



# PARTE III

TESIS

## **EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS DEL PARLAMENTO**



# EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS DEL PARLAMENTO<sup>1</sup>

JUAN FRANCISCO LOAYZA LORA<sup>2</sup>

Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

## CONTENIDO

---

INTRODUCCIÓN.- 1. EL CONTROL POLÍTICO.- 2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.- 3. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y EL CONTROL EN EL ORDENAMIENTO PERUANO.- 4. COMISIONES ORDINARIAS Y CONTROL POLÍTICO.- 5. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO EN LOS PLANES DE TRABAJO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS.- 6. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO POR LAS COMISIONES ORDINARIAS.- 7. CONCLUSIONES.-8. PROPUESTAS.- BIBLIOGRAFÍA.

---

<sup>1</sup> Reproducción de trabajo de fin de Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos en la Universidad Complutense de Madrid 2016-2017 El control político en las comisiones ordinarias del parlamento, elaborado por Juan Francisco Loayza Lora.

<sup>2</sup> Economista, magíster en Administración por ESAN, Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario Técnico de Comisiones desde el 2007.

## INTRODUCCIÓN

El control político es una de las funciones principales que tiene todo Parlamento. Así lo reconoce John Stuart Mill cuando dice que «el verdadero oficio de una asamblea representativa es controlar 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 de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores»<sup>3</sup>.

La Constitución Política del Perú, al referirse a las funciones del Congreso de la República, solo desarrolla un capítulo para la función legislativa, no así para la función de control político o control parlamentario. Es más, a lo largo del texto constitucional no se alude los términos control político o control parlamentario. En el capítulo de relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, señala la cuestión de confianza al Presidente del Consejo de Ministros; la interpelación a los ministros; 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. En el capítulo del Poder Legislativo menciona que cualquier congresista puede pedir a los ministros de Estado, a los organismos constitucionales autónomos, a los gobiernos regionales y locales y a las instituciones de la Administración Pública, los informes que estime necesarios; asimismo, que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

Al desarrollar las atribuciones del Congreso, la Constitución prescribe que una de ellas es «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores»<sup>4</sup>. En este texto hay una implícita referencia al control y una concreta relación con la responsabilidad.

El preámbulo de la Constitución<sup>5</sup> señala que el titular del poder constituyente es el pueblo, por consecuencia también lo es del poder constituido. Significa pues que la soberanía emana del pueblo.

---

<sup>3</sup> Stuart Mill, John. *Considerations on Representative Government», on Utilitarianism, Liberty and Representative Government.* London, J. M. Dent & Sons Ltd., 1910 [1861], pág. 239.

<sup>4</sup> Constitución Política del Perú, 1993, artículo 102, inciso 2.

<sup>5</sup> César Landa sostiene que, de acuerdo a la doctrina comparada, «el preámbulo de la Constitución tiene carácter de norma jurídica, norma jurídica vinculante de carácter indirecto en la medida que es un instrumento interpretativo, una cláusula interpretativa,... en el preámbulo se establece la decisión política fundamental que toma una nación de darse una Constitución...». Mientras, Bidart Campos señala que el preámbulo «contiene y condensa las decisiones políticas fundamentales, las pautas del régimen, los fines y objetivos, los valores propugnados, el esquema del plan o programa propuesto por el constituyente».

La Constitución precisa que el Estado se organiza según el principio de separación de poderes<sup>6</sup>. Es oportuno recordar que la finalidad de este principio es evitar la concentración de poder y, por consiguiente, la tiranía. De manera que, si las facultades y competencias del Poder Ejecutivo se incrementan, correlativamente debe incrementarse la función de control político del Parlamento. Sólo así se encontrará un nuevo balance en el sistema de pesos y contrapesos, que caracteriza el sistema democrático constitucional<sup>7</sup>. Siendo así, el Congreso de la República es el órgano constitucional que representa al pueblo<sup>8</sup>. Como el sistema político no permite la práctica de la democracia directa, el poder soberano se delega en los representantes de la voluntad popular, de esta manera el Congreso actúa como mediador entre el titular de la soberanía y los gobernantes. Como resultado de ese mandato popular se deriva el control político o control parlamentario<sup>9</sup>.

El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política, y por lo tanto elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley. Allí se indica que, como órgano representativo de la Nación, está encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución Política del Perú<sup>10</sup>.

Es precisamente en el Reglamento del Congreso donde se desarrolla la función del control político, la que comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores<sup>11</sup>. En la práctica, el control político no sólo se ejerce sobre el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, también abarca los demás organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los funcionarios y las actividades de la Administración Pública.

---

<sup>6</sup> «Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, 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». STC (Exp. 00006-2006-CC FJ 15), conflicto competencial.

<sup>7</sup> SOLÍS FALLAS, Alex, *El control parlamentario, Programa para el desarrollo legislativo*, Costa Rica, 1995, pág. 33-34.

<sup>8</sup> STC (Exp. 00007-2012-AI FJ 9), admisibilidad de demanda de inconstitucionalidad.

<sup>9</sup> SOLÍS FALLAS, Alex, *op. cit.*, pág. 59.

<sup>10</sup> Reglamento del Congreso de la República, Edición oficial julio- 2016, art. 2, pág. 7

<sup>11</sup> Reglamento del Congreso de la República, *op. cit.*, art. 5, pág. 9.

El Congreso se organiza para cumplir con sus funciones, de esta manera el control político puede realizarlo a través de sus órganos parlamentarios, esto es el Pleno, la Comisión Permanente, las comisiones ordinarias y las comisiones de investigación<sup>12</sup>.

El Reglamento, al referirse a las comisiones, menciona que su función principal es el seguimiento y la fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Aquí fija una prioridad para las comisiones y ésta es la función de control político.

Cuando el Reglamento define a las comisiones ordinarias, precisa esta prioridad al señalar que están encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. Se entiende entonces que la función de fiscalizar corresponde a la función de control político.

Este trabajo revisa algunos conceptos de control político o control parlamentario, así como de la responsabilidad política, y pretende mostrar el control político que realizan las comisiones ordinarias, los instrumentos de control aprobados en los planes de trabajo y la utilización de los mismos.

Se quiere conocer cómo se institucionaliza esta función en las comisiones, cómo se viene realizando este control, cuáles podrían ser los instrumentos más eficaces y qué se debe hacer en las comisiones para mejorar esta función.

El ámbito corresponde al Parlamento peruano y su realidad unicameral; sin embargo, se hace referencia a algunas realidades del derecho comparado para una mejor explicación.

En cuanto a la metodología seguida, es deductiva, comprende la revisión de la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, leyes, planes de trabajo y fuentes secundarias, para extraer la información más relevante.

Los instrumentos de control político se encuentran en la Constitución y en el Reglamento. Otros instrumentos se han identificado a partir del contenido de los planes de trabajo de las comisiones ordinarias, publicadas en la web del Congreso de la República, y han sido analizados considerando el método de investigación empírica, basado en experiencia de diez años.

Algunas apreciaciones sobre el Congreso de los Diputados y la Asamblea de Madrid se sustentan en observaciones y experiencias, a partir de las visitas realizadas.

---

<sup>12</sup> Jeremy Bentham afirmaba en 1791 que «Cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero» en *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991 [1791], pág. 253.

## 1. EL CONTROL POLÍTICO

Como ya se ha mencionado, la Constitución Política y el Reglamento del Congreso incorporan como función del Parlamento el control político y la destacan como función prioritaria en las comisiones. Se entiende entonces que el control parlamentario es control político. Aragón Reyes<sup>13</sup>, señala que «el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político».

Y es que la razón de ser de la división de poderes de un régimen político republicano es que no haya un solo poder que domine a los demás y que esté exento de control. Para Aragón Reyes<sup>14</sup>, «la idea de control parlamentario es parte de la idea más amplia de controles constitucionales», mientras que Montero Gibert y García Morillo<sup>15</sup> sostienen que, de acuerdo con la Constitución Política, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general.

García Roca<sup>16</sup> considera que el control parlamentario «se ubica en la democracia constitucional comprendida como un sistema de controles entre órganos y poderes: de pesos y contrapesos recíprocos. Pretende asegurar la libertad de los ciudadanos y su confianza en las instituciones democráticas, impedir abusos o irregularidades y arbitrariedades de los cargos públicos, y construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones». Afirma que este concepto debe vincularse —de forma intermedia— a la fiscalización de la acción del Gobierno y a la responsabilidad política. No obstante, admite que la función de control se sustancia en actividades y actos con muy distinta forma y contenido; y que todo control parlamentario supone una decidida voluntad del Parlamento de frenar excesos del poder público y al tiempo contribuir a crear una opinión pública libre, mediante una constante fiscalización de la acción gubernamental, que obligue al Gobierno a informar a la Cámara y a rendir cuentas, permitiendo que los ciudadanos tengan el derecho de recibir información.

El control político constituye una de las tareas esenciales del Congreso y resulta imprescindible para su existencia. Para Cazorla Prieto<sup>17</sup>, «se puede afirmar que se ha pasado del Parlamento legislador al Parlamento controlador y que todo lo que consista en fortalecer el control redundará favorablemente en la centralidad del Parlamento».

<sup>13</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ediciones ciudad Argentina, 1995, pág. 164-165.

<sup>14</sup> Aragón Reyes, Manuel, «El control parlamentario como control político». En: *Revista de Derecho Político*, N.º 23, 1986, pág. 11 y ss.

<sup>15</sup> Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El Control de la Actividad Normativa del Gobierno*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990, pág. 18 y 21.

<sup>16</sup> García Roca, Javier, «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 38, 2º semestre 2016, pág. 63 y 69.

<sup>17</sup> Cazorla Prieto, Luis Ma., *Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?* Madrid, Cuadernos Civita, 1985, pág. 65.

Es éste poder del Estado el que puede controlar políticamente el ejercicio del poder del Gobierno. El control político está en manos de los sujetos políticos, de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios; sus procedimientos están tasados en una Constitución Política y en un Reglamento del Congreso aprobado por acuerdo político<sup>18</sup>.

Santaolalla López<sup>19</sup> indica que este control «tiene como parámetro de referencia principios o criterios políticos, como la interpretación de los valores y postulados de la Constitución, el programa político de Gobierno, sobre el que gira la relación de confianza». Sostiene que el control constituye una función de naturaleza esencialmente política. Por consiguiente, cuando se ejerce, se realiza un juicio político de oportunidad<sup>20</sup> de las actividades del Gobierno, de los órganos y de los entes públicos y de sus responsables, sobre los cuales no existen sanciones de tipo jurídico. Como la Constitución Política le concede una amplia discrecionalidad y autonomías políticas al Parlamento, para lograr sus fines y establecer procedimientos, el ejercicio del control no tiene que ajustarse al principio de legalidad, reservado a los órganos jurisdiccionales, sino se realiza con criterios de oportunidad política, libremente valorados por el Parlamento<sup>21</sup>.

