al Poder Judicial la atribución de juzgar. Este es el modelo asimilado por la Constitución de Bélgica y confiere a la Corte Suprema el ejercicio de la función jurisdiccional sobre dicho proceso, bajo el supuesto de que ostenta las calidades e imparcialidad que suponen todo pronunciamiento apegado al rigor del derecho.

- c. Esquema mixto.**- El esquema mixto combina los esquemas anteriores, de tal forma que los que se denominan *delitos de función* se actúan en el ámbito del Congreso, mientras que aquellos crímenes comunes son de competencia de la Corte Suprema.

En este caso, básicamente, el procedimiento depende de la naturaleza del delito que se comete. Esto ocurre en el caso del Perú, en donde el procedimiento de acusación constitucional por los denominados *delitos de función* o lo que se denomina *antejuicio* y el procedimiento de investigación y de formulación de haber lugar a la formación de causa, se definen en sede parlamentaria, en tanto que la suspensión y la aplicación de sanción por dichos delitos recae en el ámbito competencial del Poder Judicial.

1.5. EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL PERUANO

El Tribunal Constitucional peruano ha sostenido que el derecho fundamental a un debido proceso debe igualmente ser respetado en todo procedimiento de acusación constitucional. El derecho al debido proceso es predicable en todo escenario en el que se ejerza la autoridad. Su ámbito, en consecuencia, no se circunscribe al judicial, sino que comprende los procedimientos administrativos y, en este caso, el procedimiento de control político, tanto en su forma sustantiva como procesal. Del mismo modo, debe existir armonía con los parámetros de razonabilidad, entendida como la aplicación de medios proporcionales y acordes con el ordenamiento jurídico.

¹¹¹ Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005). «La función de control en los parlamentos latinoamericanos». En *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, p. 136.

Como lo señala la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del Caso Tribunal Constitucional contra el Perú, del 31 de enero de 2001, si bien el artículo 8 de la Convención Americana¹¹² se titula «Garantías Judiciales», su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, que supone «[...] el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos».

En la misma sentencia se destaca, en el fundamento 68, cómo el debido proceso es aún más importante, en el caso que el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues este no solo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Constitución.

Ampliando el tema, la Corte, en su fundamento 71, señala que, cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un «juez o tribunal competente» para la «determinación de sus derechos», esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por esta razón la Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

Termina señalando, en el fundamento 77 de la misma sentencia, que en cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete .

En sentencia posterior al año 2003, el tribunal constitucional peruano, siguiendo el mismo camino de pensamiento de la Corte Interamericana, señala en su fundamento 20 que es cierto que el juicio político llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas

¹¹² Convención Americana de Derechos Humanos —ratificada por el Perú por Ley 22231— en su artículo 8, sobre garantías judiciales, señala que: «1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2.- Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas. A) Derecho al inculpado a ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal. B) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada. C) Concesión del inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa. D) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y con su defensor. E) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no mediante la legislación interna, si el inculpado no se defiende por sí mismo ni nombra defensor dentro del plazo establecido en la ley. F) Derecho a la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia como testigos o peritos, o de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. G) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni declararse culpable, y H) Derecho de recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior.

veces se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello está limitado por la exigencia constitucional de determinar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado.

Asimismo, con relación a la sanción a imponer, esta deberá estar sujeta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De no proceder conforme se ha señalado, corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos (Expediente n.º 3760-2004-AI, fundamentos 24 y 25).¹¹³ En el presente caso, tales condiciones fueron cumplidas, de modo que este colegiado estimó que no se había producido la vulneración de la garantía de la imparcialidad.

El mensaje es claro: en este caso el tribunal fija los límites al órgano político, el parlamento, y le dice que las sanciones deben estar sometidas al cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y le envía este mensaje porque, precisamente, al no existir parámetros específicos, delimitaciones, que le permitan al parlamentario encuadrar la conducta típica de la infracción constitucional, el margen de discrecionalidad resulta ser bastante amplio y, por ende, peligroso. Además, el tribunal completa el mensaje advirtiendo que, de no cumplir con dicho precepto, se aplicará el control jurisdiccional sobre tales actos, cosa que, deja claro, no ocurre con el caso en ciernes.

Resultaría interesante el análisis que surge en la esfera de la función del parlamentario, que en esencia es un político y el parlamento un ente netamente político, cuyos límites se encuentran en la Constitución y en la ley; sin embargo, si bien reconocemos que el debido proceso constituye una garantía elemental fundamental de la administración de justicia, el traslado de los aspectos técnicos que asisten al proceso judicial al procedimiento de acusación constitucional no resulta del todo pacífico ni coherente.

Resulta así incongruente pedir imparcialidad en la aplicación de la toma de decisiones en los procesos de juicio político y de antejuicio político cuando los parlamentarios responden en primer término a sus partidos políticos y en un aspecto más cotidiano a los grupos parlamentarios. Los partidos a los que pertenecen representan posiciones, hojas de ruta, ideologías, planes y estrategias distintas —diferencias entre los grupos que componen el parlamento—, por lo que el tema de la imparcialidad deviene en poco menos que relativo.

Sin ahondar más, resulta interesante que se preserven las garantías del debido proceso que permitan al inculpado participar, defenderse y conocer con anticipación las razones por las que se le acusa, el plazo con el que cuenta, la dualidad de instancia, el acceso a la información para su defensa, entre otros aspectos, que son fundamentales y requieren —como de hecho ocurre— ser respetadas en todos los procedimientos del juicio político y del antejuicio político.

No obstante, a partir de sendas sentencias emitidas por la corte constitucional, ha quedado claro que no solamente se enfoca el procedimiento de actuación de pruebas y el respeto al debido proceso que asiste al inculpado, sino que, además, se ha puesto el foco en el rol del parlamentario y su función en el ejercicio de sus competencias pseudo-jurisdiccionales en sede parlamentaria, y ello ha

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente n.º 3760-2004-AA/TC, Lima.

obligado necesariamente a una nueva mirada a los roles que cumple el parlamentario en los procedimientos de control político.¹¹⁴

Está consolidada la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en el sentido de sostener que el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano público o privado que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales.¹¹⁵

En esta misma línea de pensamiento, el Tribunal declara la invalidez del proceso parlamentario de antejuicio político bajo el argumento de violación a los derechos constitucionales al debido proceso, a la tutela jurisdiccional efectiva y a no ser sometido al procedimiento previsto por la ley, así como al principio de igualdad, solicitando además que se declare la invalidez del proceso parlamentario de antejuicio político; además, se ocupa del debido proceso en las comisiones investigadoras.

Los referidos argumentos son parte de los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, por la cual se resolvió el recurso de agravio constitucional presentado por César Humberto Tineo Cabrera. En ella se señala la obligación a la comunicación previa y detallada de la acusación que se realice, en concordancia con el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en casos concretos precisó que se le informe al interesado no solamente de la causa de la acusación en cuanto al tiempo, lugar y circunstancia, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, así como los fundamentos probatorios o legales de esos hechos, para la preparación de su defensa.

Además de las normas internacionales, en la jurisprudencia constitucional existen pronunciamientos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase al respecto el caso Suárez Rosario en contra del Estado de Ecuador, de fecha 12 de noviembre de 1997, que en su fundamento 83 señala que *«por su incomunicación durante los 36 días de su detención el señor Suárez Rosero no tuvo la posibilidad de preparar debidamente su defensa, ya que no pudo contar con el patrocinio de un letrado o de un defensor público y, una vez que pudo obtener un abogado de su elección, no tuvo la posibilidad de comunicarse en forma libre y privada con él. Por tanto, la Corte considera que el Ecuador violó los artículos 8.2. c), 8.2. d) y 8.2. e) de la Convención Americana»*.

A mayor firmeza en la posición planteada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Fermín Ramírez versus Guatemala, fundamento 32, precisa que la violación del debido proceso priva de soporte jurídico a la sentencia y obliga al Estado, como lo ha manifestado la Corte al llevarla adelante si así lo resuelve, un enjuiciamiento en el que se observen las exigencias del debido proceso, para arribar a las conclusiones y a los hechos esgrimidos por quien acuse, así como las pruebas presentadas por las partes o traídos por el tribunal. No hay pues riesgo de impunidad, sino, al con-

¹¹⁴ «Los congresistas entienden correctamente la suya como una tarea esencialmente política. Cundo evalúan el desempeño, la conducta o los hechos que realizan los altos funcionarios premunidos de las prerrogativas de la acusación constitucional, carecen de perfil y de las competencias para actuar con la idoneidad jurisdiccional, porque nunca postularon con un diseño constitucional que condicione sus candidaturas a sus habilidades en competencias jurisdiccionales». César Delgado Guembes, *Manual del Parlamento*, p. 532.

¹¹⁵ Fundamento 4 del Expediente n.º 7289-2005-PA/TC (28 de agosto de 2006).

trario, exigencia de justicia conforme a las presiones de la Convención Americana, que el Estado ha ratificado.

Para cerrar el presente apartado sobre el debido proceso (que según la posición de la jurisprudencia no solamente resulta aplicable a la sede judicial, sino alcanza a toda sede donde se resuelvan conflictos o casos, como los que alcanza al proceso de acusación constitucional), tomamos la referencia del maestro peruano César Landa Arroyo :

Tipificación: La infracción de la Constitución debe concretarse por referencia a la violación de preceptos constitucionales que no se encuentren protegidos ya por una norma con rango de Ley.

Principio de Razonabilidad: La infracción de la Constitución se producirá cuando se vulneran mandatos constitucionales objetivos.

Principio de Racionalidad: Exige una relación lógica de causalidad entre el acto realizado y la infracción de la Constitución.

Principio de Proporcionalidad. Debe valorarse la intensidad de la vulneración del texto constitucional en la aplicación de sanciones.¹¹⁶

La concordancia de los procesos de acusación constitucional, sea a través del juicio político o del antejuicio, o su forma combinada o mixta, supone el reconocimiento, respeto y cumplimiento de las normas del debido proceso a partir de la incorporación formal a los instrumentos procesales de los parlamentos, ya sean los estatutos o sus reglamentos, o a través de la práctica parlamentaria, que permita un respeto a dichas reglas, se encuentren estas o no en forma explícita, así como la fundamentación de las resoluciones, el ejercicio del derecho a la defensa, el derecho a estar informado, entre otros.

El respeto al debido proceso adquiere así una dimensión dual, en el sentido de que no solamente obliga al cumplimiento de reglas mínimas, escritas o no escritas, en favor de los justiciables, procesados, investigados, inculcados o denunciados, sino que, además, se busca que la autoridad (sea Congreso, Cámara Baja, Senado, o Corte Suprema) cumpla con las exigencias o los principios del debido proceso al momento de resolver, de emitir sus pronunciamientos, no solo ajustados a derecho, sino que también se debe dar real cumplimiento a los principios básicos de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad, sea cualquiera de los modelos comentados en el presente trabajo.

Así, por ejemplo, en el ámbito de la tipificación no solamente se tomará en cuenta la infracción a la Constitución (Perú y Chile), sino también la contravención a normas penales y a los delitos comunes y cualquier otro supuesto, como actos contra el honor (Chile) o buena conducta (Estados Unidos de América) y otras como mal desempeño (Argentina y Colombia), siendo lo mismo en el caso de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el supuesto de la aplicación de sanciones o en la recomendación de inicio de procesos judiciales (sean delitos de función o no) en sede de la Corte Suprema.

¹¹⁶ Landa Arroyo, Cesar «Antejuicio Político», En *Elecciones 2005*, p. 133. Tomado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/62648BD367A3F041052575A700820327/\\$FILE/antej.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/62648BD367A3F041052575A700820327/$FILE/antej.pdf)

CAPÍTULO II

LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Cuando queremos encontrar el origen de las comisiones investigadoras, necesariamente nos remontamos a revisar la evolución del parlamentarismo insular europeo, es decir, el parlamentarismo inglés y dentro de este cómo se constituyen las comisiones parlamentarias. En el origen de las comisiones parlamentarias encontramos dos motivos claros: facilitar la labor del pleno y ser un instrumento, si no de control del ejecutivo, al menos de equilibrio con que contaba el régimen parlamentario cuando, al principio, se entablaba una suerte de lucha dialéctica entre parlamento y gobierno.

Así, el jurista español Fernando Santaolalla, en su obra *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, sitúa el origen remoto de las comisiones parlamentarias en el siglo XIV, durante los reinados de Eduardo II y Eduardo III; especialmente durante el reinado de este último, en que se llevan a cabo algunas de las reformas parlamentarias que pervivirán hasta el siglo XIX. Al respecto ese autor **señala que las comisiones de investigación parlamentaria surgen como cuerpos de las cámaras después de la Revolución Inglesa**, con la finalidad de obtener información suficiente sobre algún asunto concreto concerniente a los trabajos parlamentarios.

Otros autores consideran que el nacimiento de las comisiones legislativas se puede ubicar en los mismos orígenes del régimen parlamentario en Inglaterra, en el año 1258, en las **Provisiones de Oxford**, las que fueron instauradas por un grupo de barones liderados por Simón V de Montfort, Conde de Leicester. Estos documentos son a menudo considerados como la primera Constitución escrita de Inglaterra. Las provisiones forzaron al rey Enrique III de Inglaterra a aceptar una nueva forma de gobierno en la que **el poder residía en las manos de un consejo de 15 miembros**, que supervisaría los nombramientos ministeriales, la administración local y la custodia de los castillos reales. El parlamento, mientras tanto, que debía reunirse tres veces al año, **monitorizaría el funcionamiento de este consejo**.

Para Carlos Álvarez Osorio-Fernández, el primer antecedente habría tenido lugar en 1684 con el establecimiento de una comisión para investigar el modo como fue conducida la guerra en Irlanda pocos años después de la Revolución Inglesa.¹¹⁷

¹¹⁷ Álvarez Osorio-Fernández, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000, p. 8.

De lo expresado, podemos colegir que cualquiera sea la fecha que tomemos, todos los investigadores coinciden en señalar que el origen se encuentra en el parlamento inglés, que sirvió de fuente inspiradora para el Congreso de los Estados Unidos de América, a pesar de que la Constitución de 1787 no señalara expresamente a las comisiones investigadoras; sin embargo, las asambleas se habían atribuido las mismas facultades y privilegios del parlamento inglés, como lo afirma Cecilia Mora-Donatto.¹¹⁸ A este modelo se acogerían los sistemas presidencialistas latinoamericanos, pero posteriormente, en el siglo xx, colocarían a nivel constitucional esta institución parlamentaria.

La influencia inglesa de las comisiones investigadoras pasaría a la Europa continental donde se adoptaron nuevas características y particularidades. Así, Bélgica fue uno de los primeros países en constitucionalizar el poder de encuesta de sus cámaras: en su Constitución de 1831 se establece que cada cámara tiene el derecho de encuesta; paralelamente, en el mismo año, se presentó un proyecto de ley con objeto de regular las atribuciones de dichas comisiones de investigación. Pero en Francia la primera investigación parlamentaria se sitúa en 1828, con una encuesta de alcance económico sobre el azúcar. Luego, la investigación parlamentaria se inicia en forma extraconstitucional con una propuesta en 1848 en Italia, que tardaría 10 años en plasmarse (1858), constituyendo una comisión de encuesta para indagar se las condiciones en que se habían desarrollado las elecciones en ciertos distritos.

El caso de Alemania merece especial atención porque la potestad de las cámaras para iniciar investigaciones parlamentarias se remonta históricamente a la carta otorgada de Sajonia-Weimar de 1816, en la cual se reconocía la facultad de la asamblea de establecer comisiones con el fin de obtener información. Por otra parte, el proyecto de Constitución alemana, aprobada en Frankfurt en 1849, proclamaba en su artículo 99 el derecho de ambas cámaras de obtener información, mientras que la Constitución prusiana de 1848 establecía expresamente que cada asamblea podía establecer comisiones para investigar sobre ciertos hechos.

Como vemos, tanto en Europa insular como continental los parlamentos constituyeron comisiones investigadoras; sin embargo, no todos contaban con un marco constitucional, porque concebían las comisiones investigadoras como una comisión más o especial del parlamento, pero que no requería de potestades superiores a las demás para cumplir su propósito. Con el devenir histórico de la práctica parlamentaria se vio la necesidad de que estas comisiones tenga facultades y atribuciones especiales, algunas de ellas similares a las atribuciones del Poder Judicial, razón por la cual, con el surgimiento de los Estados constitucionales de derecho, era imprescindible que estas comisiones tuvieran un amparo constitucional. Al respecto, Arévalo Gutiérrez, señalaría:

Dichas comisiones se configuraron como un poder, connatural e implícito de los parlamentos, puesto que no se atribuían mayores poderes de los conferidos al Parlamento. No obstante, con el desarrollo de los poderes especiales con los que se realizaban las investigaciones parlamentarias, se consideró que el carácter implícito no era suficiente o demasiado claro, siendo necesaria la regulación de estas facultades por la norma constitucional.¹¹⁹

¹¹⁸ Mora-Donatto, Cecilia (1998). *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM, 2000, pp. 49-52.

¹¹⁹ Arévalo Gutiérrez, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, año 15, enero-abril de 1995, pp. 113 y 114.

Las comisiones investigadoras en sus inicios sirven para procurarles información privilegiada y oportuna a los parlamentos, pero se convierten después en un verdadero mecanismo de control político de las acciones de los gobernantes, logrando así el equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el parlamento. El ejecutivo sabía que si se extralimitaba el parlamento podía, a través de una comisión investigadora, determinar responsabilidades y exigir el respeto de las leyes.

Con el desarrollo de la función pública y la determinación de las competencias del Poder Judicial, las comisiones parlamentarias aparentemente cumplían la misma función de los juzgados al determinar presuntas responsabilidades; sin embargo, esta posición del *control político-sanción* evoluciona al establecerse la responsabilidad política difusa, es decir, en la sanción posterior que da el ciudadano con su voto al tomar conocimiento de las acciones del gobierno (siendo las comisiones investigadoras el instrumento parlamentario predilecto para esta acción). Surge entonces la idea de que las comisiones investigadoras ya no solo buscan determinar presuntas responsabilidades, sino fundamentalmente analizar y evaluar las políticas públicas, su instrumentalización a través de las normas y, finalmente, su aplicación.

Las comisiones investigadoras en el presente siglo deben tener en cuenta que vivimos la era de las tecnologías de la información, tecnologías que han facilitado a los ciudadanos el acceso de información en tiempo real, por lo que los mecanismos que utilice el parlamento para investigar deben estar acordes mostrando al ciudadano el accionar de los ejecutivos, pero con una ventaja adicional: que es información validada por los mismos protagonistas. No utilizar las nuevas tecnologías mantiene a los parlamentos como un órgano lento y falto de reacciones ante las acciones del ejecutivo, sin perder de vista que las comisiones investigadoras son el instrumento de las minorías para lograr el control de los ejecutivos, que regularmente cuentan con el apoyo de la mayoría o sus alianzas. Es un ejemplo el sistema estadounidense de comisiones investigadoras parlamentarias, pues estas se han convertido en el cuerpo representativo mejor informado del mundo en un instrumento de debate político y de equilibrio entre los poderes tan importante que ha dejado sentir su influencia en los demás sistemas.

2.1.1 Conceptualización de las comisiones investigadoras

No podemos dejar de resaltar la importancia que tienen en los tiempos actuales las comisiones investigadoras como instrumento del control político; sin embargo, a pesar de que ya hemos precisado cuál ha sido el devenir parlamentario de esta institución, es necesario que podamos acercarnos a su conceptualización. Para ello, reproduciremos diversos conceptos elaborados sobre las comisiones investigadoras parlamentarias:

Ulrike Müller-Boysen: Las comisiones de investigación se debaten entre la búsqueda de la verdad y el servir de instrumento de lucha política entre partidos.

Wolfgang Zeh: Las comisiones de investigación son instrumentos de lucha político-parlamentaria entre la oposición y la mayoría gubernamental.

Arévalo Gutiérrez: «Órganos técnico-políticos de trabajo de las cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el

seno del órgano representativo sobre el Poder Ejecutivo»; y desde un punto de vista adjetivo, «un procedimiento cualificado con el que cuentan las cámaras [...] cuya competencia se resume en la elaboración de un informe o dictamen [...], el cual carece de fuerza vinculante.¹²⁰

Mora-Donatto, Cecilia: Órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, el fortalecimiento democrático.¹²¹

Como podemos apreciar, el concepto que contiene las mayores características de las comisiones investigadoras es el de Cecilia Mora-Donatto; sin embargo, debemos tener en cuenta que en los actuales Estados constitucionales de derecho las comisiones investigadoras deben sujetarse desde su formación, durante su desarrollo y en la emisión de sus conclusiones y recomendaciones a las garantías constitucionales. Asimismo, no debemos olvidar que una comisión investigadora tiene como finalidad la evaluación pública de las políticas públicas, las normas jurídicas que permiten su aplicación y, finalmente, si en su ejecución los protagonistas no han incurrido en presuntas responsabilidades administrativas, civiles o penales.

2.1.2 El interés público

De la revisión de los diversos conceptos de comisiones investigadoras e incluso de la escueta definición que le dan diversos textos constitucionales, encontramos el término *interés público* concurrentemente, pero sin mayor explicación de cómo definimos sus alcances; así, por ejemplo, en el caso peruano se establece, en el artículo 97 de la Constitución Política del Perú, que el Congreso *puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*. Del mismo modo lo hace el Reglamento del Congreso de la República en el artículo 88, cuando señala que el Congreso *puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*. Entonces, surge la gran interrogante: *¿qué entendemos por interés público?* Empecemos nuestro estudio:

En la doctrina contemporánea se ha advertido ya los serios inconvenientes que genera este concepto abierto. Así, se ha señalado que tiene un notable grado de ambigüedad o que parece vacua e innecesaria, resaltándose en otros contextos que el concepto de interés público es cuando menos impreciso.¹²²

¹²⁰ Arévalo Gutiérrez, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, año 15, enero-abril de 1995, p. 124.

¹²¹ Mora-Donatto, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México D.F.: UNAM, 1998. p. 70.

¹²² Torres Muro, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 77.

Para Cesar Landa el interés público es *un concepto abierto e indeterminado, que puede albergar tantos sentidos como intenciones haya (saludables o nocivas) para promover una investigación parlamentaria*. Es más, tal vez lo único claro que pueda extraerse de este concepto es que las comisiones investigadoras no puede avocarse al conocimiento e investigación de asuntos privados.¹²³

Asimismo, Peter Häberle, en su obra *El Estado Constitucional*, nos dice «[...] el interés público es un concepto guía que se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho, pero también en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y tipos jurídicos».¹²⁴

El Tribunal Constitucional peruano ha tratado de clarificar el concepto de interés público en la sentencia recaída en el Expediente n.º 0090-2004-AA/TC, cuyos fundamentos 10 y 11 reproducimos por ser sumamente ilustrativo:

El concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión: el interés público

10. La doctrina acepta la existencia de conceptos con contenido y extensión variable; esto es, reconoce la presencia jurídica de conceptos determinables por medio del razonamiento jurídico que, empero, varían de contenido y extensión según el contexto en que se encuentren o vayan a ser utilizados.

Es evidente que los conceptos jurídicos pretenden la representación intelectual de la realidad; es decir, son entidades mentales que se refieren a aspectos o situaciones valiosas y que imprimen calidad jurídica a ciertos contenidos de la vida social.

Los conceptos jurídicos poseen un contenido, en tanto este implica el conjunto de notas o señas esenciales y particulares que dicha representación intelectual encierra, y una extensión, que determina la cantidad de objetos o situaciones adheridas al concepto.

En ese orden de ideas, el derecho concede un margen de apreciación a una autoridad para determinar el contenido y extensión del concepto aplicable a una situación particular y concreta, siempre que dicha decisión no sea manifiestamente irrazonable o desproporcionada con las circunstancias en donde será utilizada.

Conviene puntualizar que uno de los conceptos jurídicos caracterizados por su indeterminación es el interés público.

¹²³ Landa Arroyo, César y León Vásquez, Jorge Luis. *Comisiones Investigadoras, Área de Fiscalización y Control Político*. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República del Perú. Universidad del Estado de Nueva York. USAID – PERÚ, 2003. p 4.

¹²⁴ Häberle, Peter. *El Estado Constitucional*. Lima – México. D.F.: Fondo Editorial de la PUCP - UNAM, 2003. p. 244.

11. El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.

El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. De allí que Fernando Sainz Moreno [«Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico», Revista Española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista n.º 8, enero - marzo de 1976] plantee que la noción interés público se entienda como expresiones del valor público que en sí mismo tienen ciertas cosas; o bien como expresión de aquello que únicamente interesa al público.

Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.

En ese aspecto, Emilio Fernández Vázquez (Diccionario de Derecho público. Buenos Aires: Astrea, 1981) enfatiza que «El Estado no puede tener más que intereses públicos»; razón por la cual éste está comprendido en un régimen de Derecho Público.

Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.

Como bien refiere Fernando Sainz Moreno (vide supra), en sí misma, la noción de «interés público» se distingue, aunque no se opone, a la noción de «interés privado». Dicha distinción radica en que, por su capital importancia para la vida coexistencial, el interés público no puede ser objeto de disposición como si fuese privado.

Empero, el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación con el interés privado. No existe una naturaleza impersonal que lo haga distinto del que anima «particularmente» a los ciudadanos. Por el contrario, se sustenta en la suma de los intereses compartidos por cada uno de ellos. Por ende, no se opone, ni se superpone, sino que, axiológicamente, asume el interés privado. Es por eso que su preeminencia no surge de la valoración de lo distinto, sino de lo general y común.

En ese contexto, la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, «en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa [...] y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público

realizada conforme a los criterios marcados por la legislación». Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.

Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, [«Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa», Revista Española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, n.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que «la Administración está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta».

Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas. Al contrario, el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta.

Es así que el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito sine qua non de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad. En ese sentido, la potestad discrecional de la Administración, en el caso del pase a retiro por renovación de cuadros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, debe tener como sustento la debida motivación de las decisiones, las cuales, asimismo, tienen que estar ligadas a la consecución de un interés público que, en el caso de autos, está directamente vinculado a la finalidad fundamental de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional: garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, y garantizar, mantener y restablecer el orden interno, respectivamente, entre otras funciones que la Constitución y la ley le asignen, y al cumplimiento óptimo de sus fines institucionales en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos, mediante la renovación constante de los cuadros de oficiales, realizada en forma objetiva, técnica, razonada y motivada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

Como vemos, ninguna de las apreciaciones conceptuales terminan de clarificar el concepto de «interés público». Por esta razón, recogiendo el planteamiento del Tribunal Constitucional peruano, considero que en un análisis valorativo del interés público se debe considerar el principio de razonabilidad en la conformación de las comisiones investigadoras, a fin de racionalizar y evitar que «esta arma afilada de la oposición no pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso».¹²⁵

¹²⁵ Zeh, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag». En Da Silva Ochoa Juan Carlos (coordinador). *Las Comisiones Parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994, p. 52.

2.1.3. Las comisiones investigadoras en el derecho comparado

Como ya lo hemos mencionado, desde sus orígenes las comisiones investigadoras tuvieron que evolucionar de ser una institución surgida de la práctica parlamentaria a tener rango constitucional. De este modo, encontramos las comisiones investigadoras en la Constitución de Bélgica de 1830, el texto constitucional de Prusia de 1850 y la Constitución de la República de Weimar de 1919, para luego incorporarse en la mayoría de las constituciones a partir de la posguerra de 1945. Expondremos los casos más resaltantes de Europa y luego de América.

- **La Constitución italiana de 1947:** Ella contempla expresamente la facultad de que cada cámara parlamentaria pueda establecer las llamadas «encuestas» parlamentarias sobre cualquier asunto de interés público. Así tenemos que su artículo 82 indica:

Cada Cámara podrá disponer encuestas sobre materias de interés público.

A tal fin, nombrará entre sus propios miembros una Comisión formada de manera tal que refleje proporcionalmente los grupos. La Comisión de encuesta averiguará y examinará con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial.

- **En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn:** establece en su artículo 44 el derecho y el deber del Bundestag de nombrar una comisión de investigación (que deberá reunir las pruebas necesarias) en sesión pública y a petición de una cuarta parte de sus miembros. Este mandato constitucional nos permite hablar de dos singularidades en relación con otros ordenamientos constitucionales:

- a. La constitucionalización de un derecho de la minoría parlamentaria a la creación de comisiones de investigación y, en consecuencia, un deber de la mayoría parlamentaria de constituir dicha comisión.
- b. La segunda peculiaridad consiste en que la Cámara Alta alemana, el Bundesrat, no goza de esta facultad, lo que se explica teniendo en cuenta que se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. A través de esta cámara, los Länder cooperan en la legislación y administración de la federación.

- **La Constitución española:** en su artículo 76 señala lo siguiente:

«El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación **sobre cualquier asunto de interés público**. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

- En el caso latinoamericano, empezamos señalado que la **Constitución de República Argentina**, en su artículo 87, establece las comisiones investigadoras como parte del ejercicio de las facultades fiscalizadoras y de control de la cámara, a saber:

Comisiones investigadoras

Artículo 87 - *La Cámara puede disponer la creación de comisiones investigadoras en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de control. La resolución de creación de estas comisiones debe especificar taxativamente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, el que sólo podrá ser prorrogado por única vez por seis meses como máximo, por decisión de los dos tercios de los miembros de la Cámara.*

- **La Constitución Política de Chile** considera, en su inciso c, numeral 1, del artículo 52, referido a fiscalizar los actos de gobierno como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, crear comisiones especiales de investigación. Veamos:

Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 52. *Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:*

Fiscalizar los actos del gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:
[...]

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno.

- **El caso de Colombia** es especial porque no tiene mandato constitucional; sin embargo, la Ley 5 de 1992, en su artículo 311 y 312, indica:

Comisión de Investigación y Acusación

ARTÍCULO 311. COMPOSICIÓN. *Estará conformada por quince (15) miembros, elegidos por sistema del cuociente electoral.*

ARTÍCULO 312. FUNCIONES. *<Artículo subrogado tácitamente por el artículo 180 de la Ley 270 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:>*

La Comisión de Investigación y Acusación ejercerá las siguientes funciones:
DECLARADO INEXEQUIBLE.