Mora-Donato<sup>22</sup> coincide con estos criterios y sostiene que el control parlamentario es un control político, por su carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de valoración sobre la acción del Gobierno, ésta es completamente libre y podrá verse afectada por la situación concreta, las eventualidades o las razones políticas que las motiven.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano se pronuncia<sup>23</sup> cuando señala que, «...a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidez del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se emplean en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular, de las relaciones entre minorías y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político».

---

<sup>18</sup> «El Parlamento es un órgano político por naturaleza, basado en el mandato representativo, en la elección directa de sus representantes y en el sufragio universal, igual, libre y secreto. Refleja en su composición a todos los sectores (e intereses) de la sociedad [principio del pluralismo] y, en su seno, quienes los representan debaten públicamente sobre las cuestiones más trascendentales que conciernen a la res pública». STC (Exp. 00156-2012-HC FJ 16), hábeas corpus.

<sup>19</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2013, pág. 271.

<sup>20</sup> Santaolalla López, Fernando, *El parlamento y sus Instrumentos de Investigación: Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación*, Madrid, Edersa, 1982, pág.4.

<sup>21</sup> Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El Control de la Actividad Normativa del Gobierno*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1990, pág. 28.

<sup>22</sup> Mora-Donatto, Cecilia Judith, «Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político», Instituto de investigaciones jurídicas. Serie G: *Estudios doctrinales*, Núm. 199, México, 1998, pág. 32.

<sup>23</sup> STC (Exp. 00004-2011-AI FJ 4,5), acción de inconstitucionalidad.

Este Poder, además, debe controlar que el Ejecutivo cumpla con la Constitución y las leyes. Al respecto, García Morillo<sup>24</sup> señala que «la función de garantía constitucional del Parlamento es un instrumento de tutela, asignado con el objetivo de asegurar la regularidad constitucional de las acciones del Gobierno» y que «el Parlamento cumple también una función de garantía democrática que es instrumental respecto de la función de garantía constitucional: servir de foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, al objeto de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer las actuaciones de dichos poderes y su justificación».

Longi<sup>25</sup> menciona que «los actos de control parlamentario representan una sustancial garantía democrática, por cuanto tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública actos y actuaciones del Gobierno que, de otra forma, permanecerían ajenos al control popular y al conocimiento del país».

Aragón Reyes<sup>26</sup> afirma que «el control político no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder, sino la de controlar a los órganos del poder mismo, pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega».

Según Delgado-Guembes<sup>27</sup>, «el control consiste en pedir cuenta por los actos y evaluar por el uso de poderes o funciones ejercitados. Una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor. Pero si se determina que no es exigible ello no significa que no se cumple con el control». Agrega que «los controles del Parlamento son de diversas clases y pueden ser controles políticos, controles de información, controles de moralidad pública, controles normativos».

Así, considera a la investidura, el voto de confianza y el voto de censura como controles políticos. La interpelación, la invitación a informar, los pedidos de informes y las preguntas las consideran controles de información. De otro lado, las comisiones investigadoras, el antejuicio político y el proceso de vacancia de la Presidencia de la República los conceptúa como controles de moralidad pública. Finalmente, los controles que se realizan a los decretos legislativos, a los decretos de urgencia y a la aprobación de los convenios internacionales los considera como controles normativos.

Hay que considerar que el control político no significa necesariamente una sanción pues a veces puede terminar en la exigencia de responsabilidad política de la persona sobre quien recae el control y ocasionar su destitución o renuncia, mientras en otras ocasiones el resultado puede ser simplemente el rechazo a un decreto de urgencia o un decreto legislativo, sin exigencia de responsabilidad política; otras veces significa obtención de información, a partir de la cual se derivan otros instrumentos de control, como comparencias e interpelaciones, y finalmente también puede concluir en la modificación, derogación o promulgación de una ley.

---

<sup>24</sup> García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, AGISA, 1985, pág. 84-85.

<sup>25</sup> Longi, Vincenzo, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffré, Milán, 1978, pág. 169.

<sup>26</sup> Aragón Reyes, Manuel, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, N.º 23, 1986, pág. 14.

<sup>27</sup> Delgado-Guembes, César, *Manual del Parlamento*, Oficialía Mayor Congreso de la República, Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2012, pág. 409.

Para que haya control político se requiere de la participación de las mayorías y las minorías<sup>28</sup>. Las minorías deben estar en posición de ejercer el control y para ello requieren la colaboración de la mayoría, por ejemplo, cuando se conforma una comisión de investigación y se permite que la minoría la presida o cuando un informe presentado por la minoría, en una comisión de investigación, es tomado en cuenta por la mayoría, durante el debate en el Pleno.

Según García Roca<sup>29</sup>, las minorías tienden a contentarse con dar publicidad a algunos escándalos en la acción de Gobierno y dañar la imagen pública de sus responsables; les importa mantener informada a la opinión pública y denunciar los excesos o errores de la mayoría; con eso puede ser suficiente. Esto coincide con lo expresado por varios diputados en una reunión sostenida en la Asamblea de Madrid<sup>30</sup>, para quienes las comparecencias tienen poder mediático y su retransmisión permite que los ciudadanos se enteren de lo que pasa en el Parlamento, la actuación de los comparecientes y las conductas de los diputados o grupos parlamentarios.

Para Solís Fallas<sup>31</sup>, el control político, además de convertirse en un canal de información al servicio del mismo Parlamento, se convierte en un medio de información para el país. Sin el ejercicio de esta función de control, numerosos asuntos de interés público quedarían fuera del conocimiento de la opinión pública. Ciertamente, el ejercicio y resultado del control político ejerce influencia sobre la conducta y opinión de los ciudadanos y ello se evidencia claramente en las elecciones. Asimismo, «mediante el ejercicio del control parlamentario, cuando se producen actos de corrupción, violaciones del ordenamiento jurídico o el incumplimiento de los programas de Gobierno, el Poder Legislativo puede dar al país una respuesta rápida y eficiente, sentando las responsabilidades políticas y administrativas que correspondan. De la acción contralora del Parlamento surgen consecuencias morales, sociales y políticas inmediatas, para quienes resulten responsables, las cuales tardarían años en producirse por los canales judiciales».

En la misma reunión, los diputados de la Asamblea estimaban que el control parlamentario depende también de la composición de la Cámara, si hay mayoría absoluta implica mayores dificultades para controlar al Gobierno, y el control se limita a sacarle sus «vergüenzas» (errores, fracasos e indicios de corrupción); si no hay mayoría absoluta, como ocurre ahora, existe más «juego parlamentario» (mayores instrumentos o medios para controlar, o mayor intensidad de control).

---

<sup>28</sup> «...la democracia implica el consenso de las mayorías, con pleno respeto frente al disenso de la minoría. Aunque el gobierno democrático es un gobierno de mayorías, este pierde sustento constitucional si no se encuentran plenamente garantizados los derechos fundamentales de las minorías. De ahí la necesidad de establecer distintos mecanismos de control al gobierno que, inevitablemente, se presentan como vías, por así decirlo, contramayoritarias». STC (Exp. 00030-2005-AI FJ 15), acción de inconstitucionalidad.

<sup>29</sup> García Roca, Javier, *op. cit.*, pág. 68.

<sup>30</sup> En reunión sostenida con los diputados Pedro Muñoz Abrines (GP Popular), Modesto Nolla Estada (GP Socialista), Juan Trinidad Martos (GP Ciudadanos), y Jacinto Morano González (GP Podemos), en la Asamblea de Madrid, el 7 de marzo de 2017.

<sup>31</sup> Solís Fallas, Alex, *op. cit.*, pág. 73-77.

Cazorla Prieto<sup>32</sup> afirma que «la minoría parlamentaria es el protagonista más importante de la actividad parlamentaria de control. Su labor principal en este terreno no consiste en perseguir una sanción de consecuencias jurídicas o políticas inmediatas; se trata acusadamente de dar a conocimiento público los fallos o inconveniencias de la acción de la mayoría gobernante; el destinatario de este quehacer no es la mayoría que gobierna, sino los ciudadanos, futuros electores, que llegan al conocimiento de tales extremos a través de los medios de comunicación».

Este supuesto se da cuando la mayoría es Gobierno y la minoría es oposición, distinto es el caso cuando la minoría es el Gobierno y la mayoría es la oposición, como sucede hoy en el Congreso peruano. Aquí, los controles están en manos de la mayoría-oposición y es de esperar un intenso control político, que llega hasta la censura ministerial, como ya ha ocurrido a finales de 2016 con el ministro de Educación. Cuando la minoría es bancada de Gobierno cumple un rol articulador-negociador del Gobierno con la mayoría opositora.

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<sup>33</sup>. Montero Gibert y García Morillo sintetizan la idea: «la publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero»<sup>34</sup>.

García Herrera<sup>35</sup> menciona que la complejidad de la vida económica y social pone de relieve el desequilibrio entre la estructura administrativa que soporta la acción del Gobierno y la endeblez de la administración parlamentaria que proporciona ayuda técnica a los diputados y sus grupos.

Esa desigualdad coloca en situación de inferioridad a la minoría para su labor de seguimiento y debates futuros. Sostiene que la función de control se ha trasladado a instancias ajenas a la propia Cámara y es actualizada por los medios propios de la sociedad de información. El control depende y está condicionado a la tenacidad de los medios de comunicación que son receptores de la información y que programan su difusión con criterios que van de lo político a lo empresarial.

La Cámara queda reducida a mera caja de resonancia y a última sede de un debate que se ha producido con diversa intensidad en foros previos. Esta situación no sólo sirve para postergar al Parlamento como último eslabón de un proceso extra institucional, sino que, a su vez, condiciona el alcance de la función de control.

---

<sup>32</sup> Cazorla Prieto, Luis M., *op. cit.*, pág. 81.

<sup>33</sup> Chirinos Martínez, José Carlos y Rivas Gómez, Jackeline, *El control político en América Latina*, Primera edición, Congreso de la República del Perú, Lima, 2015, pág. 16.

<sup>34</sup> Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 52.

<sup>35</sup> García Herrera, Miguel Ángel, «Mayoría, minoría y control parlamentario». En: *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Serie IV: *Monografías Núm. 34*, 1995, pág. 220.