Preparar proyectos de acusación, que deberá aprobar el pleno de la Cámara, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y

del Consejo de Estado, a los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación;

<Numeral CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Conocer de las denuncias y quejas por las faltas disciplinarias que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, demás autoridades o por los particulares contra los expresados funcionarios y que presten mérito para fundar en ella acusaciones ante el Senado;

Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las actividades que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente. La iniciación de la investigación también procederá de oficio;

DECLARADO INEXEQUIBLE.

Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el Reglamento.

- **En Costa Rica**, el diseño es constitucional, según lo expresa el numeral 23 del artículo 121, que regula las comisiones investigadoras. Veamos:

ARTÍCULO 121. *Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

23) Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

- **En Ecuador**, el tema es tratado de manera sui generis al configurar la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que no es una comisión investigadora del parlamento, pero sí una comisión especial para investigar hechos de corrupción; veamos qué establecen los artículos 220 y 221 de la Constitución Política de la República del Ecuador:

Capítulo 4

De la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

Art. 220. *La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos*

presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones.

La ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.

Art. 221.- *Cuando la Comisión haya finalizado sus investigaciones y encontrado indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado.*

No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero esta deberá tramitar sus pedidos. Podrá requerir de cualquier organismo o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para llevar adelante sus investigaciones. Los funcionarios que se nieguen a suministrarla serán sancionados de conformidad con la ley. Las personas que colaboren para esclarecer los hechos gozarán de protección legal.

Es menester señalar que, además, se tiene la Ley Orgánica de la Función Legislativa de Ecuador, la cual establece en su artículo 26 que las comisiones especializadas permanentes realizarán peticiones de fiscalización y control; asimismo, el artículo 77 señala que se podrá investigar a cualquier funcionario público. Veamos:

Artículo 26.- De las funciones de las comisiones especializadas permanentes.- *Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes:*

[...]

Recibir, analizar, procesar y tramitar las peticiones de fiscalización y control político a las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos la información que considere necesaria; y,

[...]

Artículo 77.- Investigación de cualquier funcionario público.- *Sin perjuicio de lo previsto en esta Sección, el Pleno de la Asamblea Nacional, de ser necesario, podrá requerir a una de las comisiones especializadas la investigación sobre la actuación de cualquier funcionario público.*

Si un asambleísta requiere información de cualquier funcionaria o funcionario público, la respuesta que se dé a la misma, así como la documentación que se acompañe, se entregará a la Secretaría General para que la registre y mantenga

un respaldo magnético, a fin de que la funcionaria o funcionario público pueda remitirse a ella en caso de que cualquier otro asambleísta la solicite.

- **La Constitución Política de la República de Guatemala**, en el inciso m del artículo 171, menciona como atribución del Congreso nombrar comisiones de investigación; veamos la redacción constitucional:

Artículo 171. Otras atribuciones del Congreso. *Corresponde también al Congreso:*

[...]

m) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional .

- **En Honduras**, el numeral 21 del artículo 21 de su Constitución Política señala lo siguiente:

Artículo 205. *Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes:*

21. Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional. La comparecencia a requerimiento de dichas comisiones será obligatoria bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial .

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en su artículo 93, señala que las cámaras pueden constituir comisiones de investigación; veamos:

Artículo 93.- *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

- **La Constitución de la República de Nicaragua** manifiesta, en el numeral 18 del artículo 138, muy escuetamente que la Asamblea Nacional puede crear comisiones de investigación; veamos:

Art. 138 *Son atribuciones de la Asamblea Nacional:*

[...]

18) Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación.

- **La Constitución Política de la República de Panamá** establece, en su artículo 161, la función de la Asamblea Nacional de nombrar comisiones de investigación, como apreciamos:

ARTICULO 161. *Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:*

[...]

6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y en el Reglamento Interno, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.

- **La Constitución Nacional de Paraguay** menciona claramente, como veremos, en el artículo 195 las comisiones de investigación:

Artículo 195. - *De las comisiones de investigación*

Ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros.

Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y a suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados.

La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta Constitución; sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria.

Los jueces ordenarán, conforme a derecho, las diligencias y pruebas que se les requiera, a los efectos de la investigación.

- **La Constitución de la República Dominicana**, en el inciso e, numeral 2 del artículo 93, establece como atribución del Congreso Nacional nombrar comisiones permanentes y especiales para que investiguen cualquier asunto de interés público; transcribimos el mandato constitucional:

DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO NACIONAL

Artículo 93.- Atribuciones. *El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo. Le corresponden en consecuencia:*

[...]

2) *Atribuciones en materia de fiscalización y control:*

e) Nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público, y rindan el informe correspondiente.

- **La Constitución de la República Oriental del Uruguay**, en su artículo 120, señala muy brevemente la potestad de nombrar comisiones de investigación:

Artículo 120.- *Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.*

- **La Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela** trata esta institución en sus artículos 222, 223 y 224, los cuales transcribimos:

Artículo 222. *La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar*

la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Artículo 223. *La Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento.*

Todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación comprende también a los y las particulares, a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce.

Artículo 224. *El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados u obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones.*

2.1.4 Las comisiones investigadoras en el Perú

En los archivos del parlamentarismo peruano encontramos que a finales del siglo XIX se crearon comisiones parlamentarias de investigación, a saber: i) La comisión bicameral para la investigación de defraudaciones fiscales en el período 1884-1895, creada por Ley de fecha 23 de diciembre de 1895; ii) La comisión investigadora sobre presuntos actos de corrupción cometidos por la *Peruvian Corporation* en la obtención de un contrato con el Estado (1896).

Las comisiones investigadoras tienen desarrollo constitucional en el Perú en la Constitución de 1920, cuyo artículo 99 establecía lo siguiente: «*Las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información*». Siguiendo nuestra evolución constitucional, el artículo 119 de la Constitución de 1933 señalaba: «*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 [...]*».

La Constitución Política del Perú de 1979 marca la diferencia, poniéndose acorde con los desarrollos doctrinales y prácticas parlamentarias internacionales. Ella establecería en su artículo 180: «*El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial*».

La Constitución Política del Perú de 1993, que nos rige, esboza en el artículo 97 un desarrollo más amplio de lo que son las comisiones investigadoras y de las facultades y apremios similares a las judiciales; pero, a la vez de establecer la colaboración entre ambos órganos del Estado (legislativo con judicial), limita competencias, al señalar que la facultad de investigar no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional, ni surte efecto jurisdiccional alguno. Pero esta arquitectura constitucional no será entendida correctamente si no se menciona el inciso 2 del artículo 139, que también reproducimos para su conocimiento:

Artículo 97.- *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.

Artículo 139.- *Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*

[...]

2. *La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.*

*Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia **ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.***¹²⁶

Estas normas constitucionales tienen su desarrollo en el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, el cual, a la fecha, tiene una serie de falencias, sobre todo, en la precisión del procedimiento de investigación, el que debe ser concordante con las garantías constitucionales. Esta falencia ha originado diversas sentencias del Tribunal Constitucional, pero todas ellas sintetizadas en la sentencia recaída en el Expediente n.º 00156-2012-PHC/TC (cuya lectura integral recomendamos), en la cual el Tribunal recoge sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaídas en diversos procesos internacionales. Por consiguiente, es labor del Congreso peruano modificar su reglamento parlamentario para adecuarlo a las garantías constitucionales, como el derecho a la presunción de inocencia en sede parlamentaria y las inhabilitaciones por comisión de

¹²⁶ La negrita es nuestra.

delitos y el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede parlamentaria y, en general, al debido proceso.

Estando vigente el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, reproducimos esta norma que regula las comisiones investigadoras en el Perú.

El Procedimiento de Investigación

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).*

- a) *Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate y aprobación solo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. Integrarán la Comisión entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 002-2009-CR, publicada el 29 de agosto de 2009).*

La Comisión presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso. No puede solicitarse prórroga sin que se presente un informe preliminar. El Consejo Directivo pone este informe en la agenda de la sesión en que se debata la prórroga, que debe ser la siguiente o subsiguiente a la presentación de la solicitud de dicha prórroga.

Las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas. El levantamiento de la reserva solo procede:

- *Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias.*
- *Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados.*
- *Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.*

Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución.

La información relativa a la intimidad, honra o dignidad de las personas y el levantamiento de la reserva tributaria o del secreto bancario solo habilita a la obtención de información por las Comisiones Investigadoras del Congreso. La información protegida constitucionalmente obtenida por las Comisiones Investigadoras sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso.

En cualquier caso, el levantamiento de la reserva se hace a solicitud de no menos de dos miembros de la Comisión Investigadora y requiere el acuerdo de la mayoría del número legal de sus miembros. (Inciso modificado. Resolución del Congreso 003-97-CR, publicada el 30 de agosto de 1997) (Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001) (Literal modificado. Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006)

- b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a estas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.*
- c) Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.*
- d) Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios:*
 - Solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.*
 - Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.*

Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación en el segundo caso.

En caso de que el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, el Juez podrá dictar a solicitud expresa de la Comisión, orden de captura contra el citado, a fin de hacer efectivo el requerimiento de la Comisión Investigadora.

Al hacerse efectiva la orden de captura, la Policía Nacional del Perú pondrá al detenido a disposición del Juez Penal de Turno e informará inmediatamente por cualquier medio al Presidente de la Comisión Investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas, se realice la sesión donde proporcione el testimonio requerido.

En todo caso se salvaguardará el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales.

Quienes comparezcan ante las Comisiones de Investigación tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia. Pueden acudir a ellas en compañía de un abogado. Tienen el derecho de solicitar copia de la transcripción de su intervención; si por alguna razón no fuera grabada, pueden solicitar copia de la parte del Acta que corresponda.

Las personas que deben comparecer y se encuentren fuera de la ciudad de Lima o del país, tendrán derecho al reembolso de pasajes y viáticos por cuenta del Congreso, salvo que los Congresistas se trasladen al lugar donde aquellas se encuentren. (Literal modificado. Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006)

- e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días. Tratándose del secreto bancario, el pedido se solicita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros. (Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).*
- f) 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.*
- g) Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al investigado o a los investigados, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables.*

Si los imputados fueran altos funcionarios del Estado, comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, el informe debe concluir formulando denuncia constitucional.

- h) *Presentado el informe de la Comisión de Investigación, el Pleno del Congreso lo debate y vota. Si del debate apareciesen hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede optar por devolver el informe a la Comisión y acordar nuevo plazo o nombrar una nueva Comisión.*
- i) *Si el informe es aprobado, el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan, tratándose de personas no pasibles de acusación constitucional. Las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales.*
- j) *Si del informe se derivan denuncias contra funcionarios sujetos a antejuicio, deberán distinguirse las relacionadas con delitos cometidos en el ejercicio de función, las que se tramitarán conforme a lo previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y las normas reglamentarias que regulan la materia. Las demás, seguirán el procedimiento establecido en el inciso i) de este artículo de ser el caso. (Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).*
- k) *No se suspenden las facultades, actividades y plazos de las Comisiones de Investigación durante el receso parlamentario.*

La Mesa Directiva del Congreso puede disponer que se contrate a profesionales y técnicos especializados para que apoyen el trabajo de las Comisiones de Investigación, así como los servicios necesarios. La solicitud la hará el Presidente de la Comisión. Debe fundamentar el pedido en forma adecuada.

Del texto expuesto, resaltamos que las comisiones investigadoras se forman mediante moción de orden del día, las que pueden ser presentadas por cualquier congresista. Los firmantes de la moción evitarán ser miembros de la comisión (esta norma es una garantía del debido proceso, toda vez que quien propone la investigación ya mostró un interés particular; por consiguiente, no podrá integrar la comisión por tener ya un juicio previo).

Otro aspecto a resaltar es que para la admisión a debate y aprobación de la moción que solicita la conformación de una comisión investigadora se requiere del voto aprobatorio del 35% de los miembros del Congreso (es una muestra de que se respeta el derecho de las minorías).

Considero que uno de los problemas que tenemos en el Perú es que no se elabora adecuadamente las mociones que solicitan la conformación de una comisión investigadora, no existiendo congruencia entre los fundamentos y la parte resolutive, razón por la cual propongo que en la redacción se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a) Tener un orden lógico de los hechos acontecidos o preliminares que ameritan una comisión investigadora (método deductivo).

- b) Tratar de delimitar el tema específico a investigar (delimitación espacial, temporal).
- c) Justificar el porqué de la necesidad de que la investigación sea a través de una comisión investigadora.
- d) Velar para que la parte resolutive guarde concordancia con la considerativa (principio de razonabilidad).
- e) Establecer que en la parte resolutive el plazo de duración de la comisión, el cual debe de ser lo más corto posible, sin dejar de ser el prudencial (principio de oportunidad).

Otra norma que debe ser revisada es la composición y conformación de las comisiones investigadoras en el Perú. Nuestra norma establece que están integradas por no menos de tres ni más de siete congresistas que son propuestos por el presidente del Congreso, «respetando hasta donde sea posible el pluralismo y la proporcionalidad de los grupos parlamentarios».

El gran problema es cuál de los principios prima. Si tenemos en cuenta que el control político es el derecho de las minorías, debemos privilegiar el pluralismo y no la proporcionalidad, dado que la mayoría cubriría el mayor número de plazas de la comisión e incluso la dirigiría, bloqueando así una investigación transparente (juez y parte) o, como ha ocurrido, se utilizaría las comisiones para perseguir a sus adversarios políticos.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Las posiciones doctrinarias sobre la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación son muy variadas; basta mirar en Italia, donde no hay acuerdo. Algunos estudiosos las consideran como instrumentos de dirección política, otros como herramientas vinculadas con una función inspectiva o instrumentos cognoscitivos o de carácter instrumental y, finalmente, como medios de control. Por esta razón hemos agrupado estas apreciaciones en tres bloques:

- a) **Instrumentos de información.** Esta perspectiva considera que la información es un fin en sí mismo. En España, Santaolalla señala que: «...**no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos**». ¹²⁷
- b) **Instrumentos de control parlamento.** Desde este punto de vista, la información es un medio para ejercer el control político. Así se ha establecido en Alemania, siguiendo el pensamiento doctrinario de Karl Loewenstein, y lo ha establecido el Tribunal Constitucional Federal.

¹²⁷ Santaolalla, Fernando. *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. Madrid: Edersa, 1982, p. 241; y del mismo autor *Derecho Parlamentario*. Madrid: Espasa-Calpe, p. 415.

En España, Aragón Reyes indica que: «*lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de ese comisiones se realiza, y lo auxiliar, accesorio, o adjetivo [es] obtener información suficiente para ello*».¹²⁸

En Francia, los doctrinarios consideran a las *comissions d'enquête* como auténticos medios de control.

Considero que esta es la posición correcta, a la que se ha acogido el parlamento peruano.

- c) **Posición eclética o intermedia.** Ricardo Medina Rubio considera que la naturaleza de las comisiones está determinada por cuatro elementos: «*polivalencia, garantía constitucional, naturaleza del objeto a investigar y control difuso del poder político, considerado en sentido amplio*».¹²⁹

2.3. COMISIONES INVESTIGADORAS PÚBLICAS O RESERVADAS

Uno de los grandes dilemas doctrinarios es si las comisiones investigadoras deben sesionar públicamente o hacerlo en sesiones privadas o reservadas. Al respecto, Silvano Tosi, en su obra *Derecho parlamentario*, nos dice que la doctrina está dividida en la materia, entre quienes consideran insuperable aun para la investigación parlamentaria la limitación del secreto, argumentando la identidad de posición respecto a la autoridad judicial; y aquellos que, en cambio, afirman la insuprimible exigencia de la investigación misma, connatural a la *ratio* genética del instituto y vinculable a la necesaria prevalencia de la finalidad de la inspección parlamentaria, que el secreto se devele. (Mexico, 1996)¹³⁰

Por su parte, Rosario García Mahuamut, en la obra *Publicidad parlamentaria y Comisiones de Investigación*, señala que «... a través de la publicidad parlamentaria todas las fuerzas políticas crean opinión pública y están sometidas, a su vez a un permanente control del cuerpo electoral cuyo juicio se manifiesta periódicamente en las elecciones». Asimismo, Lucas Verdú manifiesta que es importante que el objeto de la publicidad y explicación parlamentaria coincida con aquello que preocupa o interesa a la opinión pública.

Es necesario conocer cuál es la práctica parlamentaria a la luz de estas dos posiciones sobre la publicidad de las comisiones investigadoras.

¹²⁸ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder*, p. 181. Madrid.

¹²⁹ Medina Rubio, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1994, p. 80.

¹³⁰ Tosi, Silvano. *Diritto Parlamentare. Derecho Parlamentario*. Primera Edición en español, México, marzo de 1996. Miguel Ángel Porrúa librero editor.

CUADRO:
SESIONES PÚBLICAS O RESERVADAS EN DIVERSOS PAÍSES

Situaciones	Perú	España	Francia	Estados Unidos	Alemania
Públicas	-	-	Las audiencias y exámenes son públicos. Sin embargo, hay libertad para decidir entre la publicidad (incluso para ser difundida por TV) o el secreto	Si	Si
Reservadas	Si	Si (No públicas)		-	-

Fuente: Elaboración propia.

El caso del Perú es muy especial porque, de haber tenido una práctica y legislación parlamentaria que permitía las sesiones públicas, modifica su posición a reservadas; así, el Reglamento del Congreso de la República del Perú establece, en el literal a) del artículo 88, que las sesiones de las comisiones investigadoras son reservadas y solo procede el levantamiento de la reserva del proceso en los siguientes supuestos:

- i) Si la materia de la investigación o sus deliberaciones no incluyen aspectos que afectan la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos investigados o sus familias;
- ii) Si no afectan la reserva tributaria ni el secreto bancario de estos, o;
- iii) Si no compromete asuntos vinculados a la seguridad nacional.

Este párrafo fue modificado mediante Resolución Legislativa del Congreso n° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006. Diremos que, en vez de ir con las corrientes doctrinarias del mundo, involucramos al pasar de públicas a reservadas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano ha expresado en su sentencia recaída en el Expediente n.° 2175-2002-HC/TC, fundamento 2, del hábeas corpus presentado por un ciudadano contra el Congreso de la República, a raíz de un informe dado por una subcomisión investigadora que concluyó considerando al demandante responsable de los delitos de rebelión y secuestro perpetrados el 5 de abril de 1992 lo siguiente:

1. *[...] el hecho de que un medio de comunicación informe acerca de los resultados de una investigación parlamentaria no significa de ninguna forma amenaza que pueda considerarse inminente contra la libertad individual [...] pues ni el Congreso puede encontrarse impedido de investigar asuntos de interés público, cuando es la propia Constitución del Estado la que lo faculta plenamente para ello, ni por otro lado, el que las investigaciones concluyan incriminando al actor no quiere decir que su libertad corra peligro, pues en este último supuesto, será el propio Ministerio Público y el Poder Judicial quienes, en pleno ejercicio de su autonomía y libertad de criterio, determinen la situación jurídica del investigado, no teniendo el Congreso capacidad de decisión al respecto. (Tribunal Constitucional, 2002)*

Por lo tanto, considero que la solución al problema de la publicidad de las comisiones investigadoras debe partir del **principio de publicidad parlamentaria**, así como la extensión de la misma (García, s.f.).¹³¹

Recordemos que el rol fundamental del control político es la publicidad, esto es, y poner a los ojos de los ciudadanos lo que no podría ver si es que el parlamento no lo hace público. Recordemos que el principio de publicidad permite la participación de los ciudadanos en la discusión política a través del conocimiento que estos tienen de los debates parlamentarios, para así saber la forma en que los representantes responden frente a cada acontecimiento político. Dicho de manera más genérica, *el principio de publicidad parlamentaria permite conocer el proceso de formación de la voluntad política del Parlamento*.¹³² Así, a través del principio de publicidad determinados comportamientos de los actores políticos serán enfocados por la publicidad, con la finalidad de que los ciudadanos completen la formación de su opinión en relación con el tema de interés público.

En conclusión, si las comisiones parlamentarias de investigación buscan poner en conocimiento del elector que información a la que, de otra forma, no tendría acceso, mantener la reserva original que la opinión pública esté en un oscurantismo informativo o, lo que es más grave, especular conjuntamente con los trascendidos de los medios de comunicación, tergiversando muchas veces lo que en realidad ha sucedido al interior de la sesión de la comisión investigadora. Por lo tanto, se distorsiona el rol de los parlamentos y, lo que es más grave, estos se alejan de los representados, que ven analizar un tema de interés público tras la cortina del secreto, no logrando conocer la verdad de los hechos investigados. Así, nuestros parlamentos tienen la obligación de determinar qué actividades parlamentarias deben o no ser objeto de conocimiento de la opinión pública, pero sin olvidar que su principal función es dar a conocer a los ciudadanos, sus representados, información que les permita formarse un juicio del accionar de los ejecutivos, sus políticas públicas y, sobre todo, si el ordenamiento jurídico vigente es el correcto o no. Por consiguiente, es obligación de los parlamentos correr el velo del secretismo y poner ante los ojos de los ciudadanos los temas de interés público.

2.4. COMISIONES INVESTIGADORAS Y LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

Para analizar las comisiones de investigación y la investigación judicial como instituciones propias de dos órganos diferentes del Estado y evaluar cómo en algunos ordenamientos son excluyentes y en otros, paralelos, debemos considerar que la estructura del Estado se sustenta en el principio de separación de poderes, que *«exige que sea concebido, por un lado como control y balance entre los poderes del Estado —checks and balances of powers— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos»*.¹³³ En consecuencia, el órgano jurisdiccional se encuentra en el deber constitucio-

¹³¹ Sobre el principio de publicidad puede consultarse a De Vega, Pedro, «El principio de publicidad y su proyección constitucional». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 45. 1985. pp. 45-65; y Paramio Durán, Antonio, «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de la formación de la voluntad política». En *Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados*. Madrid, volumen II. pp. 871-889.

¹³² Paramio Durán, Antonio. «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de la formación de la voluntad política». En *Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, Volumen II. p. 883.

¹³³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00006-2006-CC.html>

nal de cooperar con el parlamento en el ejercicio de sus atribuciones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, investigaciones que no pueden ser interrumpidas por el inicio de una acción judicial ni por la intervención del Ministerio Público; y el mandato de investigación parlamentaria prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el pleno y la entrega del informe respectivo de la comisión investigadora. Esto es lo que se denomina doctrinariamente *principio de colaboración*. Frente a la falta de voluntad de cooperación entre ambos poderes, se debe tener en cuenta que, según Fraile Clivillés,¹³⁴ la colaboración entre ellos es mucho más importante para el sistema constitucional y democrático que cualquiera de las reticencias y desidias que pudiese presentarse.

Como hemos analizado, la forma de regulación de las comisiones investigadoras parlamentarias varía en los países, en algunos tiene rango constitucional (artículo 82, Italia; artículo 76, España; artículo 44, Alemania; artículo 97, Perú); en otros casos, como Gran Bretaña, Estados Unidos y Argentina, han surgido de la propia práctica y experiencia parlamentaria.

En los países como el nuestro, donde tiene rango constitucional, la colaboración entre órganos estatales es más reconocida, aunque respetando cada uno de sus fueros. Tenemos el *principio de compatibilidad*, el cual permite que un mismo hecho pueda ser materia de investigación simultánea, sin que esto signifique una afectación al principio de separación de poderes.

Teniendo en cuenta lo expuesto, los doctrinarios han diferenciado dos grandes sistemas: el excluyente y el paralelo.

- i) **Sistema excluyente, practicado en Francia.** Ni los ordenamientos de las cámaras ni la ordenanza de 1958 permiten que se inicie una investigación parlamentaria estando pendiente un proceso judicial sobre los mismos hechos; es más, según da cuenta Ardant,¹³⁵ toda investigación parlamentaria se vería paralizada si se iniciase, ulteriormente, un proceso judicial sobre los mismos hechos.

En la doctrina española cualquier posible conflicto que pueda surgir entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial se resuelve siempre a favor del órgano jurisdiccional.¹³⁶

Goya Paz sostiene que *«la exclusiva competencia judicial para investigar hechos criminales resulta retaceada y menoscabada por comisiones legislativas investigadoras de los mismos sucesos, que carecen de autoridad constitucional para inmiscuirse en el esclarecimiento de delitos imputados a ciudadanos, porque importa una aberración, un quebrantamiento de los principios fundamentales de la ley suprema»*.¹³⁷

¹³⁴ Fraile Clivillés, Manuel. «Las Cortes Generales y el Poder Judicial». En AA.VV. *II Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. p.103.

¹³⁵ Ardant, Philippe. *Droit Constitutionnel & Institutions politiques*. París: LGDJ, 10. Édition, 1988. p. 584; Gude Fernández, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2000. p. 196.

¹³⁶ Massó Garrote, Marcos Francisco. *Poderes y límites de la investigación Parlamentaria en el Derecho Constitucional Español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001. p. 132.

¹³⁷ Goya Paz, César. «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 103, julio–setiembre, Buenos Aires, 1961. p. 898.

Asimismo, San Martín Castro¹³⁸ y Ugaz Sánchez Moreno¹³⁹ han dicho que la «duplicidad» de investigaciones sobre un mismo hecho perjudica la actividad probatoria del proceso judicial al romperse el principio de espontaneidad de la declaración testifical; y Amorós Dorda¹⁴⁰ sostiene que tal coexistencia puede producir resultados contradictorios, cuando no descoordinaciones e interferencias.

Ahora bien, la preferencia de algunos ordenamientos por este sistema no es gratuita, sino que es la expresión de algunos de los reparos y temores que existe, en cierto sector de la doctrina, sobre la coexistencia de una investigación parlamentaria con una de carácter jurisdiccional. Pareciera ser que esta visión solo considera como objetivo de una investigación parlamentaria ubicar responsabilidades y no realizar el análisis de normativa y políticas públicas para proponer los correctivos, así como el fin ulterior de poner a los ojos del ciudadano los hechos de interés público. Por ello se dice que este sistema desconoce la naturaleza y finalidad de las comisiones parlamentarias investigadoras.

- ii) **Sistema paralelo.** España, Italia, Alemania, Estados Unidos de América y el Perú permiten que simultáneamente se vean las investigaciones en ambos órganos del Estado, respetando sus fueros y competencias; no existe impedimento constitucional ni reglamentario. Los fundamentos están ligados a la esencia del parlamento, que, por su naturaleza, es un órgano de carácter político que no se limita al aspecto jurisdiccional de responsabilidades, sino que va más allá al analizar las políticas públicas, los compromisos de campaña, el ordenamiento jurídico y proponer alternativas en estos temas, sobre los cuales el órgano jurisdiccional no tiene competencia. Asimismo, los apremios no los convierten en órganos jurisdiccionales, por el contrario, en uso del principio de colaboración y respeto de exclusividad de la capacidad de *cohercio*, recurren al órgano jurisdiccional para instrumentalizar los apremios. Finalmente, el órgano legislativo busca una responsabilidad política, ya sea mediática (preponderantemente) o inmediata, a través de los mecanismos constitucionales que le son propios.

Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido en el Expediente n.º 979-2001-HD/TC, en su fundamento 2, lo siguiente:

Por otra parte, debe precisarse que si bien los beneficiarios solicitan que se les garantice la existencia de condiciones que faciliten un procedimiento regular o -lo que es lo mismo- un debido proceso penal, debe tenerse en cuenta dos consideraciones elementales: a) las investigaciones efectuadas por el Congreso de la República solo tienen carácter referencial mas no inculpativo, pues dicho órgano representativo, de conformidad con los artículos 64.º, inciso b) y 88.º, incisos f) y g), del Reglamento del Congreso de la República, carece de facultades de juzgamiento penal y, como tal, sus conclusiones y recomendaciones no tienen carácter

¹³⁸ San Martín Castro, César. «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública». En San Martín Castro César; Caro Doria, Dino; y Reaño Peschiera, José. *Delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002. p. 392.

¹³⁹ Ugaz Sánchez Moreno, José «Un año de lucha anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad Hoc». En <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag.28.htm>

¹⁴⁰ Amorós Dorda, Francisco J. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Oscar Alzaga Villamil (director). *Constitución Española de 1978*. T. VI. Madrid: Edersa, 1989. p. 580.

obligatorio o vinculante respecto de lo que en su momento puedan decidir las autoridades judiciales; b) el carácter indicial o probatorio que puedan tener los videos, transcripciones, cintas magnetofónicas u otros medios similares dependerá, en principio, de lo que los jueces ordinarios decidan, sin que ello suponga, en ningún caso, la no merituación objetiva de diversas circunstancias como las relativas a su origen o procedencia, los derechos constitucionales comprometidos, el contexto de los diálogos producidos y, sobre todo, la necesidad de que las conductas o situaciones que ellos reflejan tengan que necesariamente pasar por un proceso de prueba adicional o acreditación complementaria mediante medios idóneos que ofrezcan las partes o que se actúen de oficio en los respectivos procesos.

Resumiendo, con respecto al argumento jurisdiccional constitucional, diremos que las comisiones parlamentarias investigadoras carecen de facultades de juzgamiento penal y, por tanto, resulta jurídicamente imposible que entre el órgano jurisdiccional y las comisiones investigadoras parlamentarias pueda surgir un conflicto de competencias, toda vez que, por un lado, ambos órganos actúan en planos muy distintos: el primero en el nivel jurídico y las segundas en el plano político.

Implicancia de las decisiones en las comisiones investigadoras parlamentarias en el órgano jurisdiccional y constitucional

Otro tema que tiene relevancia jurídica en las relaciones entre el órgano legislativo y el jurisdiccional es determinar si las conclusiones de las investigaciones parlamentarias obligan o no a los magistrados. Al respecto, la práctica parlamentaria es uniforme: no obligan; sin embargo, emiten recomendaciones para iniciar procesos a funcionarios o, como ya lo hemos señalado, realiza recomendaciones sobre políticas públicas y aspectos normativos. Por lo tanto, se infiere que los órganos colaboran, pero no interfieren en sus funciones.