Distinta situación es cuando el Parlamento está fraccionado y ningún grupo parlamentario tiene la mayoría por sí solo, como ocurre ahora en el Congreso de los Diputados. En estas circunstancias las mayorías se forman por conveniencia y coyuntura política. Como nadie tiene la mayoría absoluta en la Cámara, cada minoría hará lo posible por aprovechar los instrumentos de control para conseguir protagonismo, como sucede con las preguntas orales al Gobierno que se realizan en el Pleno<sup>36</sup>. Muchas preguntas tienen poca trascendencia para el país; sin embargo, es el escenario perfecto para hacerse notar, para criticar el Gobierno y para realizar un pseudo control político. También es la oportunidad para que el parlamentario actúe individualmente, sin necesidad de estar sometido a la rígida disciplina del partido<sup>37</sup>.

Según del Pino Carazo<sup>38</sup>, el control político se lleva a cabo de muy diversa índole, que va desde los más agresivos, como la moción de censura y la cuestión de confianza, hasta los más débiles, como las preguntas o las solicitudes de comparecencia que, sin embargo, permiten fiscalizar la acción del Ejecutivo. Señala que hay voces críticas como la de Dorothy Pickles<sup>39</sup>, que denuncian la crisis de la institución parlamentaria y más precisamente de la actividad de control y que hay causas de índole técnica como de naturaleza política que la provocan. Entre las causas técnicas está la cantidad y complejidad de asuntos que abarca la acción gubernamental, que exigen conocimientos técnicos para su comprensión, y que no siempre lo tienen los parlamentarios, lo que resta eficacia al control. Entre las causas políticas está la fuerte disciplina de los grupos parlamentarios, lo que sujeta al parlamentario a las directrices marcadas por su grupo y encorseta los debates y las votaciones, haciendo de éstos predecibles y carentes de sorpresa; y la transformación de la dinámica política que ha transitado de la dualidad Gobierno-Parlamento a la mayoría-minoría.

En definitiva, en opinión de Pickles, el Parlamento ya no representa el contrapeso del Gobierno, más bien la mayoría parlamentaria concentra sus esfuerzos en apoyar y defender al Gobierno frente a la oposición.

En respuesta a esta crítica, Pino Carazo afirma que, más que ante una crisis del control parlamentario, estamos ante un cambio en los esquemas de tal actividad. Así, el control no se dirige a la remoción directa del Gobierno, es decir a su derrota, sino a poner de manifiesto las deficiencias del Gobierno, para que las enmiende, cambie la acción del Gobierno o asuma las consecuencias en las próximas elecciones.

---

<sup>36</sup> Observaciones de la visita al Pleno del Congreso de los Diputados, el miércoles 17 de mayo de 2017, en Sesión N.º 51. Preguntas al Presidente del Gobierno, Vicepresidenta de Gobierno y Ministros de Estado; y al Pleno de la Asamblea de Madrid, el jueves 9 de marzo de 2017. Preguntas a la Presidenta del Gobierno y al Gobierno.

<sup>37</sup> «La legitimación más o menos amplia de los representantes individuales para participar en los distintos procedimientos parlamentarios parece ser un primer factor estructural que condiciona de forma decisiva las relaciones políticas existentes en el seno de las Cámaras, y por tanto la situación en ellas de las minorías» en Sánchez Navarro, Ángel, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 294-295.

<sup>38</sup> Del Pino Carazo, Ana, «Veinte años de actividad de control político en la Asamblea de Madrid». En: *ASAMBLEA, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, abril 2003, pág. 544-546.

<sup>39</sup> Pickles, Dorothy, sostuvo «que el parlamento no controla al Gobierno es un hecho que no puede ser ignorado». En: *The government and politics of France*, Methuen, London, 1972.

Aragón Reyes<sup>40</sup> expresa esta tesis de esta manera: «La fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario». «Una de las notas del control político,... es el carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción en todos los supuestos. No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción.

De ahí que la eficacia del control político resida, además de en sus resultados intrínsecos, en la capacidad que tiene para poner en marcha otros controles, políticos y sociales. Eso es lo que ocurre, exactamente, con el control parlamentario».

Vila Ramos<sup>41</sup> señala que «la función de control parlamentario así como el análisis del concepto del control ha sido intensamente estudiado por la doctrina» y que es necesario ciertas precisiones. Afirma que la indefinición del control parlamentario y la vaguedad con que las normas reglamentarias españolas se refieren a los medios de control ha originado un planteamiento doctrinal que lo analiza como mecanismo de limitación de la actividad del Ejecutivo y como función de inspección. Entendiendo que su objeto se limita a vigilar el accionar del Ejecutivo, exigiéndole explicaciones sobre una determinada actuación o la prestación de un servicio, o pedirle rinda cuentas sobre determinada decisión. De modo general, se trata de ejercer la inspección a través de información.

Apoyándose en las definiciones de la Real Academia Española, sostiene que control es comprobar, fiscalizar e intervenir; fiscalizar es criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros; e información es comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se posee sobre una materia determinada. Así distingue a los instrumentos de control. Si su ejercicio limita la acción del Ejecutivo, lo conceptúa como mecanismo de control; si supone el examen de una actividad concreta, será un mecanismo de información. Siendo así, concluye que la actuación de las comisiones permanentes legislativas supone un ejercicio de la función de inspección, no de control en estricto.

Para Navas Castillo<sup>42</sup>, las comisiones legislativas permanentes también pueden realizar investigaciones, siempre «que exista un apoderamiento del Pleno y la propuesta de investigación provenga de los sujetos legitimados para ello, cumpliéndose de esta forma, los requisitos que, para la creación de las comisiones de investigación, exigen los Reglamentos de las Cámaras. Además, su utilización puede devenir en un funcionamiento más eficaz del Parlamento por razones de economía organizativa».

---

<sup>40</sup> Aragón Reyes, Manuel, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, N.º 23, 1986, pág. 25.

<sup>41</sup> Vila Ramos, Beatriz, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pág. 249.

<sup>42</sup> Navas Castillo, Florentina, *La función legislativa y de control en la comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*, Editorial COLEX, Madrid, pág. 34-35.

Agrega que en «el ámbito del derecho comparado también se utiliza esta fórmula, estando incluso en Alemania previsto en el artículo 45a (2) LFRFA<sup>43</sup>, por la que se atribuye a la Comisión de Defensa del Bundestag las mismas facultades de las que goza una comisión de investigación, obliga a esta a iniciar una investigación sobre un determinado asunto, siempre que se lo solicite una cuarta parte de sus miembros. No aplicándose en materia de defensa, el régimen general de creación de las comisiones de investigación previsto en el artículo 44 (1) de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana. En Estados Unidos, tanto las Comisiones Especiales, como las Permanentes, pueden llevar a cabo investigaciones. En Francia también las Comisiones Permanentes pueden llevar a cabo investigaciones».

Cazorla Prieto<sup>44</sup> afirma que «la alusión de la Constitución española a control del Gobierno por parte de las Cortes Generales no puede entenderse como que aquél se agota en los Plenos, sino que puede llevarse a cabo por cualquier órgano parlamentario en los términos que establezcan los reglamentos de las Cámaras». Para él «la experiencia ha demostrado que la actividad de control no ha sido lo que debiera ser en las Comisiones. Éstas han quedado enfocadas en la función legislativa, lo que se refleja en su propia denominación. El incremento de la actividad de control no tiene por qué agotarse en el Pleno. Las Comisiones, en cuanto órganos especializados, son las más adecuadas para llevar a cabo el control diario y detallado de la ingente actividad del Estado contemporáneo. En suma, las Comisiones tienen que intensificar su función de control en un futuro».

Aja Fernández<sup>45</sup> considera que las comisiones permanentes legislativas desarrollan una función que es mucho más que un control estricto, se trata de un diálogo permanente entre el Gobierno y los grupos parlamentarios de la oposición, facilitado por la dimensión reducida de las comisiones y la relación regular entre el ministro y los diputados de la comisión permanente correspondiente.

Sánchez de Dios<sup>46</sup> define el control parlamentario como un control político en sede parlamentaria cuyos agentes son los grupos actuantes en las cámaras, tiene carácter instrumental y es permanente, y es consecuencia del principio democrático de que el Gobierno ha de ser representativo y responsable. Para él, las comisiones legislativas permanentes son muy poderosas porque pueden solicitar informes, reclamar documentos, pedir comparencias de altos funcionarios, etc. Las considera especialmente relevantes en la actividad de control donde se hace seguimiento minucioso de las políticas públicas. Según sus investigaciones, las comisiones realizan un sexto de la actividad del control parlamentario de la Cámara y la mitad si se restan del total las preguntas escritas. En tanto, las comparencias y las preguntas orales comprenden aproximadamente el veinticinco por ciento del total de la actividad de control de la Cámara.

---

<sup>43</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (LFRFA) o Ley Fundamental de Bonn es el nombre que recibe la Constitución de la República Federal de Alemania.

<sup>44</sup> Cazorla Prieto, Luis M., *op. cit.*, pág. 72-74.

<sup>45</sup> Aja Fernández, Eliseo, «Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias», en *Parlamento y Sociedad Civil* (simposium), Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 135.

<sup>46</sup> Sánchez de Dios, Manuel, «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000», *Revista de las Cortes Generales*, número 57, 2002, pág. 99, 123-126.

## 2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad de las instituciones políticas es previa al control, ésta deriva de la legitimación democrática de los cargos de representación, siendo el control la articulación de unas vías concretas de exigencia de aquella responsabilidad.

Hakansson Nieto<sup>47</sup> comenta que «las instituciones que existen para exigir la responsabilidad política, como la moción de censura y la cuestión de confianza, también provienen del modelo parlamentarista y su origen también se encuentra en un episodio de la historia inglesa del siglo XVII. La acusación parlamentaria a Thomas Wentworth, servidor de la Corona, por haber cometido una falta que en realidad era imputable al Rey Carlos I terminó siendo pagada con la vida de dicho servidor. Con este trágico precedente comenzó a exigirse la responsabilidad de los ministros, ya que, como «el Rey no puede equivocarse»<sup>48</sup>, son sus servidores los que deberán hacer frente a las acusaciones parlamentarias. El instrumento de fiscalización más drástico con que cuenta el Parlamento es la posibilidad de exigir la responsabilidad política al Gobierno. La responsabilidad puede ser solidaria cuando la censura está dirigida al Gabinete, o individual cuando el Parlamento censura a un ministro. La responsabilidad solidaria también nació en Inglaterra cuando Jorge III quiso ejercer su derecho a nombrar y destituir a cada ministro; fue entonces el Primer Ministro William Pitt quien estableció el principio de que el Gobierno entero pondría sus cargos a disposición de la Corona si el Rey cesaba a un ministro»<sup>49</sup>.

Delgado-Guembes<sup>50</sup> afirma que el Ejecutivo es responsable políticamente ante el Parlamento y que dicha responsabilidad recae en el gabinete y en los ministros y no en el Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, como ocurre en España o Alemania.

Para Santaolalla López<sup>51</sup> la responsabilidad política «es una situación de dependencia en relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos de este último. En el caso español, el Gobierno es dependiente del Congreso de los Diputados porque su formación requiere la investidura por esta Cámara. Al mismo tiempo, puede derribarle a través de las mociones de censura y cuestiones de confianza. Se dice que el Gobierno es políticamente responsable porque puede ser privado del poder». Ambas instituciones son medios de control parlamentario sobre el Gobierno. Implican sanciones o medidas correctivas sobre el Gobierno, que llevan simultáneamente su destitución y, por tanto, son recursos para exigir responsabilidad política.

Bustos Gisbert<sup>52</sup> conceptúa la responsabilidad política «como uno de los principios jurídicos básicos de relación entre el Ejecutivo y el legislativo, en virtud del cual, el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento, en el sentido de rendir cuenta de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma.

<sup>47</sup> Hakansson Nieto, Carlos, en *La Constitución Comentada*, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, Primera Edición, 2005, artículo 132.

<sup>48</sup> Traducción de la frase inglesa *The King can do no wrong*.

<sup>49</sup> Hakansson Nieto, Carlos, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, Universidad de Piura (colección jurídica), Piura, 2001, pág. 16.

<sup>50</sup> Delgado-Guembes, César, *El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios*, Congreso de la República del Perú, Lima, primera edición, 2016, pág. 110.

<sup>51</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2013, pág. 392.

<sup>52</sup> Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del Gobierno: ¿Realidad o ficción?*, S.A. COLEX, Editorial Constitución y Leyes, Madrid, 2001, pág. 38-41.

Tal obligación, eventualmente puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el Ejecutivo o para alguno de sus miembros». «La obligación gubernamental de rendir cuentas funcionará de forma diferente según cuál sea el concreto órgano del Gobierno obligado, así podremos encontrar una responsabilidad colectiva, una responsabilidad ministerial individual y, quizás, una responsabilidad presidencial».

Para Virgala Foruria<sup>53</sup> «la exigencia de responsabilidad política del Gobierno por el Parlamento es la institución jurídica por la cual este último puede romper la relación de confianza inaugurada en el momento del nombramiento del Gobierno, o retirada con la aprobación de una cuestión de confianza». Reconoce que ni la Constitución española ni el Reglamento del Congreso de los Diputados han establecido un procedimiento específico para exigir la responsabilidad política individual, que culmine en la renuncia obligada del ministro o ministros censurados. Sin embargo, señala que hay mecanismos constitucionales de orientación política que pueden encauzar la responsabilidad política individual y se refiere a las mociones contenidas en el artículo 111.2 de la Constitución y en el artículo 184 del Reglamento, o las proposiciones no de ley del artículo 193 del Reglamento o las resoluciones tras una comunicación, programa o plan del Gobierno del artículo 197 del Reglamento. Estos mecanismos, que denominará mociones, «son acuerdos sin carácter normativo, consistiendo en la expresión de un mandato o de una aspiración de la Cámara para que el Gobierno actúe en un determinado sentido». Por lo que no encuentra imposibilidad jurídica alguna para que el Congreso desaprobe la actuación de un ministro, a través de estos instrumentos, exigiéndole la responsabilidad política.

Respecto de la responsabilidad política ministerial individual, Elías Méndez<sup>54</sup> señala que en la Ley Fundamental de Bonn no existe ningún mecanismo constitucional concreto para hacerla efectiva. Sin embargo, considera que no es obstáculo para la plena vigencia de la responsabilidad política derivada de la gestión de los departamentos ministeriales, de conformidad con la Constitución y con los principios del sistema parlamentario de Gobierno. Algunos Länder<sup>55</sup> sí cuentan con mociones de censura de carácter individual. En la práctica parlamentaria, el control ejercido sobre los ministros se ha materializado en mociones o resoluciones de desaprobación, sin efecto jurídico, pero con impacto político. La censura constructiva ha recibido críticas por parte de la doctrina española entendiéndola que, siendo uno de los instrumentos de control parlamentario por excelencia, limita al máximo la posibilidad de exigencia de responsabilidad política, hasta el punto de llegar a quedar desnaturalizado<sup>56</sup>. «Así lo evidencia el contraste entre la finalidad original de la moción de censura —exigencia de responsabilidad política— y los verdaderos objetivos de su uso en la práctica el —lanzamiento de un nuevo candidato a la presidencia del Gobierno—. El carácter constructivo de la moción desplaza el interés de la censura hacia la operación de posible investidura, de modo que «más que de una forma de control del Gobierno por parte del Parlamento, se trata de una forma de control del candidato alternativo y del programa de su posible mayoría por parte del Gobierno y del grupo parlamentario que apoyan a éste»<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 202-204.

<sup>54</sup> Elías Méndez, Cristina, «La moción de censura en España y Alemania», Congreso de los Diputados, Serie IV: *Monografías* núm. 65, Madrid, 2005, pág. 71.

<sup>55</sup> Plural de Land o estado federado en la República Federal de Alemania, cada uno de los cuales tiene su propio gobierno y parlamento.

<sup>56</sup> En España solo se han tramitado tres mociones de censura y ninguna prosperó. La primera en 1980 contra el Presidente Adolfo Suárez (UCD), llevando como candidato al señor Felipe González (PSOE). La segunda en 1987 contra el Presidente Felipe González (PSOE), llevando como candidato al señor Antonio Hernández Mancha (AP). La tercera en junio de 2017 contra el Presidente Mariano Rajoy (Partido Popular), llevando como candidato al señor Pablo Iglesias (Unidos Podemos).

<sup>57</sup> Elías Méndez, Cristina, *op. cit.*, pág. 137-138.

### 3. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y EL CONTROL EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

En el Perú la exigencia de responsabilidad política es un mensaje al Jefe de Estado, quien también es Jefe del Poder Ejecutivo, para que cambie su política de Gobierno; pero es el gabinete o sus ministros quienes asumen tal responsabilidad con los efectos consabidos. El Presidente de la República no tiene responsabilidad política<sup>58</sup>, no puede ser censurado ni obligado a comparecer ante el Congreso<sup>59</sup>. La Constitución peruana de 1993 ha previsto esta responsabilidad en cuatro artículos:

#### Artículo 45°

El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

#### Artículo 102°

Son atribuciones del Congreso:

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

#### Artículo 128°

Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente

#### 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 sólo se plantea por iniciativa ministerial.

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, prescribe que el Ministro de Estado es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo y el Presidente del Consejo de Ministros es la máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros y es Ministro de Estado.

---

<sup>58</sup> «[Mientras] que el Congreso necesita de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesita sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular)». STC (Exp. 0006-2003-AI/TC FJ 26), acción de inconstitucionalidad. Más adelante se establece en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso que para declarar la vacancia del Presidente de la República se requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

<sup>59</sup> La irresponsabilidad [política] presidencial puede derivar del hecho que existe otra persona que asume la responsabilidad de sus actuaciones a través del refrendo ministerial de los actos del Presidente de la República. Serra Cristóbal, Rosario, «Las responsabilidades de un Jefe de Estado», Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 115. Enero-Marzo 2002, pág. 163 y 165.

La responsabilidad política se hace efectiva con la renuncia y esto ocurre cuando el Pleno niega su confianza al Consejo de Ministros, en la investidura; o cuando le es rehusada la confianza al Presidente del Consejo de Ministros; o cuando la censura es aprobada.

En el Parlamento peruano se puede considerar a la interpelación como una eficaz antecesora de la censura, ya que la mayoría de las mociones de censura tiene su origen en la insatisfacción de la respuesta a una interpelación ministerial (75%), seguida de la incapacidad ministerial (12,5%) y la corrupción (12,5%). Las interpelaciones son por casos de corrupción y, en menor medida, por incapacidad ministerial, por lo que se deduce que la materia principal de las censuras es la corrupción. Tan eficaz instrumento de control político es la censura, que ha ocasionado la renuncia de tres presidentes del Consejo de Ministros y doce ministros de Estado, esto es el 62,5% de las mociones de censura debatidas en el período 2006-2016<sup>60</sup>. Las mociones de censura las presentan la oposición del Gobierno, a través de un grupo parlamentario o multipartidariamente.

El Reglamento del Congreso, respecto de la responsabilidad política, señala que:

- La función de control político comprende diversos instrumentos, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- 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.
- En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, la comisión informante 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.
- Las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Fiscalización y Contraloría efectúan el control político, evaluando el cumplimiento de la atención a las solicitudes y pedidos de información por parte de las entidades de la administración pública, determinando las causas y las responsabilidades en caso de incumplimiento.

Con respecto al control del poder político puede entenderse como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones<sup>61</sup>.

El control político como facultad del Congreso está generalmente relacionado a ejercer control sobre los actos del Gobierno; sin embargo, en el ordenamiento peruano, el control político del Parlamento no sólo recae en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado.

---

<sup>60</sup> Mociones de Censura. <<http://www.congreso.gob.pe/Didp/?K=786>>

<sup>61</sup> Una de las atribuciones del Congreso, contenidas en el artículo 102 de la Constitución Política, señala «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores».

Ello se evidencia cuando la Comisión Permanente acusa ante el Congreso 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 de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta cinco años después de cesar en éstas<sup>62</sup>.

Diversos mecanismos de control, que recoge el ordenamiento peruano, provienen del sistema parlamentarista, en donde la relación Gobierno-oposición coincide con la relación mayoría-minoría y los cargos en el Gobierno los ocupan quienes constituyen la mayoría de la cámara<sup>63</sup>. Ello no ocurre así en el sistema peruano y es factible que el Gobierno no cuente con mayoría en el Congreso, como ocurre actualmente, en la medida que se trata de un sistema presidencialista atenuado por algunas instituciones típicas del sistema parlamentario. En ese sentido, el control político en el Perú no siempre es un mecanismo utilizado para vigilar que las acciones del Ejecutivo se den dentro de los límites establecidos, en algunos casos se percibe excesos en el ejercicio de esta función por parte de la mayoría opositora que controla el Congreso. En marzo de 2017, el ex Presidente del Consejo de Ministros declaró: Una cosa es el control político, otra es el abuso del poder, una cosa es fiscalizar, otra obstruir. No desnaturalicemos las funciones ni perdamos la perspectiva, al comentar la posición de la bancada mayoritaria y opositora, de buscar la interpelación de dos ministros (Interior y Salud), habiendo renunciado recientemente el ministro de Transportes y Comunicaciones, el cual iba a ser censurado<sup>64</sup>.