Podemos colegir que el parlamento debe cuidarse de no traspasar el ámbito de su competencia para investigar, ni el Poder Judicial debe obstaculizar las actuaciones de las comisiones parlamentarias de investigación. (1993, s.f.)¹⁴¹ La aplicación de estos principios debe ser complementado con el criterio de reserva a fin de proteger los datos que sean relevantes para la investigación judicial.

Finalmente, presentamos un cuadro que establece cuál es el tratamiento que dan otros países a las conclusiones y recomendaciones de las comisiones investigadoras por sus órganos jurisdiccionales.

¹⁴¹ Landa Arroyo, César. «Sobre las relaciones entre las comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: El caso de los videos de la corrupción». En *Revista Biblioteca*, n.º 4, Año 3, CAL, Lima, 2002, pp. 403-404.

CUADRO DE TRATAMIENTO DE LAS CONCLUSIONES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS
POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL

Tratamiento de las conclusiones y recomendaciones	Perú	España	Francia	Italia	Estados Unidos	Alemania
CONCLUSIONES OBLIGAN O NO A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES	NO	NO	NO Las conclusiones orientan la acción gubernamental, tienen la capacidad de generar acciones legales y aspiran a estimular la actividad parlamentaria.	NO	NO	NO
FORMULA RECOMENDACIONES ORIENTADAS A SANCIONAR LAS CONDUCTAS DE QUIENES RESULTEN RESPONSABLES	Sí	Su actividad tiene como objetivo principal la fiscalización del Ejecutivo.	Sí	*	*	*
FORMULA RECOMENDACIONES ORIENTADAS A CORREGIR NORMAS Y POLÍTICAS	Sí	Las conclusiones formulan propuestas de regulación de diversos sectores.	Sí	Sí	*	*

Fuente: Elaboración propia.

* No se encontró información.

Considero que es necesario analizar el control jurisdiccional de los actos de las comisiones parlamentarias de investigación, teniendo en cuenta que en un Estado constitucional de derecho no existen poderes absolutos, mucho menos poderes exentos de control. Debemos tener en cuenta que si las comisiones investigadoras forman parte del parlamento y realizan sus actividades dentro de las facultades que les confieren, es obvio que ellas realizan una serie de actos parlamentarios¹⁴² en el desarrollo de sus actividades de investigación.

Considero que la decisión del Pleno del Congreso para crear una comisión investigadora o el acuerdo de aprobación del informe final no deberían ser susceptibles de ser recurridos en vía jurisdiccional, siempre que no afecten derechos fundamentales. Aclaremos que los parlamentarios no son responsables por sus votos y no están sujetos a mandatos imperativo, por lo cual podrán tomar las decisiones que ellos estimen conveniente; sin embargo, el contenido de esas decisiones, es decir, el fundamento y parte resolutive de la moción e informe final, deben haberse realizado y obtenido

¹⁴² «Acto parlamentario. Es el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario por parte de las Cortes Generales, sus cámaras o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, modifica o extingue una situación jurídica». Aranda Álvarez, Elviro, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Serie Cuadernos y Debates, Núm. 77, Madrid, 1998*. p. 134.

respetando las garantías constitucionales. Por consiguiente, son susceptibles de control jurisdiccional todos aquellos actos en virtud de los cuales se afecten, directa o indirectamente, los derechos fundamentales (como el derecho a la dignidad, el derecho a la defensa, a la intimidad, a la tutela jurisdiccional, al debido proceso parlamentario, a la imparcialidad, etc.). Los actos que podrían afectar tales derechos serían, por ejemplo:

1. No informar la situación legal de comparecencia, no fijar de manera clara el tema por el cual es convocado, o no permitir la revisión previa del expediente.
2. El acto por el cual la comisión investigadora solicita la conducción, mediante la fuerza pública, de una persona, en caso de no haber sido adecuadamente notificado.
3. El acto por el cual se solicita el allanamiento de domicilios y locales, si no se ha demostrado los requerimientos previos y la negativa a entregar los mismos.
4. El acto por el cual se solicita el levantamiento del secreto bancario, sin debida motivación.
5. El acto por el cual se solicita el levantamiento de la reserva tributaria, sin debida motivación.
6. El acto por el cual se solicita el impedimento de salida del país, si no se acredita que existe peligro de fuga y no existen en cambio indicios suficientes de responsabilidad.
7. La incautación de libros, archivos, documentos y registros, si no se ha demostrado los requerimientos previos y la negativa a entregar los mismos.

Cabe contextualizar que esta lista no es *numerus clausus*. Finalmente, diremos que la protección de los derechos fundamentales se ejecuta en el Perú a través de los **diferentes procesos constitucionales, según los derechos que se pretende proteger: acciones de hábeas corpus, amparo o hábeas data, etc.**

2.5. LA ACTUAL FUNCIÓN Y COMPETENCIA DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Como ya lo hemos venido señalando, las comisiones parlamentarias de investigación surgen como cuerpos especializados del pleno, con la finalidad de recabar información y realizar control político sobre asuntos de interés público; así, ponen ante los ojos de los representados las acciones del gobierno, para que estos sean en definitiva quienes valoren el accionar del Ejecutivo.

Pero debemos preguntarnos: ¿qué buscan finalmente las comisiones de investigación parlamentaria? Diremos que poner en evidencia los hechos a los ciudadanos para que estos ejercite su control político difuso; adicionalmente, surge la pregunta: ¿qué hechos, qué información?

Para llegar a una conclusión, partimos del siguiente análisis. Siendo las comisiones parlamentarias de investigación una especie del control político, bien cabe trasladar algunos conceptos de este; así, tenemos que muchas veces se piensa que las comisiones investigadoras han devenido en un frac-

so de su objetivo mediato de sancionar a los funcionarios que no han cumplido con sus deberes de sancionar actos de corrupción (control sanción); sin embargo, cabe recordar lo que Montero Gibert y García Morillo han llamado «responsabilidad política difusa», es decir, una responsabilidad política sin manifestaciones parlamentarias ni institucionales, pero susceptibles de debilitar e incluso derribar al gobierno, aun cuando no se formalice jurídicamente; en todo esto juega un rol importante la opinión pública de los votantes, a quienes corresponde en las sucesivas elecciones exigir la responsabilidad política del gobierno.

Por lo tanto, la acción de la comisión investigadora no busca necesariamente, como se le ha pretendido encasillar, una sanción directa, la mayoría de las veces de naturaleza penal o política, a través de las responsabilidades penales o políticas de los altos funcionarios del Estado, sino que busca fundamentalmente poner ante los ojos de los electores información a la cual solo tienen acceso los parlamentarios, a través de quienes el ciudadano se informa.

Ahora bien, considerando la doctrina del control parlamentario, aplicable a las comisiones investigadoras, propongo que estas no solo deben evaluar o determinar responsabilidades de funcionarios, **sino fundamentalmente realizar un análisis de si los programas y propuestas normativas del gobierno benefician al ciudadano o, en cambio, vulneran sus derechos o imposibilitan su bienestar.** Por tanto, cuando realizamos una investigación parlamentaria sobre un determinado tema de interés colectivo, debemos preguntarnos si estas acciones son hechos aislados de uno o más funcionarios o si forman parte de una oferta política plasmada a través de una política pública. En otras palabras, debe buscar si es el ordenamiento jurídico recién elaborado, el ya existente o el vacío legal, el que permite este accionar del gobierno que genera la atención del cuerpo electoral, o si realmente es solo el accionar delictuoso o la omisión de las funciones del funcionario específico las que se deben tener en evaluación.

Por consiguiente, estamos llegando a la conclusión de que las comisiones parlamentarias investigadoras deben evaluar las políticas públicas, el ordenamiento jurídico y las responsabilidades, ya sean de carácter civil, penal, administrativo o político, del tema de interés público que la originó, para así develar ante el ciudadano las buenas, deficientes, malas o incorrectas políticas públicas, la debilidad o deficiencia del ordenamiento jurídico, así como los actos de corrupción de los funcionarios.

Desde esta perspectiva, considero que las comisiones parlamentarias investigadoras deben estar en condiciones, adicionalmente, de ofrecer opciones, propuestas, alternativas a las del gobierno y sus mayorías, a través de sus recomendaciones, para corregir las políticas públicas o las normas que les dieron vida o que permiten actos de corrupción; se cierra así el círculo con la potestad de las comisiones investigadoras parlamentarias de proponer normas. Esta es la gran diferencia con la investigación judicial, que solo se limita a determinar responsabilidades e imponer sanciones, pero nada puede hacer contra el régimen legal imperante que muchas veces es el que permite el accionar de malos funcionarios.

Recordemos que una política pública se instrumentaliza a través de una norma; por tanto, con una comisión investigadora el parlamento encontrará los verdaderos temas legislativos que desea la ciudadanía (el interés público); es decir, encontrará las fallas y propondrá soluciones, sobre todo, en temas de corrupción de funcionarios.

Para reforzar lo dicho, presentamos un cuadro con algunas comisiones investigadoras en el Congreso peruano y cómo han tratado sus temas en el parlamento peruano:

CUADRO QUE DEMUESTRA QUÉ ASPECTOS HAN VISTO ALGUNAS COMISIONES INVESTIGADORAS EN EL PERÚ

Investigación	Análisis de Políticas Públicas	Análisis de las normas que permiten el desarrollo de la Política Pública	Responsabilidad			
			Administrativa	Penal	Civil	Política
Comisión para que determine el origen, el movimiento, el monto actual del dinero existente en la cuenta bancaria que tiene el exasesor Vladimiro Montesinos Torres en el Perú y en el extranjero, como producto de los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y corrupción de funcionario en el periodo comprendido entre 1990 y el cese de sus funciones como asesor del SIN				X		X(*)
Comisión de Fiscalización, encargada de investigar presuntas irregularidades en la gestión y administración del Banco de Materiales (BANMAT)	X			X		
Comisión Investigadora encargada de la investigación del Transporte de Gas (Gasoducto) del Proyecto de Camisea, las causas y consecuencias de los reiterados accidentes producidos en el mismo, y la determinación de las responsabilidades políticas, administrativas y penales a que hubiere lugar, así como el estudio y evaluación de los compromisos asumidos en los contratos suscritos (Moción de Orden del Día n.º 8675)	X					
Comisión Investigadora Multipartidaria sobre los supuestos indicios de negligencia médica y presuntos actos de corrupción administrativa en el Instituto Nacional del Corazón (INCOR)				X	X	

(*) Denuncia Constitucional contra Alberto Fujimori por la presunta comisión del delito contra la administración de justicia, en la modalidad de encubrimiento personal (modalidad agravada), previsto en el artículo 404, segundo párrafo, del Código Penal.

Fuente: Elaboración propia.

2.6. FACULTADES Y APREMIOS DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Una de las causas por la que los parlamentarios recurren a las comisiones investigadoras es que disponen de facultades y apremios que no posee las comisiones ordinarias; sin embargo, debemos tener presente que las comisiones investigadoras tienen las limitaciones que les imponen las constituciones y los reglamentos en cada país. En tal sentido, sus facultades están en relación directa con las atribuciones que tenga el congreso que las crea y, a su vez, no pueden exceder las facultades que el parlamento tiene respecto de otros órganos o de particulares.

Las facultades o apremios equiparables a los medios coercitivos o apremios que posee el Poder Judicial pueden consistir en la detención y conducción forzosa de la persona citada a comparecer a requerimiento, etc. Al respecto, Fernando Santaolalla dice: «*por otro lado...las Comisiones Investigadoras suelen ser dotadas de amplios poderes para realizar su cometido. El power to send for person and papers, tradicional del Parlamento Británico, ha sido imitado en general por las demás Cámaras. En su virtud pueden exigir la presencia y la declaración de autoridades y particulares*». ¹⁴³

Diremos que en la mayoría de parlamentos se instrumentalizan las facultades y apremios de las comisiones investigadoras usando el principio de colaboración entre poderes a través del órgano judicial. No queremos detenernos a realizar un examen minucioso de cada uno de ellos ni como se aplican en otros parlamentos del mundo, por lo que nos limitaremos a presentar el siguiente cuadro:

CUADRO DE LAS FACULTADES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS EN EL MUNDO

Situaciones	Perú	España	Francia	Italia	Estados Unidos	Alemania
Se utiliza normativa de procedimiento judicial	Sí	Sí	Sí	Sí (Art. 82 CI)	No existe uniformidad respecto de los poderes y límites de las CPI	Sí
Autoridades administrativas, judiciales y particulares prestan asistencia	Sí	Sí (Obligatoria) (Real Decreto Ley 5/1994)	Sí	Sí	Sí	Sí
Los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial	Sí	Sí (CE 76)	Sí	Sí	Sí	NO
Pueden acceder a información con límites	Sí	Sí	Sí	Puede interceptar comunicaciones	Sí	Sí
Levantamiento del secreto bancario	Sí	Sí (Real Decreto Ley 5/1994)	Sí	Sí	Sí	Sí
Levantamiento de la reserva tributaria	Sí	Sí (Real Decreto Ley 5/1994)	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴³ Eguiguren Praeli Francisco. *Comisiones Investigadoras Parlamentarias, Antejjuicio Político y Responsabilidad Política del presidente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, p. 99 (la negrita es nuestra).

En el caso del Congreso peruano, las comisiones investigadoras tienen las siguientes prerrogativas:

- a) **Obligar a comparecer**, por su requerimiento, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial, a las autoridades, funcionarios, servidores públicos y a cualquier persona, para proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias que les sean requeridas (párrafo 1, art. 97, Constitución Política del Perú, e inc. b), párrafo 1, art. 88, Reglamento del Congreso de la República.

Los requerimientos para comparecer ante una comisión investigadora se **formulan mediante oficio, cédula o citación pública**, en el que deben constar: **la situación legal y tema(s) por la que es convocado** (testigo, investigado), la posibilidad de que presente documentación que sustente su comparecencia y **los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia**. El requerimiento a las personas jurídicas será dirigido a su representante legal.

No debemos olvidar que los comparecientes tienen derecho a las siguientes garantías constitucionales que han sido reconocidas en diversas sentencias del Tribunal Constitucional:

- Ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia y la situación jurídica por la que es convocado, así como de que pueden concurrir en compañía de un abogado (debido proceso, derecho a la defensa).
- Revisar previamente el expediente, concurrir en compañía de un abogado (derecho a la defensa).
- Solicitar copia de la transcripción de su intervención en la sesión de la comisión. Si por alguna razón esta no fuera grabada, pueden solicitar copia de la parte correspondiente del acta.
- Tener garantizados sus derechos constitucionales (intimidad, guardar reserva sobre sus creencias, abstenerse de responder, no ser comprendido en informe sin haber sido escuchado (derecho a la defensa).

Veamos lo que ha establecido el Tribunal Constitucional peruano en la Sentencia n.º 156-2012-PHC/TC, fundamentos 23 y 24:

Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede parlamentaria

23. El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que les asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, según sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los delitos que se les imputan en el

ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales previamente tipificadas (juicio político), a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa.