Los mecanismos o procedimientos de control reconocidos por el ordenamiento jurídico peruano son: investidura al Consejo de Ministros, interpelación, censura, acusación constitucional o antejuicio político, comisiones de investigación, comisión ordinaria con facultades de investigación, revisión de actos legislativos del Ejecutivo, control del presupuesto, pedidos de informes, invitación a informar y estación de preguntas. Los órganos del Congreso encargados de los procedimientos de control político son el Pleno, la Comisión Permanente, las comisiones ordinarias y las comisiones de investigación.

Al Pleno le compete la investidura al Consejo de Ministros, la interpelación, la censura, la acusación constitucional o el antejuicio político y la estación de preguntas; a la Comisión Permanente le corresponde el antejuicio político; a las comisiones les compete la investigación sobre cualquier asunto de interés público<sup>65</sup>, la dación de cuenta (de la legislación delegada), la invitación a los Ministros para que informen, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general.

<sup>62</sup> «Así, en la Carta Fundamental se encuentra constituido el juicio político por el que se permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las infracciones constitucionales de carácter político cometidas en el ejercicio de sus funciones, y de encontrarse responsabilidad se autoriza al propio Congreso de la República a sancionarlo e incluso inhabilitarlos para el ejercicio de la función pública. En otras palabras, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas a la Constitución única y estrictamente políticas». STC (Exp. 00013-2009-AI FJ de 47 a 49), acción de inconstitucionalidad.

<sup>63</sup> Fernández Haaker, Lucía, *Mecanismos de control político, Programa de fortalecimiento del Congreso de la República*, Universidad del Estado de Nueva York, USAID – PERU, Lima, marzo 2003, pág. 2, 3.

<sup>64</sup> Declaraciones del señor Fernando Zavala, Presidente del Consejo de Ministros, del 25 de mayo de 2017.

<sup>65</sup> «El interés público del Estado constitucional no puede constituir, desde luego, cualquier argumento que interceda de manera irrazonable o desproporcionada en la esfera de los derechos que la Constitución garantiza. En cualquier caso, debe tratarse de supuestos que comprometen bienes de relevancia constitucional y que como tales obligan a los poderes públicos». STC (Exp. 00579-2008-AA FJ 18), acción de amparo. «El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad». STC (Exp. 0090-2004-AA FJ 11), acción de amparo.

Según el Reglamento, cuando el Congreso fiscaliza hace control político o control parlamentario. En este contexto, el Reglamento señala las siguientes funciones de control:

- Fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.
- Atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.
- Fiscalizar el funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública.

La realización de actos e investigaciones también comprende la función de control político. En este aspecto, el Reglamento contempla lo siguiente:

- 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 o sancionar la conducta de quienes resulten responsables.
- Conformar comisiones investigadoras.
- Dar el mismo carácter y prerrogativas de comisión investigadora a las comisiones ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución.

Las comisiones ordinarias realizan más funciones legislativas que de control político, pese a estar habilitadas reglamentariamente, lo que se traduce en un debilitamiento de esta función al interior de estos órganos, que tienen especialización en los sectores que componen la Administración Pública.

Hay que tomar en cuenta que la actividad del Gobierno lo comprende todo, es más especializada y compleja; además, el Ejecutivo cuenta con una diversidad de recursos económicos, tecnológicos y humanos que supera al Parlamento, lo que deja en clara desventaja a los legisladores frente al Poder Ejecutivo. Esto reafirma la necesidad de realizar la función de control político de manera sostenida y especializada en las comisiones ordinarias, que son permanentes a lo largo del período parlamentario, que comprende cinco años.

## 4. COMISIONES ORDINARIAS Y CONTROL POLÍTICO

El control político constituye la función prioritaria de las comisiones ordinarias y comprende el control al Gobierno, a los organismos constitucionales autónomos, a los gobiernos regionales, a los gobiernos locales y a los funcionarios de la Administración Pública.

De manera general, a través del control político, las comisiones fiscalizan, investigan, solicitan información, hacen comparecer a los ministros y a los funcionarios públicos y exigen la dación de cuenta.

Las funciones de control político que determina la Constitución Política del Perú al Congreso de la República, que se realizan a través de las comisiones ordinarias del Congreso, comprenden:

1. Controlar los tratados que deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado<sup>66</sup>.
2. Pedir a los Ministros de Estado, a los altos funcionarios de la Administración Pública y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.
3. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público<sup>67</sup>.
4. Controlar la delegación de facultades legislativas al Gobierno.
5. Controlar la dación de cuenta de los Decretos de Urgencia.
6. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
7. Debatir y preguntar sobre el Informe Anual del Defensor del Pueblo.

Estas funciones se desarrollan en el Reglamento del Congreso y contienen lo siguiente:

1. La función del control político que comprende el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

---

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial y sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

2. Los procedimientos del control político que están a cargo del Pleno, la Comisión Permanente y las comisiones.
3. La invitación para informar en las comisiones.
4. Los pedidos de informes a ministros de Estado, altos funcionarios de la Administración Pública y a todos los demás organismos del sector público.
5. El control que regula el cumplimiento del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y establece las comisiones encargadas del control político.
6. El procedimiento para que las comisiones ordinarias puedan iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público con el mismo carácter y prerrogativas que las comisiones investigadoras.
7. El 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.
8. El control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política.
9. El control sobre los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política.
10. El debate y la aprobación de la Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República en la comisión del mismo nombre.
11. La presentación del Informe Anual del Defensor del Pueblo en las comisiones de Constitución y de Justicia.

Actualmente hay cuatro comisiones ordinarias que asumen funciones de control político específica que son las siguientes:

- **Comisión de Constitución y Reglamento**  
Control sobre la legislación delegada (decretos legislativos), los decretos de urgencia y el cumplimiento de la atención a las solicitudes y pedidos de información por parte de las entidades de la administración pública.  
Control sobre los tratados internacionales ejecutivos celebrados por el Estado peruano.
- **Comisión de Fiscalización y Contraloría**  
Control sobre el cumplimiento de la atención a las solicitudes y pedidos de información por parte de las entidades de la administración pública, de conformidad con el artículo 22 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- **Comisión de Inteligencia**  
Fiscalización y control de las actividades del Sistema de Inteligencia Nacional, conforme el Decreto Legislativo N.° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia.
- **Comisión de Relaciones Exteriores**  
Control sobre los tratados internacionales ejecutivos, a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 26647, que establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado peruano.

De otro lado, en aplicación del artículo 88<sup>68</sup> del Reglamento del Congreso, dos comisiones ordinarias, la de Fiscalización y Contraloría y la de Defensa Nacional, han recibido el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones al amparo de lo dispuesto por el artículo 97<sup>69</sup> de la Constitución, con una serie de prerrogativas que integran la capacidad de:

1. Obligar a comparecer a las autoridades, funcionarios, servidores públicos y a cualquier persona, ante la comisión para proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias que les sean requeridas.
2. 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.
3. Acceder a cualquier información, que puede implicar el levantamiento del secreto bancario, de la reserva tributaria y de las comunicaciones, excepto de la información que afecte la intimidad personal.
4. 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.
5. 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 presenta una denuncia constitucional o una denuncia común.

Al amparo de aquel mandato expreso se han abierto una serie concreta de investigaciones, entre las que se pueden señalar algunas especialmente relevantes.

---

<sup>68</sup> Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las comisiones ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución.

<sup>69</sup> 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.

En la Comisión de Fiscalización y Contraloría se ha aprobado:

1. Investigar la presunta intromisión, actos y hechos en los que podría haber incurrido la señora Nadine Heredia Alarcón (esposa del expresidente Ollanta Humala), que configurarían el presunto delito de usurpación de funciones y otros presuntos delitos; así también, contra las personas que pudieran resultar responsables, durante el período presidencial 2011-2016.

El informe final determinó que la señora Nadine Heredia cometió presunta usurpación de funciones, falsedad genérica y encubrimiento, durante el gobierno de su esposo; además, recomendó acusación constitucional para el expresidente Ollanta Humala, el expresidente del Consejo de Ministros y tres exministros.

2. Investigar los presuntos actos de corrupción en los que habría podido incurrir Carlos Renato Moreno Chacón, ex consejero presidencial del actual régimen en materia de salud, y los que resulten responsables de acuerdo a los hechos descritos, así como también investigar otros posibles delitos e investigar los convenios y contratos firmados por el Sistema Integral de Salud, el Ministerio de Salud, el Seguro Social del Perú y el Ministerio del Interior con entidades prestadoras de salud públicas y privadas.

En la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas se decidió investigar:

1. Las contrataciones y adquisiciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como las operaciones de compra de Gobierno a Gobierno realizadas durante el período 2011-2016.

El informe final recomienda acusar constitucionalmente al expresidente Ollanta Humala Tasso, así como a seis de sus exministros, entre ellos dos exministros de Defensa.

2. Las presuntas irregularidades e injerencia política en las operaciones militares y policiales en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)<sup>70</sup> durante el período 2011-2016.

El informe final también encuentra responsabilidades por injerencia política en el VRAEM.

3. Las presuntas irregularidades que se habrían cometido en los ministerios de Defensa e Interior respecto a los ascensos, pases a retiro y designaciones durante el período 2011-2016.

El informe final además determina irregularidades en los ascensos y pases al retiro.

4. Los hechos vinculados a las presuntas ejecuciones extrajudiciales o intervenciones con omisión de protocolos o procedimientos policiales vigentes en diversas localidades del país.

---

<sup>70</sup> El VRAEM es una zona geopolítica en el Perú que actualmente es el centro de la actividad terrorista y del narcotráfico por parte de la única célula activa que tiene Sendero Luminoso.

5. La situación de los inmuebles de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que habrían sido vendidos o concesionados en propiedad o en uso.

Asimismo, en cumplimiento de los artículos 64<sup>71</sup> y 84<sup>72</sup> del Reglamento del Congreso, todos los Ministros de Estado y algunos altos funcionarios del Estado han asistido a las diversas comisiones ordinarias para informar sobre la política general del sector o sobre algún asunto de interés público, responder preguntas, exponer el plan del sector, sustentar proyectos de ley para delegación legislativa y principalmente para sustentar el presupuesto sectorial para el año fiscal 2017. Entre agosto y diciembre de 2016 los Ministros de Estado asistieron 93 veces a todas las comisiones ordinarias.

También, los altos funcionarios del Estado han asistido a las comisiones ordinarias para informar sobre temas específicos y diversos, que constituye control político, y sustentar el presupuesto para el año fiscal 2017.

Entre los asistentes están el Contralor General de la República, el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Banco Central de Reserva, los presidentes de las empresas del Estado, los presidentes de directorio y presidentes ejecutivos de entidades estatales, los superintendentes y los presidentes de los organismos supervisores y otros organismos públicos. Entre agosto y diciembre de 2016 se registraron 319 comparecencias a todas las comisiones ordinarias.

Adicionalmente, al interior de las comisiones ordinarias se forman grupos de trabajo, con integrantes multipartidarios de la misma comisión, con la finalidad de fiscalizar, supervisar, seguir, evaluar o analizar diferentes temáticas al interior de cada sector. Estos grupos generalmente hacen control político y poca labor legislativa. En el período que comprende agosto y diciembre de 2016 se han conformado un total de 100 grupos de trabajo en 22 comisiones ordinarias.

Es de esperar que, a lo largo del período anual de sesiones, al menos una parte de estos grupos de trabajo realice función de control político y, por lo tanto, convoque ocasionalmente a ministros de Estado y altos funcionarios de la Administración Pública para solicitar información o el cumplimiento de una determinada política pública, fiscalizar el avance físico y ejecución presupuestal de un proyecto o programa, investigar presuntas irregularidades o actos de corrupción, fiscalizar determinadas contrataciones o el cumplimiento de la normativa sectorial.

---

<sup>71</sup> Procedimientos del Control Político que comprende la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general.

<sup>72</sup> La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión y se hará efectiva mediante oficio del Presidente de la Comisión refrendado por el Secretario de la misma y dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso.

## 5. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO EN LOS PLANES DE TRABAJO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS

El artículo 36 del Reglamento del Congreso señala que el plan de trabajo de la comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos grupos parlamentarios representados en la comisión. Esta agenda sólo contiene la función legislativa y no la función de control político. La última Agenda Legislativa se publicó el 5 de octubre de 2017 y corresponde al Período Anual de Sesiones 2017-2018<sup>73</sup>.

Las 24 comisiones ordinarias aprueban su plan de trabajo para cada período anual de sesiones. Este documento es elaborado por el Secretario Técnico y se presenta al Presidente de la comisión para su consideración, antes de iniciar las sesiones ordinarias. Este es el preciso momento para incluir en el plan los instrumentos de control político que utilizará la comisión a lo largo del período anual de sesiones.

El plan de trabajo normalmente es aprobado por unanimidad de los parlamentarios y tiene pocas modificaciones, podría decirse que es un voto de confianza para la nueva Mesa Directiva de la comisión. He aquí la importancia del rol del Servicio Parlamentario y su relación con el control político en las comisiones ordinarias, que se materializa e institucionaliza en el plan de trabajo; máxime porque no existe una directiva para elaborarlo y su contenido es discrecional.

El plan de trabajo contiene la función de control político en concordancia con lo dispuesto por el Reglamento del Congreso y la práctica parlamentaria, ya que no existe una Agenda Legislativa que desarrolle esta función.

Lo considerado en los planes de trabajo de 16 comisiones ordinarias, para el período anual de sesiones 2016-2017<sup>74</sup>, comprende: fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos; fiscalizar el funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública; fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población de manera debida y documentada; comparecencia de Ministros de Estado, autoridades y funcionarios públicos; solicitar informes al Gobierno, a las entidades públicas y gobiernos subnacionales; delegar facultades de comisión de investigación; fiscalizar la delegación legislativa en el Gobierno; y fiscalizar por otros medios.

El resumen de los instrumentos de control político aprobados por las comisiones ordinarias en sus planes de trabajo es el siguiente:

---

<sup>73</sup> Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2017-2018-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de octubre de 2017.

<sup>74</sup> Planes de Trabajo de Comisiones. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/?K=5920>

INSTRUMENTOS Y MEDIOS DE CONTROL POLÍTICO EN COMISIONES ORDINARIAS	Agraria	Ciencia, Innovación y Tecnología	Comercio Exterior	Constitución y Reglamento*	Defensa del Consumidor	Defensa Nacional*	Descentralización	Economía	Energía y Minas	Fiscalización y Contraloría	Inclusión Social	Justicia	Mujer y Familia	Producción	Pueblos Andinos	Salud	Transportes y Comunicaciones	Vivienda y Construcción	Total	%
	<b>Fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos</b>																			
Control del presupuesto sectorial		x													x				2	13%
Control del adecuado manejo de los recursos del Estado										x									1	6%
<b>Total</b>	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	
<b>Fiscalizar el funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública</b>																				
Control de programas y planes del Gobierno			x		x						x	x			x		x	x	7	44%
Cumplimiento de políticas sectoriales y políticas públicas			x					x	x				x		x			x	6	38%
Control de las entidades que constituyen la Administración institucional del Gobierno	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x		x		x	x	13	81%
Control del cumplimiento de la legislación sectorial			x								x		x		x			x	5	31%
Cumplimiento de procesos de auditoría interna										x									1	6%
<b>Total</b>	1	1	4	0	2	0	1	2	3	1	3	1	3	0	4	0	3	3		
<b>Fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población de manera debida y documentada</b>																				
Investigación de denuncias recibidas											x			x			x		3	19%
<b>Total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0		

Comparecencia de ministros de Estado, autoridades y funcionarios públicos																				
Comparecencia de las autoridades y funcionarios públicos del Gobierno	X	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	14	88%
Comparecencia de los miembros del Gobierno o ministros de Estado	X	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	14	88%
Comparecencia de otras entidades o personas a efectos de informe	X	X	X		X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	14	88%
<b>Total</b>	3	3	3	0	3	0	3	3	3	3	3	0	3	3	0	3	3	3		
Solicitar informes al Gobierno, a las entidades públicas y gobiernos subnacionales																				
Solicitudes de datos, informes o documentos a la Administración del Estado (Gobierno, entidades públicas)	X	X							X			X		X		X			6	38%
Solicitudes de datos, informes o documentos a la Administración Local (municipios, gobiernos regionales)	X	X						X			X		X		X				6	38%
Solicitudes de datos, informes o documentos al Gobierno	X	X						X			X		X		X				6	38%
<b>Total</b>	3	3	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	3	0	3	0	0	0		
Delegar facultades de comisión de investigación																				
Delegación de facultades de Comisión de Investigación						X					X								2	11%
<b>Total</b>	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		
Fiscalizar la delegación legislativa en el Gobierno																				
Control de la delegación legislativa en el Gobierno				X															1	6%
<b>Total</b>	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		



Muy pocas comisiones, sólo tres, incluyen en sus planes fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población<sup>75</sup>.

Casi todas las comisiones incluyen las comparecencias de ministros de Estado, autoridades y funcionarios públicos en sus planes de trabajo y en la práctica es el instrumento más utilizado.

A pesar de que todas las comisiones solicitan informes al Gobierno, a las entidades públicas y a los gobiernos subnacionales, menos de la mitad lo aprueba en su plan de trabajo, con lo cual parecería entonces que se trata de una omisión.

Como ya se ha mencionado, sólo dos comisiones tienen facultades y prerrogativas de comisión de investigación, a pesar de que éste es un recurso muy potente que podría utilizarse según la coyuntura política, económica o social.

La fiscalización de la delegación legislativa al Gobierno sólo la realiza la Comisión de Constitución. Ninguna otra comisión controla la materia de fondo, por lo que debería reevaluarse esta disposición en el Reglamento.

Las comisiones utilizan otros medios para fiscalizar y la mitad de ellas han incluido visitas de trabajo, programadas e inopinadas, a entidades públicas, en su plan de trabajo. Si bien este instrumento no está reglamentado, la práctica parlamentaria lo ha instituido; algo similar ocurre con la creación de grupos de trabajo con encargos para realizar control político.

Otros dos instrumentos que están relacionados con fiscalizar los procesos de descentralización y el cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales no tienen relevancia en el control político de las comisiones.

En resumen, los instrumentos de control político considerados por las comisiones ordinarias en sus planes de trabajo son insuficientes, por lo que pueden y deben ampliarse o focalizarse a determinados objetivos de control. Al no existir una directiva de qué debe contener el plan de trabajo y ser su contenido discrecional, hay omisiones relevantes del control político que debe hacerse en las comisiones por mandato de la Constitución y del Reglamento del Congreso.

---

<sup>75</sup> «... cabe destacar que el artículo 38 de la Constitución expone expresamente que “Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación»; en consecuencia, en caso de existir indicios de la comisión de un hecho ilícito, tanto las autoridades como cualquier ciudadano están en la obligación de comunicar este hecho ante la autoridad competente, para que actúe conforme sus atribuciones». STC (Exp. 00143-2008-HC FJ 4), hábeas corpus.

## 6. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO POR LAS COMISIONES ORDINARIAS

No basta conocer qué instrumentos de control político incluyen las comisiones ordinarias en sus planes de trabajo, sino también en qué medida los utilizan, lo que puede contribuir para determinar qué tan eficaz es el control político que realizan estos órganos parlamentarios. El cuadro que se incluye a continuación presenta la relación de procedimientos de control político y la frecuencia de su utilización en los planes de trabajo de estas comisiones.