24. El incumplimiento del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación o de los motivos de la investigación puede constituir una clara vulneración del derecho a la defensa, como ya lo dejó sentado en su oportunidad la Corte Interamericana en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, cuando indicó que la vulneración del derecho al debido proceso se produjo por cuanto «los inculpados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio».¹⁴⁴

- b) **Solicitar que sea conducido por la fuerza pública el citado que no comparezca el día y la hora señalados** o que se resista a exhibir o a hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados (párr. 2°, inc. d), párr. 1°, art. 88°, RCR).
- c) **Acceder a cualquier información**, lo cual puede implicar **el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria**, excepto de la información que afecte la intimidad personal, con arreglo a las normas que regulan la materia.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse siempre que se refieran al caso investigado.

El pedido del levantamiento del secreto bancario se solicita a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, mientras que el pedido de levantamiento de la reserva tributaria se solicita a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Para todos estos pedidos se requiere acuerdo de la comisión debidamente motivado e identificación de las personas naturales o jurídicas a ser afectadas.

- d) **Solicitar que se autorice el allanamiento** de los domicilios y locales para practicar la **incautación** de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.
- e) **Solicitar al Poder Judicial el impedimento de salida**, por solo una vez y por no más de quince días, de quienes resulten acusados, cuando la comisión investigadora presente una denuncia constitucional o una denuncia común.

A manera de corolario, podemos decir que las facultades y apremios son el instrumento que permite a las comisiones investigadoras cumplir su finalidad; pero no olvidemos que siendo el parlamento un órgano jurídico-político, debe cuidarse que los procedimientos no vulneren los derechos constitucionales ni que la comisión se convierta en un instrumento de confrontación política, olvidándose de la búsqueda de la verdad.

¹⁴⁴ La negrita es nuestra.

2.7. ELABORACIÓN DE INFORMES DE COMISIONES INVESTIGADORAS

Uno de los temas sobre el cual no existe acuerdo ni en la práctica parlamentaria ni en la normativa de los diversos parlamentos estudiados es cómo debe estructurarse el informe final de una comisión investigadora, razón por la cual, como fruto de mi experiencia, y de la consulta a los estudios doctrinarios realizados, me permito proponer la siguiente estructura:

ESQUEMA BÁSICO DE UN INFORME DE COMISIÓN INVESTIGADORA

- I. Alcances del encargo
- II. Actividades de la comisión
- III. Investigación
- IV. Análisis y evaluación de los hechos investigados
- V. Conclusiones
- VI. Recomendaciones
- VII. Votación
- Anexos

Desarrollaré lo que considero que debe comprender cada uno de los ítems básicos de la estructura:

I. Alcances del encargo

En este primer rubro, considero que debe colocarse:

1.1. Antecedentes

Deberá precisarse la fecha de propuesta de la moción de Orden del Día; su debate y aprobación en el pleno del Congreso; la votación que obtuvo y el oficio o documento que concretó la designación de sus integrantes y la fecha en que se instaló.

1.2. Miembros

Se describe la sesión de instalación con la designación de la mesa directiva (presidente, vicepresidente y secretario), así como se señalará a qué bancada pertenecen y el número de parlamentarios que posee esa bancada o grupo parlamentario que representan.

1.3. Materia de la investigación e investigados

En este numeral se debe describir el tema central de investigación y los colaterales que puedan presentarse. Su formulación debe ser lo más objetiva posible, evitando calificaciones. Esta información podrá obtenerse de los considerandos de una ade-

cuada moción que origina la comisión, así como de la documentación adjunta que permite iniciar la investigación.

Deberá señalarse con claridad quiénes finalmente resultaron como investigados, así como la relación de invitados (expertos cuyo opinión permite formar un criterio sobre temas especializados) y testigos que han permitido esclarecer los hechos.

1.4. Plazo de investigación

En este numeral se debe precisar con qué fecha se instaló la comisión¹⁴⁵ y hasta cuándo es su mandato (fecha de término). Tengamos en cuenta que si solicita un plazo ampliatorio de investigación, este debe realizarse antes de concluir el plazo final, ya que los acuerdos de aprobación del informe deben adaptarse dentro del tiempo otorgado para la investigación.

II. Actividades de la comisión

Este rubro debe contener una descripción de las actividades de la comisión de la siguiente manera:

2.1. Documentos remitidos (Anexo)

Toda documentación remitida por la comisión, debidamente firmada por el presidente de la comisión.

2.2. Documentos recibidos (Anexo)

Toda documentación recibida por la comisión, señalando con cuántos folios constaba cada documento.

2.3. Sesiones realizadas

Propongo que se realice un cuadro detallado de los comparecientes (investigados, invitados y testigos) a la comisión, detallando su condición, así como y si estuvieron acompañados por un abogado.

De ser una sesión en la que no hubo comparecientes, se debe precisar la acción realizada (toma de acuerdos, visitas o inspecciones).

Número de sesión y fecha	Comparecientes
12.01.13	Ministro de Salud señor Juan Bellavista del Campo xxxxxxxxxxxx

¹⁴⁵ Desde esta fecha comienza a correr el plazo investigatorio.

2.4. Acuerdos de comisión

En este numeral debe precisarse los acuerdos de la comisión. Propongo que sea en un cuadro.

Modelo propuesto:

Sesión y fecha	Acuerdo	Votos
Primera 22.02.12	Levantar secreto bancario de ...	A favor: ffff En contra: kkkk Abstención: jjjj

III. De la investigación

Redacción en forma ordenada, clara y sencilla, concisa y precisa, sobre todo objetiva; evitar comentarios subjetivos o apreciaciones valorativas que no tengan respaldo en hechos fácticos. El tipo de letra debe ser Arial 11 (norma para dictamen).

Se presenta una sinopsis de los hechos concretos a investigar, qué declaraciones han permitido clarificar los hechos, así como la redacción de los documentos que han contribuido con el objetivo.

IV. Análisis y evaluación de los hechos investigados

En el análisis se puede utilizar los métodos:

- Inductivo-deductivo
- Analítico sincrético
- Mayéutica

No olvidemos que los hechos se comienzan a analizar desde la política pública que lo origina, luego se examina en el marco jurídico que les permite funcionar y se llega a los funcionarios que la ejecutan.

No debemos olvidar que se utiliza el término «**INDICIOS**», dado que la comisión no prueba ni determina la existencia de delitos o infracciones legales.

Se sugiere presentar el análisis de las declaraciones documentadas; el análisis se puede presentar en cuadros comparativos de declaraciones. Debe evidenciarse las contradicciones, comparando las normas o doctrina relacionadas con el hecho.

Modelo propuesto:

Declaración	Responsable de hecho
Juan	El secretario general
Pedro	El presidente del comité de selección, etc.
Ricardo	El ministro
Reglamento de organización y funciones, ley, decretos, etc.	El secretario general

En el análisis documental debe haberse permitido ejercer el derecho de defensa sobre las instrumentales que podrían establecer indicios de responsabilidad (Sentencia del TC respecto del Exp. n.º 156-2012). Asimismo, se debe señalar la base legal o doctrinaria que se utiliza para el análisis. Se recomienda verificar que esté vigente y actualizada.

4.1. INDICIOS DE IRREGULARIDADES O PRESUNTAS RESPONSABILIDADES

Se recomienda ser lo más objetivo posible, señalando que se ha encontrado **indicios que determinan las presuntas responsabilidades** (principio de presunción de inocencia). Véase al respecto el Expediente n.º 156-2012-PHC/TC, fundamento 47:

[...]

- b. Derecho a la presunción de inocencia en sede parlamentaria y las inhabilitaciones por comisión de delitos
47. Cuando se trata de las inhabilitaciones a las que hace referencia el artículo 99° de la Constitución por la comisión de delito en el ejercicio de la función, el Congreso no puede imponerlas sin previo juicio y sentencia firme del Poder Judicial que declare la responsabilidad penal del funcionario. El Tribunal ratifica su doctrina vinculante recaída en la STC 006-2005-PI/TC en el sentido de que el Congreso de la República no puede inhabilitar en el ejercicio de la función pública a ningún funcionario por la supuesta comisión de delitos si es que previamente no hay sentencia firme dictada por el Poder Judicial. En aras de garantizar en sede parlamentaria el derecho a la presunción de inocencia, para inhabilitar hasta por diez años por comisión de delitos, el Congreso está obligado a esperar el pronunciamiento judicial firme de culpabilidad. Cosa distinta implicaría violación del debido proceso y trasgresión del principio de división de poderes, pues el Congreso usurparía la función jurisdiccional de los jueces penales.¹⁴⁶

¹⁴⁶ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>

V. CONCLUSIONES

Se presenta una conclusión fáctica por cada hecho y se señala si la política pública, la norma o las conductas de los funcionarios son las que han originado el pronunciamiento y, de ser el caso, se precisan los indicios que determinan las responsabilidades.

VI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones pueden ir dirigidas a las diversas instancias del Estado, y se remiten con oficio adjuntando el informe.

Las recomendaciones pueden estar referidas a la eliminación de una política pública, o a la modificación del marco jurídico. Se recomienda que adjunte la propuesta legislativa de ser el caso. En cuanto a la determinación de responsabilidades penales, civiles o administrativas sobre la base de los indicios encontrados, se remitirán al Ministerio Público, la Contraloría, o los procuradores públicos, el informe con todos los actuados. (anexos debidamente foliados)

VII. VOTACIÓN

Es muy importante la votación final de la comisión, se debe precisar la fecha y sala de reunión y quiénes votan a favor, en contra y se abstienen; adjuntar la transcripción de la argumentación de la votación. Igualmente, debe anexarse al informe la votación en el pleno del Congreso.

ANEXOS

Es deber de la comisión, desde su sesión de instalación, tener ordenada toda la documentación de la investigación (remitidos recibidos, transcripciones, videos, audios etc.), así como debidamente foliada, para así estar disponible para los implicados o investigados que soliciten la lectura de los actuados por la comisión.

CAPÍTULO III: LA INTERPELACIÓN Y LA CENSURA

3.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INTERPELACIÓN

Encontramos el origen de esta institución parlamentaria en Francia, en el proceso de la Revolución Francesa de 1789 y en las experiencias parlamentarias de la ⁱⁱⁱ República (1875-1940). Ahora bien, esta práctica parlamentaria no fue constitucionalizada en esa nación sino hasta 1946 en la ^{iv} República (1946-1958).

Debemos precisar que la interpelación-censura¹⁴⁷ desapareció bajo el gobierno de Napoleón ⁱⁱⁱ y se volvió a restablecer en 1869, siendo una figura de enorme utilización durante la ⁱⁱⁱ y la ^{iv} República, dando lugar en gran parte a las situaciones frecuentes de inestabilidad gubernamental que caracterizaron dichos periodos de la historia de Francia. El parlamentarismo de la ^v República impone una drástica reducción de la práctica interpelante; hasta el punto de que la interpelación, a pesar de aparecer en el Reglamento de la Asamblea Nacional, es prácticamente una figura muerta en la vida parlamentaria de aquel país. El mecanismo ha sido sustituido por las denominadas preguntas con debate, que en ningún caso dan lugar a ninguna votación. Actualmente, la presentación de una interpelación debe acompañarse de una moción de censura, la cual que requiere el apoyo de la décima parte de los miembros de la cámara. La moción de interpelación, corresponde, en *stricto sensu* a las fórmulas de gobierno parlamentario, empero, con el tiempo y ante la necesidad de controlar los actos abusivos del Ejecutivo, se la incluyó en el esquema presidencialista.

Asimismo, es necesario señalar que originariamente la interpelación era un derecho del parlamentario, mientras que en la actualidad —y aunque se sigue reconociendo este derecho— se exige normalmente el apoyo, bien del grupo parlamentario, bien de un determinado número de firmas de parlamentarios; además, en sus inicios a toda interpelación seguía la votación de propuestas de resolución o mociones que emitían un juicio decisorio sobre la actividad gubernamental. Por lo tanto, eran tres los elementos clásicos de la interpelación en el derecho francés. La primera fase, denominada rogatoria, consistía en el planteamiento de la proposición. En una segunda fase de juicio se producía el debate multilateral. Finalmente, en una tercera fase decisoria, se votaban las propuestas de resolución o mociones presentadas a la interpelación.

¹⁴⁷ Surgen como hermanas siamesas.

En la evolución de la interpelación podemos decir que esta se configura como el contrapeso a la facultad que tiene el gobierno de disolver la cámara; así, en un proceso de búsqueda de mayor estabilidad de los ejecutivos, se ha efectuado una progresiva desconexión entre la interpelación y la moción resultante de ella, y se han introducido numerosos límites al planteamiento de las interpelaciones, pasando de ser un derecho parlamentario a constituirse en una facultad sujeta a la aprobación de un grupo parlamentario, o un número determinado de parlamentarios. Adicionalmente, se le han incorporado mayores requisitos tal como sucede con el «juicio de admisibilidad» de las interpelaciones o acto de calificación por parte del órgano rector de la cámara. Originariamente toda interpelación era seguida por la votación de propuestas de resolución o mociones que emitían un juicio decisorio sobre la actividad gubernamental; con la evolución de la figura de la interpelación se ha generado que la moción sea un acto separado de la figura de la interpelación, con lo que su debate no genera necesariamente la presentación de las propuestas de resolución, ya que estas pueden ser vistas en diferentes sesiones.

3.2. LA INTERPELACIÓN LIGADA A LA CENSURA

Como ya hemos expresado, la interpelación en sus orígenes estuvo ligada a la censura como hermanas siamesas o, en palabras de Karl Loewenstein:

*El derecho de disolución del Parlamento y la censura del gobierno están juntos como el pistón y el cilindro de una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario.*¹⁴⁸

Con el paso del tiempo estas instituciones parlamentarias fueron evolucionando, iniciándose después de la I Guerra Mundial el proceso de racionalización parlamentaria, en aras de conseguir una mayor estabilidad de los ejecutivos, lo que ha conllevado a la progresiva desconexión entre la interpelación y la moción resultante de la misma, así como la introducción de numerosos límites a su planteamiento. Se comienza a construir etapas que limitan la frecuencia de estas instituciones, contando para ello con numerosas aportaciones doctrinales. Así, aparece el llamado «**juicio de admisibilidad**» de las interpelaciones o acto de calificación por parte del órgano rector de la cámara. En algunos sistemas es el pleno de la cámara el que lleva a cabo este acto de calificación o juicio de admisibilidad de la interpelación, dada la gravedad de la figura. Cuando no ocurre así, es frecuente que se prevea la posibilidad de recurrir la decisión del órgano rector de la cámara ante el pleno en esta materia.

Encontramos posteriormente que el debate generado por la interpelación comienza a ser objeto de numerosas limitaciones para evitar que tenga una excesiva resonancia. Otro factor que evoluciona es el tiempo de los debates, reduciéndose notablemente los tiempos de intervención así como el número de intervinientes y en ocasiones la generalización del debate; según este último factor, la intervención de los distintos grupos parlamentarios queda condicionada a una decisión previa del pleno, a solicitud de un determinado número de miembros.

¹⁴⁸ Loewenstein. Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p.108.