INSTRUMENTOS Y MEDIOS DE CONTROL POLÍTICO EN COMISIONES ORDINARIAS	Agraria	Ciencia, Innovación y Tecnología	Comercio Exterior	Constitución y Reglamento *	Defensa del Consumidor	Defensa Nacional*	Descentralización	Economía	Energía y Minas	Fiscalización y Contraloría	Inclusión Social	Justicia	Mujer y Familia	Producción	Pueblos Andinos	Salud	Transportes y Comunicaciones	Vivienda y Construcción	Total	%
	<b>Fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos</b>																			
Comparecencia de las autoridades y funcionarios públicos del Gobierno	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	14	88%
Comparecencia de los miembros del Gobierno o ministros de Estado	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	14	88%
Comparecencia de otras entidades o personas a efectos de informe	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	14	88%
Control de las entidades que constituyen la Administración institucional del Gobierno	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x		x		x	x	13	81%
Visitas de trabajo, programadas o inopinadas, a entidades públicas	x						x		x	x	x						x		8	50%
Control de programas y planes del Gobierno			x		x						x	x			x		x	x	7	44%
Cumplimiento de políticas sectoriales y políticas públicas			x					x	x				x		x			x	6	38%
Solicitudes de datos, informes o documentos a la Administración del Estado (Gobierno, entidades públicas)	x	x							x			x		x		x			6	38%

Solicitudes de datos, informes o documentos a la Administración Local (gobiernos regionales y locales)	x	x								x			x	x		x			6	38%	
Solicitudes de datos, informes o documentos al Gobierno	x	x								x			x	x		x			6	38%	
Fiscalización del proceso de descentralización																x		x	3	19%	
Investigación de denuncias recibidas													x		x			x	3	19%	
Constitución de grupos de trabajo con función de control político y de fiscalización														x				x	2	13%	
Control del cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales																		x	2	13%	
Control del presupuesto sectorial																		x	2	13%	
Delegación de facultades de Comisión de Investigación																			x	2	11%
Control de la delegación legislativa en el Gobierno																			x	1	6%
Control del adecuado manejo de los recursos del Estado																			x	1	6%
Cumplimiento de procesos de auditoría interna																			x	1	6%
<b>Total</b>	8	8	7	1	5	1	6	5	10	7	7	5	6	8	4	9	7	7			

(\*) No publicaron Planes de Trabajo

(\*\*) Las comisiones de Cultura, Educación, Inteligencia, Presupuesto, Relaciones Exteriores y Trabajo no publicaron su Plan de Trabajo

**Fuente:** Planes de Trabajo de las Comisiones Ordinarias

**Elaboración:** Propia

Del análisis de esta información se deduce lo siguiente:

1. La comparecencia de los miembros del Gobierno, de las autoridades, de los funcionarios públicos y de otras entidades o personas para informar es el instrumento que utilizan la totalidad de las comisiones.

2. El control de las entidades que constituyen la Administración Pública alcanza el 81% y es probable que casi todas las comisiones lo hacen cuando invitan a informar a los ministros de Estado y funcionarios de la Administración.
3. Un instrumento no regulado en el Reglamento, y que constituye una práctica muy difundida, es la visita de trabajo programada o inopinada a entidades públicas, que es aplicada por el 50% de las comisiones.
4. En el caso del control del cumplimiento de las políticas sectoriales y las políticas públicas, sólo el 38% de las comisiones lo ha aprobado en sus planes de trabajo. Esto constituye una gran debilidad del control al Gobierno ya que se trata de una función exclusiva del Poder Ejecutivo que comprende la política general de Gobierno.
5. Con respecto a las solicitudes de información al Gobierno, a las entidades públicas, a los gobiernos regionales y locales, si bien sólo el 38% de las comisiones lo registra en su plan de trabajo, en la práctica casi todas las comisiones las requieren por necesidad de su propia gestión.
6. Sólo un tercio de las comisiones controla el cumplimiento de la legislación sectorial. Este hecho constituye un vacío en el control político.
7. Sobre la fiscalización del proceso de descentralización sectorial y la investigación de las denuncias recibidas, apenas el 19% de las comisiones la considera, pese a que ya se han transferido presupuestos y funciones a los gobiernos regionales. Si las comisiones no controlan políticamente a los gobiernos regionales, nadie lo hará y si no se investiga las denuncias recibidas se podría afectar la función de control político.
8. La constitución de grupos de trabajo al interior de las comisiones con función de control político y de fiscalización es toda una novedad y dos comisiones así lo han consignado en su plan de trabajo; sin embargo, la cifra no es significativa, pero es alentadora para el desarrollo de esta función.
9. El control del cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales sólo está previsto en dos comisiones. Actualmente, este control es relevante por la cantidad de acuerdos comerciales suscritos por el Estado y por lo que el Estado está obligado a cumplir.
10. El control del presupuesto sectorial sólo es mencionado por dos comisiones, siendo éste uno de los pilares del control que debería ejercer una comisión. Parecería que falta capacitación en las comisiones para controlar los presupuestos y su ejecución.
11. Se ha delegado facultades de comisión investigadora en dos comisiones ordinarias, lo que implica que este instrumento de control es poco utilizado, pese a estar normado en la Constitución y en el Reglamento. Como el interés público es el disparador a fin de delegar facultades para investigar y éste es un concepto indeterminado, podría preferirse no utilizar esta facultad.
12. La única comisión que hace el control de la delegación legislativa al Gobierno es la Comisión de Constitución y Reglamento; sin embargo, debería evaluarse un cambio en el Reglamento, para que la comisión especializada también controle la legislación delegada en el ámbito de su competencia, ya que hoy no se realiza.

13. Uno de los principales controles que debe realizar toda comisión es el control del adecuado manejo de los recursos del Estado, pero éste prácticamente se omite en todos los planes de trabajo. En mi opinión, es la deficiencia más importante de control que tienen las comisiones ordinarias.

Desde el enfoque de cuántos instrumentos de control político utilizan las comisiones, se tiene los siguientes resultados:

N.º de instrumentos y medios de control político en comisiones ordinarias	% de instrumentos que se utilizan del total mencionados en los planes de trabajo*	N.º de comisiones ordinarias	% del total de comisiones ordinarias
10	53%	1	6%
9	47%	1	6%
8	42%	6	38%
7	37%	3	19%
6	32%	1	6%
5	26%	4	25%

(\*) Se excluye el control de delegación legislativa

**Fuente:** Planes de Trabajo de las Comisiones Ordinarias

**Elaboración:** Propia

Las comisiones registran 19 instrumentos de control político en sus planes de trabajo, excluyendo el control de delegación legislativa. Sólo una comisión usa diez instrumentos y cuatro comisiones utilizan sólo cinco. La mitad de las comisiones tiene aprobados de ocho a diez instrumentos de control y la otra mitad de cinco a siete. Más del 50% de las comisiones utilizan entre siete u ocho instrumentos de control. En líneas generales, existe un bajo porcentaje de utilización de todos los instrumentos de control que se mencionan en los planes de trabajo.

Ninguna comisión ordinaria menciona en su plan de trabajo las siguientes funciones de control:

1. Fiscalización de la ejecución presupuestal de los organismos públicos del sector, principalmente los gastos de inversión, que incluyen proyectos.
2. Control del cumplimiento de las funciones sectoriales y uso de los presupuestos transferidos a los gobiernos regionales, así como su ejecución.
3. Seguimiento y control a la reglamentación de las leyes por parte del Ejecutivo.
4. Control del cumplimiento de las recomendaciones de los servicios de control realizados por la Contraloría General de la República en las entidades públicas del sector.
5. Control del envío de informes y comparecencia de funcionarios que, por mandato legal, el Poder Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos están obligado a cumplir.

## 7. CONCLUSIONES

De lo expuesto se puede concluir, respecto del control y la responsabilidad política en el Perú, lo siguiente:

1. El control político es esencial para el Congreso, ya que es el único poder del Estado que puede controlar políticamente al Poder Ejecutivo. Constituye la función principal de las comisiones y tiene prioridad, al igual que la función legislativa, en las comisiones ordinarias.
2. El Presidente de la República no tiene responsabilidad política, ésta la asumen los ministros de Estado, individual o solidariamente. Cuando se hace efectiva, el ministro de Estado es censurado o pierde la confianza e inevitablemente tiene que renunciar. La exigencia de la responsabilidad política es un mensaje al Jefe de Gobierno para que cambie o enmiende la política del Gobierno. El control político que se realiza en las comisiones ordinarias puede terminar en la insatisfacción de las respuestas dadas por un ministro, bien sea en una comparecencia o investigación, y por consiguiente activar su interpelación y luego su censura.
3. La actividad del Gobierno comprende todos los sectores, es especializada y compleja, cuenta con una variedad de recursos económicos, humanos y tecnológicos que supera al Parlamento, dejándolo en desventaja frente al Ejecutivo, por lo que se justifica que las comisiones ordinarias realicen el control político, por ser permanentes, especializadas en su sector, tener recursos humanos experimentados y acceso a diferentes fuentes de información.
4. Hay un cambio en el paradigma Gobierno-mayoría y minoría-oposición. Ahora el Gobierno es minoría y la mayoría es la oposición, de esta manera se produce un cambio en el rol de la bancada de Gobierno, pues ya no puede blindarlo, y pasa a cumplir un nuevo rol: el de articulador-negociador con la mayoría-oposición. El predominio de la mayoría opositora en el Parlamento hace predecible un intenso control político al Gobierno y la exigencia de la responsabilidad política de los ministros de Estado.

Cuando la minoría es oposición sólo le basta con dar publicidad a los yerros del Gobierno y dañar la imagen pública de los responsables, para ello se valen de los medios de comunicación, quienes ponen a disposición de la opinión pública el control que realizan las minorías, de ahí la importancia de las comparecencias e investigaciones en las comisiones ordinarias.

5. La Constitución Política dedica un capítulo a la función legislativa del Parlamento, no así a la función de control político. Esta se encuentra dispersa a lo largo del texto constitucional. Tampoco se le menciona expresamente como atribución del Congreso. El Reglamento del Congreso desarrolla la función de control político y señala instrumentos con los que se puede ejercer, tanto en el Pleno como en las comisiones. Cuando el Congreso fiscaliza, hace control político o control parlamentario. Fundamentalmente, son tres líneas de fiscalización: las autoridades (las personas), el uso y disposición de los bienes y recursos públicos (los recursos) y el funcionamiento de los órganos estatales (la gestión).
6. Las comisiones ordinarias están facultadas para realizar control político y pueden activar mecanismos para comparencias, solicitudes de información e iniciar investigaciones. Hay cuatro comisiones ordinarias que tienen funciones de control específico por Reglamento del Congreso o por Ley, como son las comisiones de Constitución y Reglamento, Fiscalización y Contraloría, Inteligencia y Relaciones Exteriores.
7. Las comisiones ordinarias incluyen en sus planes de trabajo 19 instrumentos para realizar control político. Estos planes, aprobados generalmente por unanimidad, son el medio para institucionalizar la función de control político en estos órganos parlamentarios. El Secretario Técnico (similar al Letrado de las Cortes Generales) elabora la propuesta del plan de trabajo y cumple un rol importante en la inclusión de los instrumentos de control político, ya que no existe una directiva de qué debe contener el plan, su contenido es discrecional y la Agenda Legislativa no incluye el control político.
8. Se evidencia que existe amplia variedad de instrumentos o medios para realizar el control político en las comisiones ordinarias, cuya puesta en marcha requiere de la voluntad del legislador, es decir de la voluntad política. El plan de trabajo por sí mismo no basta.
9. Los instrumentos de control político considerados por las comisiones ordinarias en sus planes de trabajo son insuficientes, por lo cual deben ampliarse o focalizarse a determinados objetivos de control. Los instrumentos que están a disposición de las comisiones son muy potentes, pueden tener atribuciones de comisión de investigación, como ocurre con dos comisiones, o pueden conducir a la interpelación y luego a la censura, pero hay deficiencias en su utilización. Los instrumentos más utilizados son las comparencias de ministros de Estado y de altos funcionarios de la Administración, le sigue el control de las entidades que constituyen la Administración Pública.