Ahora bien, sin lugar a dudas, el elemento más importante de racionalización de la interpelación consiste en la separación de esta figura respecto de la resolución o moción que es su consecuencia, es decir, de la censura. Recordemos que inicialmente a toda interpelación seguía la votación de propuestas de resolución o mociones que emitían un juicio decisorio sobre la actividad gubernamental. La evolución del derecho parlamentario permitió la introducción de los principios de racionalidad, proporcionalidad y reflexión; así es como la última fase de una interpelación, es decir, la censura, llamada fase decisoria, se fue constituyendo en un acto separado de la moción y la figura de la interpelación. Por lo tanto, a la interpelación y su debate generalizado podía o no subseguir la presentación de propuestas de resolución, además que ya no se debatían necesariamente en la misma sesión.

3.3. LA CENSURA COMO INSTITUCIÓN AUTÓNOMA Y SU FINALIDAD

La moción de censura como tal, no ligada a la interpelación, tiene como principal referente la experiencia inglesa de finales del siglo XVIII. En la Gran Bretaña de 1782, el gabinete presidido por Lord North presentó su dimisión luego de una moción de censura votada por la Cámara de los Comunes. Recordemos que la Constitución británica se expresa como un desarrollo de decisiones que se extienden desde la Carta Magna hasta nuestros días, sumando usos y costumbres asimilados sin fecha precisa; por tal razón, la renuncia de Lord North suele ser considerada como el punto de partida del funcionamiento del gobierno parlamentario en Gran Bretaña.

Podemos decir que la moción de censura es un acto de voluntad por medio del cual el parlamento expresa, en virtud de su propia iniciativa, la ruptura de la relación de confianza que lo vinculaba con el gobierno. La censura constituye el máximo instrumento del parlamento sobre el ejecutivo y la herramienta para hacer efectivo el principio de responsabilidad política de los gobernantes.

Las Constituciones de principios de siglo pasado no regularon directamente los cauces de acción recíprocos entre el ejecutivo y el legislativo. En tal situación, un gobierno venía obligado a presentar su dimisión al jefe del Estado cuando quedara en minoría con ocasión de una votación considerada trascendente. Así se hacía al menos en el parlamentarismo británico.

Como sabemos, existen dos movimientos de racionalización: el de entre guerras, que consiste en plasmar por escrito lo que antes era costumbre y fracasa con Weimar, y el de después de la II Guerra Mundial, que pone además trabas a la exigencia de responsabilidad al gobierno, con lo que quizá se exceda en este parlamentarismo no racionalizado, sino —como dicen algunos autores— condicionado. En la actualidad, la moción de censura adquiere su verdadero sentido como elemento de desgaste de la política del gobierno ante la opinión pública, así como del lanzamiento de una alternativa de gobierno.

3.4. LA INTERPELACIÓN Y LA CENSURA EN EL DERECHO COMPARADO

Como ya hemos referido de Francia e Inglaterra estas instituciones se extendieron a toda Europa, teniendo en Suiza la peculiaridad de ser una figura utilizada para el análisis de materias concretas y no genéricas como en el resto de los países.

En **Alemania** la interpelación versa sobre cuestiones que afectan el interés general y su tramitación exige la autorización de la cámara, si el gobierno federal se negara a contestar en absoluto una interpelación, según señala el Reglamento del Bundestag la Dieta Federal de Alemania, siendo esta una interpelación de gran importancia, o bien si se negara a contestarla en las tres semanas siguientes, la Bundestag puede introducir esta interpelación en el orden del día para su discusión, y existirá deliberación cuando lo pida un grupo parlamentario o el 5 por ciento de los miembros de la Cámara. Antes del debate, uno de los interpelantes podrá obtener el uso de la palabra para justificarla.

En cambio el Reglamento de la Cámara de los Diputados de **Italia** define la interpelación como la pregunta hecha por escrito sobre los motivos o propósitos de la conducta del gobierno, en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política. Dada la tendencia a utilizar definiciones de este reglamento, lo anterior resulta esclarecedor del concepto. La doctrina italiana ha especificado que la finalidad de la interpelación no es averiguar el motivo de la actuación del gobierno, sino que va dirigido a la crítica de la actividad de su dirección política, es decir, al *indirizzo politico*. El mismo reglamento prevé necesario el transcurso de dos semanas desde su presentación para que las interpelaciones se encuentren en condiciones de ser incluidas en el orden del día de la primera sesión.

La Constitución Nacional de la República Argentina regula, en sus artículos 71 y 101, los mecanismos de control político de las cámaras respecto de sus ministros y secretarios del poder ejecutivo. Mientras que en el caso del artículo 71, se contempla la visita que se realiza mensualmente para informar sobre la marcha del gobierno, el artículo 101 se refiere propiamente a una convocatoria de las cámaras para rendir cuentas sobre un tema específico la cual reviste más bien las características de una interpelación, pues se precisa en forma clara que será para el tratamiento de una moción de censura. En armonía con el citado artículo, los ministros y secretarios llamados por la cámara pueden ser interpelados, a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, y ser removidos con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.

En la Constitución de Colombia, la interpelación no aparece en el modelo parlamentario, a diferencia de la moción de censura, que ha sido ampliamente desarrollada por la normativa constitucional y legal. Así el artículo 135 de la Constitución confiere como facultades de cada una de las cámaras el ejercicio del control político a través de la moción de censura respecto de los ministros, directores de departamento administrativo, los presidentes de las empresas industriales y comerciales del Estado, los miembros de las Juntas de los organismos autónomos e independientes del Estado y los directores de los institutos descentralizados. Al igual que la mayoría de los modelos revisados, se trata de un derecho del que gozan los grupos minoritarios del parlamento y requiere, para su aprobación, la mayoría calificada de los integrantes de cada cámara. Aprobada que sea la censura, el funcionario queda separado del cargo. La propia Carta Fundamental de este país consagra que, entre las pocas ocasiones en las que se reúne el Congreso como un solo cuerpo, es con motivo de la decisión sobre la aprobación de censura.

Transcribimos las normas de la Constitución colombiana:

ARTICULO 135°. — Son facultades de cada cámara:

[...]

8. Modificado. A.L. 1/2007, art. 1°. *Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.*

9. Modificado. A.L. 1/2007, art. 2°. *Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo.*

Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una cámara sobre la moción de censura, su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

[...]

En la Constitución Política de la República de Chile recién fue incorporada en el año 2005, cuando el entonces presidente Ricardo Lagos Escobar la incluyó en las reformas constitucionales aprobadas; así quedó establecido en su artículo 52¹⁴⁹ que un ministro no puede ser citado más de tres

¹⁴⁹ **La interpelación**

Artículo 52. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del gobierno. Para ejercer esta atribución la cámara puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado;

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser

veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, y que su asistencia a la cámara es obligatoria; asimismo, establece que para concretar una interpelación, se requiere de la aprobación de un tercio de los diputados en ejercicio. Una vez concretada, supone dos obligaciones para el ministro en cuestión: primero, asistir a la sesión convocada, y segundo, responder al cuestionario de los parlamentarios. Sin embargo, es de destacar que lo que informe el ministro no tiene poder vinculante ni sancionatorio, pues la ley es explícita en establecer que «en ningún caso los acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los ministros» (Art. 33), considerando que son funcionarios de exclusiva confianza del presidente y, por tanto, solo este puede removerlos de sus cargos.

En la Constitución Política de la República de Costa Rica, el inciso 24 del artículo 121 establece que es atribución de la Asamblea Legislativa formular interpelaciones a los ministros de gobierno; veamos:

ARTÍCULO 121.- *Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

[...]

24) Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

En la Constitución Política de la República del Ecuador, el inciso 9 del artículo 130 establece que el Congreso Nacional podrá realizar el enjuiciamiento político, mención especial tiene el tratamiento a la censura, que tiene como efecto inmediato la destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al presidente de la República conforme veremos:

Art. 130.- *El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:*

[...]

9. *Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Minis-*

citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y [...]

tro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.

Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario, salvo en el caso de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo corresponderá decidir al Presidente de la República.

Si de la censura se derivaren indicios de responsabilidad penal del funcionario, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento del juez competente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desarrolla en su artículo 93 la dación de cuenta que darán los Secretarios del Despacho, veamos:

Artículo 93.- *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

La Constitución Nacional de Paraguay desarrolla las instituciones de la interpelación y la censura en sus artículos 193 y 194, conforme detallamos:

Artículo 193.- De la citación y de la interpelación

Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada.

La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas.

No se podrá citar ni interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente, ni a los miembros del Poder Judicial en materia jurisdiccional.

Artículo 194.- Del voto de censura

Si el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico.

Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema respecto al mismo Ministro o funcionario citado, en ese período de sesiones.

Es poco utilizada en la Cámara de Senadores. Sin embargo, en la Cámara de Diputados no corre la misma suerte. Así, en el año 2014, en la Cámara baja, con más de 41 votos (de los 80) se aprobó la resolución de interpelación a la ministra de la Secretaría del Ambiente (SEAM), María Cristina Morales. Uno de los temas cuestionados fue la resolución por la cual se había dispuesto la caza, acopio, tenencia, transporte y comercialización de hasta 214.000 unidades de tejú guasú hú (*tupinambis meriana*), y tejú guasú pytá (*tupinambis rufescens*).

Como el voto de censura es posterior a la interpelación, es casi nula su utilización en la Cámara de Senadores. En la Cámara de Diputados la usan esporádicamente.

En el caso de la interpelación referida con anterioridad, los diputados presentaron un proyecto de Resolución, con el siguiente texto: «Que considera insatisfactorias las respuestas de la Sra. María Cristina Morales, Ministra de la Secretaría del Ambiente (SEAM), y emite un voto de censura en contra de la misma». Esta proposición no obtuvo los 53 votos requeridos, por lo que fue rechazada.

La última censura aprobada por la Cámara de Diputados en Paraguay fue en abril del 2010: con 53 votos (de 80) se decidió el voto de censura contra el entonces ministro de Defensa Nacional, Luis Bareiro Spaini, luego de que no convenciera a los legisladores con sus respuestas respecto a incidentes de carácter diplomático con la embajadora de Estados Unidos, Liliana Ayalde. La Cámara de Diputados recomendó al entonces Presidente de la República, Fernando Lugo, la remoción del cargo, quien optó por hacer caso omiso de la sugerencia.

La Constitución de República Dominicana establece en el artículo 95 las interpelaciones y en el artículo 115 la regulación de procedimientos de control y fiscalización:

Artículo 95.- Interpelaciones. *Interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores.*

Párrafo. *Si el funcionario o funcionaria citado no compareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrían emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad.*

Artículo 115.- Regulación de procedimientos de control y fiscalización.

La ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, las interpelaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución.

El procedimiento es el siguiente: la moción de interpelación estará contenida en una resolución presentada por un senador para tales efectos, la cual debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los presentes. El funcionario que es interpelado será notificado para comparecer dentro de los tres días hábiles luego de aprobada la resolución. La interpelación tendrá lugar en la sala de sesiones en un plazo no mayor de siete días hábiles a partir de la notificación de la resolución. Para llevar a cabo la interpelación, el presidente del Senado solicitará la conformación del Pleno en comisión general, asumiendo los procedimientos y metodología establecida a este propósito. Entonces, si el funcionario interpelado no asiste sin causa justificada o sus declaraciones son insatisfactorias, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, pueden emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad política y de competencias. La consecuencia debe ser la renuncia o destitución del funcionario censurado. El voto de censura es otro mecanismo de control-sanción establecido en el artículo 317 del Reglamento interno del Senado.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que cualquiera de las cámaras podrá juzgar la gestión de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno; para ver este tratamiento reproducimos los artículos 147 y 148:

Artículo 147.- *Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.*

Quando se presenten mociones en tal sentido, la Cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de Legisladores que concurra.

Artículo 148.- *La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada, en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.*

Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un Ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un Ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros.

La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos.

El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo.

En tal caso, la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de Legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en esta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras.

En tal caso deberá convocar a nueva elección de Senadores y Representantes, la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del Ministro, Ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberán hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las Cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los Legisladores.

El Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes.

Tratándose de desaprobación no colectiva, el Presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como Poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.

Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las Cámaras, las Cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva.

La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.

Dentro de los quince días de su constitución la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera, caerá el Consejo de Ministros.

Las Cámaras elegidas extraordinariamente completarán el término de duración normal de las cesantes.

En esta última década, a pesar de los pedidos de censura a diferentes ministros de Estado, la mayoría parlamentaria se impuso declarando, en todas las oportunidades, satisfactorias las respuestas y la información ofrecida.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tiene un gran desarrollo de estas instituciones en los artículos 187, 222, 240 y 246, pese a lo cual ha resultado escasa su práctica parlamentaria, vemos el desarrollo de estos artículos:

Artículo 187. *Corresponde a la Asamblea Nacional:*

[...]

10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura solo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.

[...]

Artículo 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

[...]

Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.

La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

[...]

Artículo 246. La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al

cargo de Ministro o Ministra ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial.

3.5. LA INTERPELACIÓN Y LA CENSURA EN EL PERÚ

En el Perú, la interpelación surge de la práctica parlamentaria derivada de las instituciones del pedido de informes y de la invitación a informar. Así ocurrió en el caso del Congreso que se instaló el 6 de agosto de 1847 y funcionó como ordinario hasta enero de 1848. En la sesión del 23 de agosto de 1847 se presentó la moción que señalaba lo siguiente: «*el Congreso resuelve que se haga presente al Gobierno un voto que remueva al Ministro don José Gregorio Paz Soldán*», esta iniciativa no prosperó pues fue considerada inconstitucional. El referido hecho se conoce como el antecedente peruano de la moción de censura, ello pues porque a esa fecha ni la ley, ni la Constitución habían previsto algo similar. Sin embargo, no prosperó en dicha ocasión. Dos años después sí se logró la dimisión de un ministro, a pesar de la inexistencia del marco legal. La primera renuncia de un ministro por pedido del Congreso se produjo, en julio de 1849, también durante la primera administración de don Ramón Castilla. Se trató de las graves críticas contra el ministro de Hacienda, Manuel del Río, a raíz de una cobertura presupuestal para cumplir con sueldos atrasados e impagos. La Cámara de Diputados había manifestado en forma abrumadora su repudio al ministro, y este dimitió. El acontecimiento fue celebrado como una victoria parlamentaria. La disposición que emanó por parte del gobierno, en relación con el caso descrito fue la siguiente:

Atendiendo a que la renuncia del Ministro de Hacienda está motivada en el mal de su salud y en la proposición adoptada por la Cámara de Diputados para que se nombre otro ministro y considerando: que se ha puesto en duda su conducta con perjuicio del honor del gobierno y del mismo ministro y que el esclarecimiento de los cargos que se le hacen interesa el crédito de la administración; admitase la referida renuncia y dígase a la Cámara de Diputados que en su oportunidad y con arreglo a las leyes puede hacerse efectiva la responsabilidad que resultare y mientras se proceda al nombramiento de otro ministro continúe en el despacho el Doctor José Fabio Melgar, con el carácter, funciones y responsabilidades que tienen los ministros de Estado.¹⁵⁰

Con la práctica parlamentaria originada, se incorporó en el texto de la Constitución de 1860, a raíz de la sugerencia planteada por el diputado José Nicolás Rebaza, quien reveló haber recibido la posición displicente de un ministro interpelado, en el sentido de acceder a rendir informe por una cuestión de «pura atención», ya que en rigor no se encontraba en el deber de hacerlo.¹⁵¹

En cuanto a la moción de censura la Constitución de 1867 la eleva por primera vez a la categoría de precepto constitucional. Sin discusión y estando a los antecedentes parlamentarios y legislativos, fue aprobado el artículo 88, que estableció que: «*El Presidente no puede despachar en ningún Departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de los Ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya*

¹⁵⁰ Díaz Muñoz, Oscar. *La Moción de Censura en el Perú*. pp. 77, 98 y 99.