10. Otros instrumentos utilizados escasamente para controlar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos son el control del presupuesto sectorial y el control del adecuado manejo de los recursos del Estado. No se controla la ejecución presupuestal del sector ni de las entidades que lo conforman, lo que constituye una debilidad.

El control del funcionamiento de los órganos estatales y de los sectores de la Administración Pública se realiza a través del control de los programas y planes del Gobierno y del control del cumplimiento de las políticas sectoriales y las políticas públicas, pero se utilizan en menos de la mitad de los planes de trabajo aprobados.

11. Siendo tan compleja y voluminosa la actividad del Gobierno, para controlarla las comisiones ordinarias pueden recurrir a la Contraloría General de la República y a los organismos supervisores del Estado; sin embargo, sólo una comisión ha considerado como instrumento de control el cumplimiento de procesos de auditoría interna y ninguna el seguimiento a los resultados de las auditorías realizadas por el organismo contralor o a los informes de los organismos supervisores.
12. Las comisiones ordinarias han incluido en sus planes de trabajo nuevos instrumentos de control político, además de los regulados en el Reglamento del Congreso, como son: verificación del cumplimiento de la legislación sectorial; seguimiento al cumplimiento del plan estratégico institucional del órgano rector del sector; seguimiento a los programas y proyectos sectoriales; y seguimiento a tratados, convenios y acuerdos internacionales que traten sobre las materias del sector.

En todos los planes de trabajo se omite funciones importantes de control político como: fiscalización a la ejecución presupuestal de los organismos públicos del sector; control a las funciones sectoriales y presupuestos transferidos a los gobiernos regionales; seguimiento y control a la reglamentación de las leyes; control del cumplimiento de las recomendaciones de los servicios de control realizados por la Contraloría General de la República; y control del envío de informes y comparecencia de funcionarios que, por mandato legal, el Poder Ejecutivo y otros organismos están obligados a cumplir.

## 8. PROPUESTAS

Si bien las comisiones ordinarias tienen atribuciones para realizar la función de control político, se requiere institucionalizar y mejorar el uso de los instrumentos de control para ejercer plenamente tal atribución, por lo que se aspira a que este trabajo trascienda lo académico y algunas de las propuestas se puedan implementar a una realidad concreta, como el Congreso peruano. En tal sentido, se plantea lo siguiente:

1. Evidenciar la falencia y necesidad de un capítulo de control político en la Constitución, que permita ordenar los instrumentos que ya existen e incluir aquellos nuevos que surgen de la práctica del control que realiza el Parlamento.
2. Definir claramente el control político en el Reglamento del Congreso, para no generar confusión con expresiones como control parlamentario, fiscalización y seguimiento, y desarrollarlo con los instrumentos de control al alcance de las comisiones ordinarias.
3. Cambiar la denominación de Agenda Legislativa por Agenda Parlamentaria para que incluya la función legislativa y la función de control político; caso contrario, existe un sesgo del propio Congreso que podría afectar el control político que realizan otros órganos del Parlamento, además del Pleno. Más todavía cuando se trata de un Congreso unicameral, en donde la función legislativa tiene preeminencia sobre la función de control político.
4. Impulsar una directiva que defina el contenido del plan de trabajo para que incluya la función de control político, evitar su discrecionalidad y conseguir el uso adecuado de los instrumentos de control.
5. Incluir, como mínimo, en todos los planes de trabajo de las comisiones ordinarias los siguientes instrumentos de control político para:
  - **Fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.**  
Fiscalizar la ejecución presupuestal de los organismos públicos del sector, principalmente los gastos de inversión, que incluyen proyectos y programas.
  - **Fiscalizar el funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública.**
    - Controlar el plan estratégico institucional del organismo rector del sector.
    - Cumplimiento de las políticas públicas y de la legislación sectorial.
    - Controlar las funciones sectoriales y presupuestos transferidos a los gobiernos regionales.
    - Cumplimiento de las recomendaciones de los servicios de control realizados por la Contraloría General de la República en las entidades públicas del sector.

- **Fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población de manera debida y documentada.**  
Investigar las denuncias recibidas o iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- 6. Orientar las comparecencias y los pedidos de informe para ejercer los instrumentos de control político mínimos que se sugieren. Con ello se alinearía la función de control en las comisiones ordinarias y se lograría una mayor eficacia.
- 7. Direccionar los grupos de trabajo hacia el control político, para ampliar los procesos de control y fiscalización sectorial del Ejecutivo, de los gobiernos subnacionales y de las demás entidades de la Administración Pública.
- 8. Que las comisiones ordinarias recaben información sobre los tratados, convenios o acuerdos internacionales, aprobados por el Perú, en materias del ámbito de cada comisión y hagan el seguimiento de su implementación y cumplimiento. El mundo globalizado actual así lo exige.
- 9. Redefinir los roles de la mayoría y la minoría y considerar su impacto sobre el control político en las comisiones ordinarias. Revisar el concepto minoría-oposición, como agente impulsor o protagónico del control político. Hoy el Congreso tiene mayoría-oposición y el Gobierno tiene una representación parlamentaria en minoría.
- 10. Impulsar y fortalecer intramuros la función de control político en las comisiones ordinarias, por lo que los instrumentos o medios de control político que se vienen utilizando deben difundirse y conocerse entre todas las comisiones. Este rol lo debe asumir el Secretario Técnico.
- 11. Que el Parlamento ponga énfasis en la especialización en gestión pública, políticas públicas, presupuesto público y contrataciones del Estado, para realizar eficazmente la función de control político. Las ventajas que tiene el Gobierno frente al Legislativo deben atenuarse en materia de especialización e información.
- 12. Que los medios de comunicación masiva estén informados de los instrumentos de control para contribuir con las investigaciones periodísticas que aporten información o esclarezcan los hechos para la opinión pública y para la comunidad política. Ellos se han convertido en denunciantes, investigadores, escudriñadores de la gestión pública, formadores de opinión pública, hacedores de agenda pública, e indirectamente ayudan al control político si están encarrilados adecuadamente<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> El Tribunal Constitucional peruano (Exp. 00013-2007-AI FJ 2,3) refiriéndose a los derechos a la expresión y a la información, señala "(...) tampoco se puede ignorar que, en una sociedad democrática, los medios de comunicación social constituyen el principal instrumento de control de la actividad gubernamental". Sin embargo, no hay que olvidar que el medio de comunicación es privado y obedece a determinados intereses. Por lo tanto, el Congreso de la República es el titular de la función de control político al Gobierno.

## • BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo

1980 «Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias», en *Parlamento y Sociedad Civil* (simposium), Universidad de Barcelona, Barcelona.

ARAGÓN REYES, Manuel

1995 «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, N.º 23.

1986 *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina.

BENTHAM, Jeremy

1991 *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados [1791].

BIDART CAMPOS, Germán

1989 *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires.

BUSTOS GISBERT, Rafael

2001 *La responsabilidad política del Gobierno: ¿Realidad o ficción?*, S.A. COLEX, Editorial Constitución y Leyes, Madrid, 2001.

CAZORLA PRIETO, Luis

1985 *Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?*, Madrid, Cuadernos Civita.

CHIRINOS MARTÍNEZ, José Carlos y RIVAS GÓMEZ, Jackeline

2015 *El control político en América Latina*, Primera edición, Congreso de la República del Perú, Lima.

DEL PINO CARAZO, Ana

2003 «Veinte años de actividad de control político en la Asamblea de Madrid», en *ASAMBLEA, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, abril.

DELGADO GUEMBES, César

2012 *Manual del Parlamento*, Oficialía Mayor Congreso de la República, Tarea Asociación Gráfica Educativa.

2016 *El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios*, Congreso de la República del Perú, Lima, primera edición.

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina

2005 *La moción de censura en España y Alemania*, Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías núm. 65, Madrid.

FERNÁNDEZ HAAKER, Lucía,

2003 *Mecanismos de control político*, Programa de fortalecimiento del Congreso de la República, Universidad del Estado de Nueva York, USAID - PERU, Lima.

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel

1995 «Mayoría, minoría y control parlamentario» en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías núm. 34.

GARCÍA MORILLO, Joaquín

1985 *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, AGISA.

GARCÍA ROCA, Javier

2016 «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional* N.º 38, 2º semestre.

HAKANSSON NIETO, Carlos

2001 *La forma de Gobierno de la Constitución peruana*, Universidad de Piura (colección jurídica), Piura.

2005 *La Constitución Comentada*, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, Primera Edición.

LONGI, Vincenzo

1978 *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán.

MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín

1984 *El control parlamentario*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1984.

1990 *El Control de la Actividad Normativa del Gobierno*, Madrid, Editorial Tecnos S.A.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith

1998 «Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político», Instituto de investigaciones jurídicas. Serie G: *Estudios doctrinales*, Núm. 199, México.

NAVAS CASTILLO, Florentina

2000 *La función legislativa y de control en la comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*, Editorial COLEX, Madrid.

PICKLES, Dorothy

1972 *The government and politics of France*, Methuen, London.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel

2002 «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000», *Revista de las Cortes Generales*, número 57.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel

1995 *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

1982 *El Parlamento y sus Instrumentos de Investigación: Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación*, Madrid, Edersa.

2013 *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid.

SERRA CRISTÓBAL, Rosario

2002 «Las responsabilidades de un Jefe de Estado», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 115. Enero-marzo.

SOLÍS FALLAS, Alex

1995 *El control parlamentario*, Programa para el desarrollo legislativo, Costa Rica.

STUART MILL, John

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

VILA RAMOS, Beatriz

2004 *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo

1988 *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

## • PÁGINAS WEB

*Constitución Política. Sumillada, concordada y anotada, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional. Recuperado de:*

<[http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/Investigaciones\\_Centros/Constitucion%20Concordada,%20Sumillada%20y%20Anotada%20con%20la%20jurisprudencia%20del%20TC.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/Investigaciones_Centros/Constitucion%20Concordada,%20Sumillada%20y%20Anotada%20con%20la%20jurisprudencia%20del%20TC.pdf)>

*Mociones de Censura. Recuperado de:*

<<http://www.congreso.gob.pe/Didp/?K=786>>

*Planes de trabajo de comisiones ordinarias. Recuperado de:*

<<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/?K>>