¹⁵¹ *Op. cit.* p. 84.

*emitido voto de censura».*¹⁵² En 1867, durante el gobierno del general Mariano Ignacio Prado, se presenta la primera censura ante el Consejo de Ministros en pleno, quien luego del debate optó por dimitir ante el pleno.

Por lo tanto, la interpelación parlamentaria y la censura de ministros son unas figuras de control parlamentario que se remontan a las Constituciones de 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993; en esta última se encuentra prevista en el artículo 131 y en el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República. Se constituye como un mecanismo de control político que opera respecto o en contra del Consejo de Ministros o de uno de sus integrantes a título personal.

El pedido de interpelación se formula mediante una moción de orden del día, es decir, se plantea como una proposición escrita en la que un grupo de congresistas pide al Pleno del Congreso que adopte el acuerdo de requerir la presencia física del o los interpelados, a efectos de que se cumpla con informar sobre un asunto de importante interés nacional. Enrique Bernales Ballesteros, exparlamentario y académico peruano, expone que la interpelación es una de las formas de control político del parlamento sobre los actos de gobierno, que se expresa mediante el pedido de explicaciones, que se dilucida en sesión pública y que genera un voto que decide la suerte del interpelado.

La censura tiene como finalidad proponer el retiro de la confianza que el Congreso confirió a todo el Consejo de Ministros (al término de la sesión de investidura) o a uno o varios de sus integrantes; que si es retirada determina la renuncia obligatoria de todo el gabinete ministerial (si es censurado todo el gabinete o el presidente del Consejo de Ministros) o del ministro o los ministros censurados.

En el artículo 131¹⁵³ de la Constitución Política se señala que es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se promueve y desarrolla según lo previsto por el citado artículo constitucional y el artículo 83¹⁵⁴ del Reglamento del Congreso de la República, en el siguiente orden:

¹⁵² Texto del artículo 88 de la Constitución Política del Perú de 1867.

¹⁵³ **Artículo 131.-** Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

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

¹⁵⁴ **Interpelación de los miembros del Consejo de Ministros**

Artículo 83. El procedimiento de interpelación al Consejo de Ministros en pleno o a cualquiera de los ministros se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda.
- b) Para la admisión de la moción de interpelación se requiere el voto de por lo menos el tercio de congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
- c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para que los ministros contesten la interpelación, lo que les será comunicado con anticipación, acompañando el pliego respectivo. La interpelación no puede realizarse, en ningún caso, antes del tercer día siguiente a la votación ni después del décimo. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial». (**Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 001-2000-CR publicada el 30 de setiembre de 2000**) (**Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR publicada el 13 de octubre de 2001**)

- **Moción de interpelación:** el pedido de interpelación se presenta por escrito mediante una moción de orden del día, firmada por no menos del 15% de congresistas y acompañada del respectivo listado de preguntas (pliego interpelatorio) para el o los ministros.
- **Admisión de la interpelación:** la moción de interpelación es admitida si es respaldada por no menos del tercio de congresistas hábiles (número legal de congresistas menos aquellos que se encuentran con licencia, suspendidos o no incorporados). La votación se debe realizar en la sesión del Pleno del Congreso posterior a aquella en que se presentó la moción de interpelación. El número relativamente reducido de congresistas que se requiere tanto para la presentación de la moción de interpelación como para el acuerdo de su admisión revela una característica histórica de la interpelación como institución: **la de ser un derecho de las minorías parlamentarias.**
- **Fijación de la fecha para la interpelación:** el Pleno del Congreso acuerda el día y la hora para que el o los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse antes del tercer día en que fue admitida ni después del décimo, y les debe ser comunicada a los ministros con anticipación, acompañando del pliego interpelatorio.
- **Desarrollo del debate en la interpelación:** cuando concurren al Pleno del Congreso el Consejo de Ministros o los ministros para contestar la interpelación, el presidente del Consejo de Ministros puede hacer uso de la palabra hasta por sesenta minutos y cada uno de los ministros por espacio no mayor a quince minutos (en realidad, cuando no concurre el gabinete en pleno, es usual conceder más tiempo a los ministros interpelados, por lo menos el suficiente para que respondan el pliego interpelatorio).

Luego de la exposición del o de los ministros, los congresistas intervienen por grupos parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerda el Consejo Directivo del Congreso.

Para contestar las intervenciones de los congresistas, el presidente del Consejo de Ministros cuenta con un período ilimitado de tiempo dentro de lo razonable, en tanto que los ministros pueden contestar utilizando el tiempo que les concede la Mesa Directiva (en estos casos el tiempo se concede según las coordinaciones que hace la mesa con el presidente del Consejo de Ministros o con el ministro o los ministros interpelados, siempre dentro de lo razonable).

Los ministros pueden conceder interrupciones por no más de dos minutos, previa autorización de la Mesa Directiva. Terminada su intervención, los miembros del Consejo de Ministros pueden retirarse de la sala de sesiones en cualquier momento (aunque por lo general se les invita a hacerlo).

El hecho de que la interpelación, una vez acordada, incluida la fecha y hora, no suceda de inmediato, revela también otra característica histórica de la institución: la de cuidar que el día que suceda haya habido la posibilidad de distender o el ambiente político, lo que debía ocurrir, en nuestro caso, entre el día que se admite la interpelación hasta el día en que se desarrolla (que ni puede ser antes del tercer día posterior al de la admisión), con un límite temporal que impida que el asunto materia de la interpelación se «enfrie» demasiado (debe ocurrir antes del décimo día posterior al de la admisión).

En cuanto a la censura, esta se inicia a través de la moción de censura, que pueden plantear los congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, de la resistencia de estos para acudir al Congreso, en este último supuesto, o luego del debate, en el que interviene el ministro por su propia voluntad. Los siguientes son los pasos del procedimiento de censura de acuerdo con el artículo 132¹⁵⁵ de la Constitución y el artículo 86¹⁵⁶ del Reglamento del Congreso de la República:

- **Moción de censura:** la deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
- **Fijación de fecha para el debate y votación:** la moción de censura se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

Aquí, al igual que la interpelación, se incluye un periodo de distensión o *enfriamiento*. La aprobación de la censura requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. De aprobarse la censura, el ministro o el Consejo de Ministros sobre el que haya recaído deben renunciar y el presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las **72 horas siguientes**. Si es que el presidente del Consejo de Ministros es el que resulta censurado se produce la crisis total del gabinete ministerial, lo que también acarrea la renuncia obligatoria los miembros del Consejo de Ministros.

¹⁵⁵ **Artículo 132.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

¹⁵⁶ **«Moción de censura y cuestión de confianza**
Artículo 86. El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los miembros del Gabinete durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso no dan lugar a censura, salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso o a sus miembros.
- b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.
- c) La cuestión de confianza solo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.
- d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas.
- e) Si la cuestión de confianza es presentada por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del consejo en su conjunto, y esta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente».

Finalmente, es necesario señalar que, de acuerdo al artículo 134¹⁵⁷ de la Constitución Política, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco
2005 «La función de control en los parlamentos latinoamericanos». En *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos
2000 *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- AMORÓS DORDA, Francisco J.
1989 «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Alzaga Villamil Óscar (director). *Constitución Española de 1978*, t. vi. Madrid: Edersa.
- ARAGÓN REYES, Manuel
1986 «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, núm. 23, primavera.
2002 *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro
1998. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*
Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Cuadernos y Debates, Núm. 77.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso
1995 «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, año 15.
- ARDANT, Philippe
1988 *Droit Constitutionnel & Institutions politiques*. París: LGDJ, 10 edition.

¹⁵⁷ **Artículo 134.-** El presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio y CAVERO GÓMEZ, Manuel
1996-1999 «Comisiones de investigación: artículo 76», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villaamil Óscar (rector). Madrid: Cortes Generales t. vi.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco
1993 *Derecho Parlamentario*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique con la colaboración de OTÁROLA PEÑARANDA, Alberto
1999 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Quinta edición. Lima: RAO.
- BRONFMAN VARGAS, Alan
2005 «La responsabilidad perseguida en el juicio político». *Revista de Derecho*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. xxvi Semestre II, Chile.
- CAIRO ROLDAN, Omar
2012 «Alcances y límites del debido proceso en la experiencia del juicio político (2001-2005)». En *Primer y Segundo Congresos de Derecho Parlamentario, Lima 2005 y 2012*. Congreso de la República, Lima.
- CASTAÑEDA OTSU, Susana
2004 *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo II, segunda edición. Lima: Jurista Editores.
- CAZORLA PRIETO, Luis María
1985 *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Madrid: Civitas S.A.
- CHIRINOS SOTO, Enrique
1991 «Cuestiones constitucionales, 1933-1990». En *Una interpelación de segundo grado*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.
- DRAE, Diccionario de la Real Academia Española <https://www.rae.es/>
- DELGADO GUEMBES, César
2012 *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del congreso peruano*. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú.
- DE VEGA, Pedro
1985 «El principio de publicidad y su proyección constitucional». En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). Madrid.
- DÍAZ MUÑOZ, Oscar
1997 *La Moción de Censura en el Perú*. Lima: Ara Editores.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María
1996 *La criminalidad de los Gobernantes*. Barcelona: Crítica.

DONAYRE MONTESINOS, Christian

- 2008 «El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: Retos y posibilidades». *Derecho & Sociedad*. Año XIX. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

- 2007 *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2007 *Comisiones investigadoras parlamentarias, antejucio político y responsabilidad política del presidente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy; GUTIÉRREZ TICSE, Gustavo (directores)

- 2008 *Limitación del poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Editorial Grijley.

ESPÍN TEMPLADO, Eduardo

- 1990 «El control de la actividad normativa del Gobierno». En *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Ángel Garrorena Morales (editor). Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia. Madrid: Tecnos.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio

- 2000 «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». *Revista española de Derecho Constitucional*. Año 20, n.º 60, setiembre-diciembre 2000.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

- 2007 «Del control político al control jurisdiccional. Evolución y aportes a la justicia constitucional en América Latina». En *Pensamiento Constitucional*. Año XII. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

FRAILE CLIVILLÉS, Manuel

- 1985 «Las Cortes Generales y el Poder Judicial». En AA.VV. // *Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

GARCÍA MORILLO, Joaquín

- 1985 *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario

- 1997 «Publicidad parlamentaria y Comisiones de investigación». En *Problemas actuales del control parlamentario*. VI Jornada de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados, Madrid.

GARRORENA MORALES, Ángel

- 1990 *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

O'DONNELL, Daniel

1988 *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

GONZÁLES OJEDA, Magdiel

2008 *Parlamento y Control Político. Palestra del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra Editores, n.º 4. Lima.

GOYA PAZ, César

1961 «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, tomo 103, julio - setiembre, Buenos Aires.

GRIFFITH, J. A. G., y RYLE, Michael

1989 *Eternal scrutiny. Parliament. Functions, Practice and Procedures*. Londres, Reino Unido: Sweet & Maxwell.

GUDE FERNÁNDEZ, Ana

2000 *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

2003 «El voto de investidura impropio en el Perú». *Revista Jurídica del Perú*. Año LII. Lima: Editora Normas Legales.

HÄBERLE, Peter

2003 *El Estado Constitucional*. Lima - México. D.F.: Fondo Editorial de la PUCP - UNAM.

LANDA ARROYO, César

2002 «Sobre las relaciones entre las comisiones investigadoras del Congreso y Poder Judicial: El caso de los videos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, n.º 4, Año 3, Colegio de Abogados de Lima, Lima.

2003 *Control Parlamentario: Mecanismos de coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

2004 «Control Parlamentario en la Constitución de 1993: Balance y Perspectiva». En *Pensamiento Constitucional*. Año x. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LANDA ARROYO, César y LEÓN VÁSQUEZ, Jorge Luis

2003 *Comisiones Investigadoras, Área de Fiscalización y Control Político*. Lima: Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República del Perú. Universidad del Estado de Nueva York. USAID - Perú.

LOEWENSTEIN, Karl

1976 *Teoría de la Constitución*. Madrid: Ariel, segunda edición.

- MARTÍNEZ ELIPE, León y MORENO ARA, José Antonio
1996-1999 «Comentarios a los artículos 110 y 111 de la Constitución». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales.
- MANZELLA, Gian Paolo
1974 «Le funzioni del parlamento in Italia». En *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 1.
- MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco
2001 *Poderes y Límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- MEDINA RUBIO, Ricardo
1994 *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Cuadernos Civitas.
- MÉNDEZ LÓPEZ, Luis A.
2000 «Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución». En *Pensamiento Constitucional* Núm. 7, año vii, Lima: MDC-Fondo Editorial de la PUCP.
- MONTERO GIBERT, José Ramón, y GARCÍA MORILLO, Joaquín
1984 *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de
1972 /1748 *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- MORA-DONATTO, Cecilia
1998 *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- OJEDA, Antonio
1984 «Organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos». En *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. i, Madrid: Congreso de los Diputados.
- PARAMIO DURÁN, Antonio
1984 «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de la formación de la voluntad política». En *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, volumen ii.
- RUBIO CORREA, Marcial
1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*, tomo iv. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- SANDOVAL AGUIRRE, Oswaldo
2000 *Congreso y Gestión Externa*. Lima: Congreso de la República.

SAGÜÉS, Néstor Pedro

2002 «El control del Congreso sobre el Presidente de Argentina. Normas y Realidades». *Ius et Praxis* vol. 8, n.º 1. Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

1982 *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. Madrid: Edersa.

1987 «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En *Revista de las Cortes Generales*, 12, tercer cuatrimestre. Madrid

1989 *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema.

1990 *Derecho parlamentario español*, Segunda edición, Madrid: Espasa-Calpe.

SAN MARTÍN CASTRO, César

2002 *El procedimiento penal por delitos contra la administración pública*. Lima: Jurista Editores.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1996 *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

TORRES MURO, Ignacio

1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TENA RAMÍREZ, Felipe

1985 *Derecho Constitucional*. México: Porrúa.

TOSI, Silvano

1996 *Derecho Parlamentario*. México: Porrúa.

UGAZ SÁNCHEZ MORENO, José

s/f «Un año de lucha anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad Hoc». En <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag.28.htm>

RUDAT E. H., Wolfgang

1994 «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las Comisiones Parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco

1999 «Control parlamentario y comisiones investigadoras (Parlamento ante la Reforma Constitucional)». *Revista de Derecho Político*, n.º 45. Rioja, España.

Diseño e impresión en la Imprenta del Congreso de la República
Diciembre 2020

CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

SERIE CUADERNOS DE
CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA