



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios

Número 14 / Segundo Trimestre 2015

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

Año 4, Número 14, 2015

COMITÉ REVISOR

Hugo Rovira Zagal
Oficial Mayor del Congreso

Javier Ángeles Illmann
Director General Parlamentario

Pablo Lévano Veliz
Jefe del CCEP

Yimy Reynaga Alvarado
Especialista parlamentario

Aldo Celiz Castillo
Profesional parlamentario

JEFE DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Pablo Lévano Veliz

EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

DISEÑO

Carlos Castro Paragulla

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Hugo Arbieto Sarmiento, Jefe del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

FOTO DE CARÁTULA

César Cox. Fotografía del Congreso de la República.

CARÁTULA

Víctor M. Altíssimo. Cieloraso pintado de la Presidencia del Congreso, 1919.

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Carla Quiroz Vega, diseñadora del Congreso de la República.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-07303

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú
Telf. 311-7777, anexo 7688
ccep@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/ir/ccep.html>



PRESENTACIÓN

«Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución», es una expresión histórica contenida en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, de esta manera se busca asegurar que la organización de los poderes tenga como finalidad, el aseguramiento y garantía de la libertad de los ciudadanos.

La institucionalidad democrática se concibe con el equilibrio y el control entre los poderes, asegurando el respeto a los derechos y libertades de las personas, de tal forma que las decisiones no se concentren en un solo poder, a efectos de que no se tienda a la arbitrariedad.

En ese orden de ideas, los parlamentos modernos tienen como principal actividad la función contralora que adquiere la naturaleza de un mecanismo de control político al gobierno. En nuestro caso, el control político del Congreso al Poder Ejecutivo se encuentra establecido en el artículo 102, inciso 2 de la Constitución Política del Perú 1993, y viene a ser una función propia de la representación popular en la que encontramos que el control, como garantía y sanción parlamentaria, aparecen vinculados.

De esta manera entendemos que el control adquiere una garantía parlamentaria cuando el Pleno o las comisiones deliberan para la formulación de política, general o sectorial, ejercitándose influencia y obteniendo resultados propios de una democracia parlamentaria; mientras que la otra dimensión del control, como sanción parlamentaria, surge como producto de la evaluación en general que tenga que ver con la actuación del Poder Ejecutivo.

Las atribuciones de control que ejerce el Congreso pueden clasificarse en función al modo preventivo, funcional y represivo; por ello, los mecanismos o procedimientos de control reconocidos por el ordenamiento constitucional peruano son: La Investidura al Consejo de Ministros (art. 130), Interpelación (art. 131), Voto de Censura (art. 132), Acusación Constitucional (art. 99) o Antejjuicio Político (art. 100), Comisiones de Investigación y

Comisión de Fiscalización (art. 97), Revisión de nomas expedidas por el Ejecutivo (art. 118 inciso, 19), Control del presupuesto (art. 78 y 80), Pedidos de informes (art. 96), Invitación a informar (art. 84 del Reglamento del Congreso de la República) y la Estación de Preguntas (art. 85 del Reglamento del Congreso de la República).

Mediante la décimo cuarta edición de la revista Cuadernos Parlamentarios, que publica El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP), buscamos poner en conocimiento de toda la comunidad, a nivel nacional e internacional, los artículos redactados por los destacados alumnos internacionales que participaron en el Curso Online Internacional: «El Control Político en América Latina – segunda edición», acercándonos al control político desde la diversa realidad latinoamericana. Así, tenemos en la sección I el artículo: «El estado del control político parlamentario en Argentina: Una mirada a veinte años de la reforma constitucional de 1994», en la cual el autor, Nicolás Iermolli, con el aporte de la experiencia en la Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, analiza la situación del control parlamentario en la República Argentina, adoptando la clasificación de control preventivo, control funcional y control represivo.

También tenemos el artículo titulado: «*Algunas notas en torno al control político en Costa Rica*», redactado por Álvaro Hernández Hernández, quien en su condición de asesor legislativo del departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica destaca que su sistema democrático se cimienta en uno de los pilares denominado *principio de separación de poderes*, establecido en el artículo 9 de su Constitución Política. Sin embargo, señala el autor que, teniendo en cuenta el sistema de elección de sus representantes que ofrece el sistema, los controles políticos que ejerce la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo no obedecen a un criterio de delimitación absoluto, sino de coordinación entre los Poderes.

Luego, contamos con el estudio: «*Análisis sobre el control político en el parlamento de la República del Paraguay: Tipos de Control Constitucional*», realizado por Ana Lorena Cristaldo Silva, jefa de la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deporte de la Cámara de Senadores de la República Oriental de Paraguay, quien señala que bajo el régimen presidencialista paraguayo las formas en que se materializa la función de control parlamentario son los pedidos de informe, las preguntas, las comisiones de investigación, la citación, la interpelación, el voto de censura, la remoción y el juicio político.

Acompaña a la presente edición el artículo titulado: «*El Congreso Nacional y el control político en la República Dominicana*», redactado por Celestina Sánchez Nivar, encargada de la División del Departamento de Coordinación de Comisiones de la Cámara de Senadores del Congreso de la República Dominicana, en el que se presenta los antecedentes jurídicos que sirven de fundamento para el actual sistema de gobierno de la República Dominicana, así como las bases para formar el sistema de peso y contrapesos de los poderes públicos. También desarrolla los mecanismos de control político en las cámaras legislativas, los tipos de control y los retos y desafíos que tiene el Congreso en el tema de la fiscalización y control político.

También contamos con el artículo *«El Ejercicio del control parlamentario en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela»*, presentado por Milenna Judith Altuve Mora, jefa de la División Técnica de la Dirección de Servicios de Secretaría de la Asamblea Nacional, en el que destaca una breve descripción del fundamento constitucional y legal del control parlamentario en Venezuela, acompañado de una reseña de cómo fue asumida la función parlamentaria en la Venezuela desde 1961 hasta el modelo actual.

Acompaña la presente edición el artículo *«La Censura ministerial en el Perú»*, un aporte relevante de Alex Ulloa Ibañez, abogado y asesor del Módulo de Apoyo al Trabajo de la Organización Parlamentaria del Congreso de la República del Perú, en el que se estudia con especial énfasis la censura ministerial como un instrumento de control político de iniciativa parlamentaria, que consiste en rechazar la confianza presidencial otorgada a un ministro de Estado, buscando equilibrar dicha potestad cuando éstos no cumplen con las exigencias de dirigir y gestionar adecuadamente los servicios públicos a su cargo, quebrantan la política general del gobierno o se exceden de sus competencias previamente determinadas en el ordenamiento jurídico.

En la sección II, adelantándonos al Bicentenario, contamos con un alcance histórico titulado *«El Libertador San Martín y sus dificultades por lograr una Independencia negociada en el Perú»*, redactado por Juan Luis Orrego Penagos, historiador y catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En la sección III y IV incorporamos nuestras novedades bibliográficas y un cuadro con las leyes y resoluciones legislativas aprobadas durante el último trimestre.

Consideramos que con la presente edición de la revista Cuadernos Parlamentarios ponemos a vuestro alcance un marco de conocimiento histórico, teórico y práctico sobre el control político parlamentario a nivel de Latinoamérica y, a pesar de existir diversas definiciones sobre control parlamentario, nos unimos al postulado de que sin control jurídico no puede existir Estado de Derecho y sin control político no puede existir Democracia. En consecuencia, esto confirma que la vida democrática adquiere trascendental importancia, en la medida que el pluralismo de las sociedades modernas se exprese en los partidos políticos, quienes representan las diversas tendencias en un país y que actúan en el seno de un parlamento, para dirigir por buen camino las tareas que la institucionalidad política les ha asignado.

Lima, agosto de 2015

HUGO ROVIRA ZAGAL

Oficial Mayor (e)

Congreso de la República

CONTENIDO

SECCIÓN I. ARTÍCULOS	9
- EL ESTADO DEL CONTROL POLÍTICO PARLAMENTARIO EN ARGENTINA: UNA MIRADA A VEINTE AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	11
Nicolás Iermolli Asistente de la Subdirección y asesor legal en la Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.	
- ALGUNAS NOTAS EN TORNO AL CONTROL POLÍTICO EN COSTA RICA	26
Álvaro Hernández Hernández Asesor legislativo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.	
- ANÁLISIS SOBRE EL CONTROL POLÍTICO EN EL PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY: TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	43
Ana Lorena Cristaldo Silva Jefa de la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deporte de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Paraguay.	
- EL CONGRESO NACIONAL Y EL CONTROL POLÍTICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	54
Celestina Sánchez Nivar Encargada de la División del Departamento de Coordinación de Comisiones de la Cámara de Senadores del Congreso de la República Dominicana.	

SECCIÓN I. ARTÍCULOS	8
- EL EJERCICIO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	8
Milenna Judith Altuve Mora Jefa de la División Técnica de la Dirección de Servicios de Secretaría de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.	
- LA CENSURA MINISTERIAL EN EL PERÚ	8
Alex Ulloa Ibañez Abogado y asesor del Módulo de Apoyo al Trabajo de la Organización Parlamentaria del Congreso de la República del Perú.	
SECCIÓN II. PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO	8
- EL LIBERTADOR SAN MARTÍN Y SUS DIFICULTADES POR LOGRAR UNA INDEPENDENCIA NEGOCIADA EN EL PERÚ	8
Juan Luis Orrego Penagos Historiador y catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú.	
SECCIÓN III. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	8
- LIBROS EDITADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE.	8
SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS	8
- LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS Del 1 de abril al 30 de junio de 2015	8

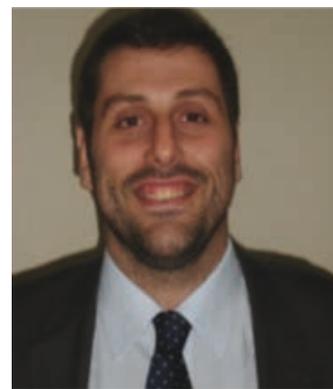
SECCIÓN I

ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.

El estado del control político parlamentario en Argentina

Una mirada a veinte años de la Reforma Constitucional de 1994



NICOLÁS IERMOLL¹

Asistente de la Subdirección y asesor legal en la Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina

SUMARIO

I. Introducción.- II. El control parlamentario.- 2.1. Control preventivo.- 2.2. Control funcional.- 2.3. Control represivo.- III. Conclusión.- Bibliografía.

La República Argentina posee un sistema de gobierno con un presidencialismo exacerbado. La reforma constitucional de 1994 se planteó atemperar esa situación otorgándole nuevas funciones de control al congreso de la nación, entre otros objetivos. A 20 años de ese hito, la situación del control parlamentario no ha variado considerablemente.

¹ Nicolás Gabriel Iermoli nació en Buenos Aires hace 33 años. Luego de egresar del Colegio Nacional de Buenos Aires, se recibió de Abogado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, se recibió de Técnico en Periodismo especializado en deportes en la Escuela del Círculo de Periodistas Deportivos y luego realizó una Licenciatura en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Actualmente cursa la Maestría en Dirección de Comunicaciones Institucionales en la UADE.

Trabajó en juzgados civiles y laborales, en un estudio jurídico, como periodista en radio y gráfica y como seguridad en el Aeropuerto de Ezeiza, además de varios emprendimientos personales. A principios de 2010 encontró su verdadera vocación, la política, al comenzar a trabajar en el despacho del Diputado Nacional Horacio Quiroga como asesor. En 2011, Quiroga lo recomendó a su sucesora, Linda Yagüe, con quien trabajó hasta que finalizó su mandato, en diciembre de 2013. En ese momento, Nicolás volvió a trabajar como abogado particular, hasta que en junio de 2014 fue contactado por la directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP, dependiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación), la ingeniera Claudia Bernazza, para trabajar como asistente en la Subdirección Técnica y Administrativa y como Asesor Legal, cargo que desempeña actualmente.

La representación política es un proceso político que evidencia cierta institucionalización de la política alrededor de una institución como es el Parlamento y que pudiera sugerir una aparición contemporánea, es decir con el nacimiento del Estado constitucional de nuestros días; pero la evidencia histórica nos demuestra que la representación política es un fenómeno político antiguo, que tiene sus raíces en la Europa medieval.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio me planteo desarrollar el estado actual del control político en Argentina, haciendo foco especialmente en el control parlamentario. Tal vez algunos puedan pensar que esto es una pérdida de tiempo, ya que, para ellos, el Congreso de la Nación tiene una mera función legislativa. Por el contrario, creo que limitar al Congreso a esa función es subestimar al poder más democrático de los tres que componen nuestra República. Considero que es así porque en él podemos observar la representación de nuestra población de una manera más manifiesta que en los otros dos, permitiendo que una mayor cantidad de voces tengan su espacio. Eso no implica que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial no sean democráticos, sino tan solo que en ellos este abanico de representaciones populares es menos plausible por su propia naturaleza.

Por lo dicho anteriormente, cobra gran importancia el control que pueda realizar el Congreso, ya que allí podemos ver que las minorías puedan asegurar que no sean avasallados sus derechos. Obviamente, esto no implica una tarea de obstaculización del partido gobernante, ya que entendemos que nuestro sistema político implica una relación entre mayorías y minorías, en la cual las primeras gobiernan y las segundas deben funcionar como contrapeso (en términos de Montesquieu). Por ende, creo que la responsabilidad de ejercer el control parlamentario depende de todas las fuerzas que componen el Congreso de la Nación, sea desde el rol de partido dominante o desde el rol de minoría.

Dicho esto, es menester mencionar que la República Argentina es un país con una tradición personalista muy importante. En los albores de la Patria, surgieron líderes en casi todas las provincias llamados «caudillos», con el prototipo de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires. Hoy en día, si bien no se denominan de esa manera, es común encontrar personas con características semejantes en cada provincia (algunos son gobernadores, otros simplemente son los «hombres fuertes» que definen elecciones). Yendo más allá, en la política argentina encontramos que los movimientos se definen por «ismos», asociándose claramente con un líder en particular (Rosismo, Yrigoyenismo, Peronismo, Alfonsinismo, Menemismo, Kirchnerismo, etc).

Ahora bien, ¿qué tiene que ver esto con el control parlamentario?, podría preguntar alguien. Y, tiene bastante que ver, ya que este control encuentra limitaciones en ese

personalismo exacerbado. Y si a eso le sumamos que la Constitución Argentina sancionada en 1853 y ratificada en 1860 tomó como modelo a la Constitución Norteamericana de 1787 (que supone un presidente federal fuerte, con muchas atribuciones, para poder hacer frente a los gobiernos de los Estados, que conservan gran parte de su autonomía), podemos pensar en un presidencialismo exacerbado o «hiperpresidencialismo».

No es de extrañar, entonces, que se haya intentado atemperar ese presidencialismo exacerbado por la vía constitucional. Ciertamente es que la Constitución de 1853-1860 había quedado anacrónica, y más allá de que hubo intentos de reforma (el más importante fue cuando se sancionó la Constitución de 1949 bajo el gobierno peronista, que fue derogada por un gobierno de facto en 1955), seguía regulando la vida de los argentinos. Desde la recuperación de la democracia, en 1983, las discusiones constitucionales planteaban el cambio de un sistema presidencialista a un «semipresidencialismo», en el cual habría un primer ministro o ministro coordinador sometido a un régimen de censura parlamentaria.

En 1994, los líderes de los dos partidos mayoritarios —Carlos Menem (Partido Justicialista), el presidente de ese entonces, y Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical)— llegaron a un acuerdo para habilitar una reforma constitucional. Luego de tres meses de intenso debate, se llegó a un nuevo texto constitucional. En dicha reforma, entre otros cambios, se incluyeron muchos nuevos derechos (en especial los llamados de tercera generación), se modificó el sistema electoral (no hubo más elección indirecta) y se incorporó la reelección presidencial (acortando el mandato de 6 a 4 años), pero también se buscó atemperar el presidencialismo con varias modificaciones, siendo la más importante la creación de la figura del Jefe de Gabinete (inspirado en el Primer Ministro francés).

A más de 20 años de la mencionada reforma, la idea de este estudio es ver el estado actual del control político por parte del Congreso de la Nación. Por tanto, no voy a limitarme a analizar las modificaciones incluidas en dicha reforma, sino que intentaré abarcar todas las especies de control político que nuestro sistema prevé, tomando a dicho hito como el primer intento de darle un mayor protagonismo al Parlamento intentando atenuar las potestades presidenciales.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO

Existen muchas definiciones de control parlamentario, aunque considero que una definición completa es la planteada en el curso online sobre control político, que señala que es *«toda actividad formal o informal preventiva, permanente o posterior de los parlamentos a través de diversos mecanismos destinados a comprobar, revisar, examinar, autorizar, vigilar y hasta censurar las políticas, acciones y conductas reñidas con la Constitución y el orden social constituido, por parte del Gobierno (ejecutivo y otros órganos del Estado), lleve o no*

aparejada la posibilidad de sanción o de la exigencia de responsabilidad política inmediata».

En Argentina existen muchos mecanismos de control parlamentario previstos constitucionalmente. El más importante, probablemente, sea el establecido en el artículo 53 de la Constitución Nacional, que le otorga a la Cámara de Diputados la posibilidad de iniciar el juicio político por mal desempeño o delito a funcionarios, mientras que el artículo 59 de la misma norma establece que el Senado será quien juzgue públicamente a los acusados. Además de la Constitución, los reglamentos internos de ambas cámaras establecen procedimientos específicos de control político, como son las mociones o las cuestiones de privilegio (aunque estas son maneras de control político entre las fuerzas presentes en el Parlamento). No puedo dejar de mencionar que la Constitución plantea tipos de control por parte del Congreso de la Nación sobre otros poderes, como el Poder Judicial. Por ejemplo, el acuerdo que debe dar el Senado (al postulamiento realizado por el presidente) para el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y jueces de los tribunales federales (artículo 99, inciso 4 de la Constitución) o que 6 de los 13 miembros del Consejo de la Magistratura (creado por la ley 24.937 tras la reforma constitucional de 1994, que lo incluye en su artículo 114, y que se encarga de la selección de magistrados, la administración del Poder Judicial y que posee facultades disciplinarias y de remoción sobre los jueces). No obstante, considero que el foco de atención de este estudio debe estar en el control que realiza el Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo, por lo que no voy a profundizar en el tema.

Dicho esto, debo decir que mi objeto de estudio es un instituto que, si bien tiene varios siglos de existencia, actualmente se encuentra en crisis, ya que se está transformando cada vez más en un control débil y predecible. Algunos pueden plantear que esto se debe a la identificación entre el partido gobernante y la mayoría parlamentaria. Por ejemplo, en Argentina, el partido político

«Frente para la Victoria» que encabeza la presidenta Cristina Fernández de Kirchner tiene (sumados a algunos partidos aliados) mayoría en ambas Cámaras. Y es natural que los legisladores oficialistas busquen atenuar los impactos del control político sobre los actos de gobierno de su proyecto político. Pero eso no implica que este control no deba ser realizado por el Congreso de la Nación. Ahí está el importante rol de las minorías, que no pueden permitir que una gran parte de la población (quienes los votaron para que los representen) se quede sin ejercer esa función de control del partido gobernante. Para ello, los legisladores de la oposición deben convencer a la opinión pública de su postura con argumentos contundentes, mediante estrategias innovadoras. No obstante, en general estas instancias no resultan ser efectivas, ya que, si bien son usadas en cantidad, no necesariamente son acompañadas de una buena investigación o de formas creativas de captación de la atención de una opinión pública que en una gran parte descrea de la «clase política», y más aún tras la crisis de 2001.

Pero lo que nos incumbe es analizar la situación del control parlamentario en la República Argentina, y para ello es necesario plantear un criterio de análisis. Dentro de las múltiples

clasificaciones existentes, he decidido tomar la propuesta por el catedrático peruano César Landa Arroyo en su obra *Control Parlamentario: Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*, ya que creemos que abarca la totalidad de funciones de control político de una manera clara y contundente:

- Control Preventivo: basado en los mecanismos de coordinación y control en la formación del Gobierno.
- Control Funcional: desarrolla las actividades de fiscalización parlamentaria, orientadas a verificar o proteger los principios políticos y constitucionales.
- Control Represivo: organiza y pone en funcionamiento su tarea de función controladora, de investigación y de sanción.

2.1. CONTROL PREVENTIVO

En Argentina, el control preventivo por parte del Congreso de la Nación es bastante limitado. Apenas si podemos nombrar que, al tomar posesión de su cargo, el presidente y el vicepresidente elegidos deben prestar juramento en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea (art. 93 de la Constitución), aunque es una mera cuestión formal.

Por lo demás, vale recordar que el Congreso interviene en la elección de los integrantes del Poder Ejecutivo en casos de acefalía. Esto lo podemos ver en las situaciones en las que debe admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente, y declarar el caso de proceder a una nueva elección (inc. 21 del art. 75), y cuando debe determinar qué funcionario público debe desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo (art. 88).

Asimismo, la ley de acefalía (20.972) indica cuál es el procedimiento a seguir para cumplir con las vacantes en dicho caso. El artículo 1 plantea que «el Poder Ejecutivo será desempeñado transitoriamente en primer lugar por el presidente provisorio del Senado, en segundo por el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de éstos, por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, hasta tanto el Congreso, reunido en Asamblea, haga la elección a que se refiere el artículo 75 de la Constitución Nacional». El artículo 2, por su parte, plantea cómo debe realizarse esa elección, mientras que el artículo 4 determina los requisitos para quien vaya a ser elegido.

Esto puede sonar muy poco usual, pero, más allá de los casos en los que hay ausencia temporaria por algún viaje del presidente o vice, en mi país ha sido usado en varias oportunidades. En 1991, Eduardo Duhalde (vicepresidente de la Nación) renunció para ser Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, por lo que Eduardo Menem, quien era el presidente provisional del Senado, ocupó la presidencia por más de 200 días en

los que Carlos Menem (su hermano), el presidente, no se encontraba en el país. Más tarde, en octubre del año 2000, el vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez renunció y José Genoud (luego reemplazado por Mario Losada) ocupó ese lugar. Pero el caso más importante de nuestra historia reciente en el que este instituto fue utilizado fue en 2001, cuando el presidente Fernando De La Rúa renunció a su cargo y no tenía vicepresidente por la renuncia de Álvarez. El presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, asumió la presidencia y llamó a la elección prevista en la ley de acefalía, en la que se eligió a Adolfo Rodríguez Saá como presidente. Luego de una semana, Rodríguez Saá renunció nuevamente, por lo que el engranaje volvió a ser utilizado para elegir a Eduardo Duhalde como presidente, quien culminó el mandato de De La Rúa.

2.2. CONTROL FUNCIONAL

Con respecto al control de tipo funcional, el sistema argentino prevé varios tipos. Un ejemplo es la presentación del informe del Poder Ejecutivo ante la asamblea legislativa todos los años, en el inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, de acuerdo al artículo 99, inciso 8, de la Constitución. Generalmente esto se da el 1° de marzo de cada año, y el presidente hace un informe del estado de situación, marcando las prioridades legislativas que considera para el año que está comenzando. En el último, Cristina Fernández de Kirchner anunció el proyecto de ley que estatiza los trenes y crea la empresa pública Ferrocarriles Argentinos.

Por otro lado, debo mencionar al caso que podemos encontrar descripto en el artículo 71 de la Constitución Nacional, llamado «*interpelación*» a los ministros del Poder Ejecutivo, aunque en el mismo artículo se señala que es «para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes». Muchas veces se da que los ministros son llamados a una comisión o un plenario de ellas para requerir informes sobre una determinada temática. Pero, como su presencia no es obligatoria, generalmente vienen cuando es de su interés la aprobación de un determinado proyecto. Uno de los últimos casos fue el del ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, quien estuvo hace pocos días ante el plenario de comisiones de Transporte, Presupuesto y Hacienda y Obras Públicas de la Cámara de Diputados para brindar detalles sobre la ley impulsada por el Poder Ejecutivo que estatiza los trenes y crea la empresa pública Ferrocarriles Argentinos.

Por su parte, los pedidos de informes que los legisladores realizan al Poder Ejecutivo son algo muy común, ya que no tenemos una ley de acceso a la información pública. Normalmente se trata de pedidos de la oposición (son muy raros los pedidos de informes por parte de los legisladores oficialistas) a los que el oficialismo no suele dar curso. No obstante, esto es más que comprensible dentro del sistema de mayorías y minorías, y consideramos que es una tarea de la oposición el crear los medios para que esos proyectos se materialicen. Ello implica, sin dudas, buscar alguna manera efectiva de poder imponer la agenda. Pero la realidad argentina es que quien la impone es generalmente el partido

gobernante, por lo que hay muchos que terminan «cajoneados» en alguna comisión. En el complicado proceso parlamentario, puede que lleguen a ser tratados en el recinto aquellos que fueron tramitados en comisiones cuyo presidente es opositor, aunque difícilmente tengan sanción en el pleno de la Cámara. Si bien la lectura del artículo 71 de la Constitución parecería incluir como sinónimos a la citación y al pedido de informes, la experiencia parlamentaria marca algunas diferencias entre ellos, como se puede ver en el cuadro a continuación.

	Invitación a ministros
Se realizan de manera general, bajo la fórmula «Diríjase al Poder Ejecutivo para que, a través del organismo que corresponda, sirva informar detalladamente» o similar.	Se realizan especificando claramente a que ministro se busca citar. Por ejemplo: «Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional, para que disponga la inmediata concurrencia del señor Ministro de [...] de la Nación, [...]».
Buscan información sobre una temática específica. Por ejemplo: «aplicación del programa de educación creado por la ley [...]», «causas del corte de electricidad sufrido el día [...]».	Son más abarcativos. Por ejemplo, «aplicación de políticas públicas contra el narcotráfico en el país».
Buscan obtener un informe por escrito por parte del Poder Ejecutivo.	Buscan la comparecencia del ministro en cuestión.
En ambos casos son presentados con el formato de un proyecto de resolución (en el caso de la Cámara de Diputados) y con el formato de un proyecto de comunicación (en el caso del Senado).	

Por otro lado, está el informe mensual sobre el estado actual de la gestión de gobierno que debe realizar el Jefe de Gabinete de Ministros, alternativamente a cada una de las Cámaras del parlamento (artículo 101 de la Constitución). Como decíamos anteriormente, este cargo fue creado con la intención de atemperar el presidencialismo exacerbado, tomando como ícono a la figura del Primer Ministro francés. La mecánica en general de este informe es así: se les pide a los legisladores que hagan sus preguntas previamente de manera escrita y el Jefe de Gabinete les hace llegar a cada uno sus respuestas por un CD que contiene las preguntas y respuestas de todos los legisladores. Además de eso, los bloques parlamentarios tienen un tiempo (determinado por la representación numérica que posean) para realizarle preguntas en la sesión.

La comparecencia a las Cámaras no implica una ratificación por parte de ellas, ya que la Constitución prevé que el Presidente «por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros» (artículo 99, inc. 7). Por ende, el control que puede realizar el

Congreso de la Nación en este tema es bastante limitado a escuchar, preguntar y, en casos excepcionales, interpelar a los efectos de tratar una (julio y octubre de 2000), quien intentó darle dinámica a un instituto que no había funcionado durante la presidencia de Carlos Menem y buscó que las exposiciones fueran verdaderas interpelaciones. No obstante, la crisis que mencionábamos en el apartado anterior que llevó a la renuncia de «Chacho» Álvarez también arrastró a Terragno. La otra excepción fue Jorge Capitanich (Jefe de Gabinete entre noviembre de 2013 y febrero de 2015), quien cumplió casi a rajatabla su mandato constitucional. Las estadísticas propias del Congreso de la Nación plantean que concurrió al Parlamento cada 22 días hábiles, contestando casi todas las preguntas.

No puedo dejar de mencionar la delegación legislativa, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución. El principio es que está prohibida, salvo «en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca». No obstante, el artículo 99, inciso 3, de la Carta Magna señala la posibilidad del presidente de dictar decretos de necesidad y urgencia «cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos», los que deben ser decididos «en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros». Asimismo, el Jefe de Gabinete somete la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, compuesta por 8 senadores y 8 diputados (de acuerdo con la ley 26122), respetando la proporción de las representaciones políticas. Esta comisión eleva su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Más allá de ello, la realidad es que el oficialismo actualmente cuenta con 10 de los 16 miembros de la Comisión, por lo que es muy difícil pensar en un decreto de necesidad y urgencia que no tenga un despacho positivo.

2.3. CONTROL REPRESIVO

El Parlamento argentino prevé tres tipos de instituciones de control represivo. Uno es el juicio político, otro está dado por las comisiones investigadoras y el tercero está compuesto por la interpelación y la censura.

Primero desarrollaré el juicio político, que está presente en la Constitución Nacional. El artículo 53 de la Carta Magna determina que solo la Cámara de Diputados «ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes

de sus miembros presentes». Asimismo, la misma norma señala, en el artículo 59, que es el Senado quien *«juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto»*. Además, el mencionado artículo indica que cuando *«el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema»*, agregando que ninguno *«será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes»*. Por su parte, el artículo 60 sostiene que su *«fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación»*, agregando que *«la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios»*.

La Comisión de Juicio Político de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) es quien debe *«investigar y dictaminar en las causas de responsabilidad que se intenten contra los funcionarios públicos sometidos a juicio político por la Constitución y los previstos en la ley 24946 y en las quejas o denuncias que contra ellos se presenten en la Cámara»* (artículo 90 del Reglamento de la HCDN). En caso de recibir un pedido de remoción contra un funcionario público no sujeto a juicio político, la comisión puede disponer su archivo o remisión al órgano competente. *«Toda denuncia o solicitud de juicio político que se reciba en la Comisión será instrumentada en expediente que será caratulado, foliado y compaginado por el encargado de la Comisión. El escrito en que se promueva deberá contener: a) individualización personal y cargo que ejerce el denunciado; b) relación circunstanciada de los hechos en que se fundamenta, enunciando sucintamente el derecho aplicable al caso; c) pruebas en que sustente, debiendo acompañarse la documentación o indicando su contenido y el archivo u oficina pública donde se encontraren los originales, para el caso de no disponerse materialmente de ellos»* (art. 7, Reglamento Interno de la Comisión). Una vez realizada la investigación, la Comisión eleva un dictamen al Plenario de la Cámara de Diputados, que debe decidir si procede acusar al investigado o no. Para ello requiere dos terceras partes de los diputados presentes.

En el Senado se lleva a cabo el juicio y es presidido por el Vicepresidente de la Nación, salvo en el caso de que quien sea llevado a juicio sea él mismo o el Presidente de la Nación. El acusado puede defenderse y la Comisión acusadora de Diputados fundamenta la acusación. Se lo puede declarar culpable con las dos terceras partes de los votos, y esa declaración no impone penas más allá de la destitución o declararlo incapaz de un empleo de honor.

En la actualidad este instituto es utilizado asiduamente en proyectos, especialmente de la oposición, dado que nuestro vicepresidente Amado Boudou está siendo procesado por la justicia por varias causas, entre las cuales podemos mencionar enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y sobornos. No obstante, la comisión de Juicio Político ha rechazado todos los pedidos, haciendo valer los votos del partido mayoritario, el Frente para la Victoria. Por otro lado, algunos diputados del oficialismo han deslizado

la intención de someter a juicio político a uno de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Fayt, planteando inhabilidad psicofísica para el ejercicio de sus funciones por su avanzada edad (98 años), pero aún no se ha materializado ese proyecto. Si bien no es muy común que se cumpla con este instituto a nivel nacional, a nivel provincial se han dado varios casos de juicio político en los últimos años. Ángel Maza (gobernador de La Rioja, en 2007), Aníbal Ibarra (Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2006), Jorge Colazo (gobernador de Tierra del Fuego, en 2005) y Antonio Avelín (gobernador de San Juan, en 2002) fueron destituidos de sus cargos en el presente siglo por este medio.

En segundo lugar debo mencionar a las comisiones investigadoras especiales. Su regulación está dada por los reglamentos de cada una de las Cámaras. En el caso de la Cámara de Diputados, su conformación está dada por lo que determine la ley que la crea indique, ya que el reglamento se limita a señalar que «podrán ejercer, durante el receso, las facultades de que se hallaren investidas por la Cámara» (artículo 106). En cambio, el reglamento de la Cámara de Senadores amplía las limitaciones, sosteniendo que la «resolución de creación de estas comisiones debe especificar taxativamente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, el que sólo podrá ser prorrogado por única vez por seis meses como máximo, por decisión de los dos tercios de los miembros de la Cámara» (artículo 87). Por ello, cada comisión tendrá su peculiaridad de acuerdo a la temática que deba abordar. Uno de los ejemplos más resonantes de los últimos tiempos es el de la comisión dedicada a los hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero durante la década de los años 90. Sus investigaciones fueron seguidas por el público y varios de sus miembros fueron reconocidos por la opinión pública, llegando a ocupar lugares protagónicos en la escena de la política nacional, como la actual diputada nacional Elisa Carrió o la actual Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, por ejemplo. Otro ejemplo, más actual, es el de la creación, el año pasado, de una comisión investigadora para investigar las maniobras realizadas por instituciones bancarias con cuentas en el exterior sin declarar, ante una presunta evasión fiscal realizada por la filial argentina del banco HSBC.

En el tercer lugar está la censura, que tiene un origen común con la interpelación pero que tiene una naturaleza distinta, ya que esta tiene la intención de obtener información o explicaciones, mientras que aquella implica una intención de destituir. En general, la censura viene precedida de una interpelación, de la cual ya hablamos en el apartado anterior. Debo aclarar que el Jefe de Gabinete «puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras», pero nada se dice que los restantes ministros puedan serlo. De aquí podemos concluir que el Jefe de Gabinete es el único que está sujeto a una moción de censura, además de poder ser removido. No obstante, el artículo 99, inciso 7°, señala que el Presidente de la Nación «por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho». Del

contraste entre estos dos artículos es que se sostiene que, en caso de que se diera la moción de censura, nada impediría que el Presidente lo mantenga en su cargo, o vuelva a nombrarlo.

Asimismo, al ser el Presidente quien es el «jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país» (artículo 99, inc. 1º) y tener bajo su órbita al Jefe de Gabinete de Ministros, este es responsable políticamente ante el Congreso pero su responsabilidad no puede exceder el ámbito de lo que le delegue el Presidente. Por otro lado, tenemos que tener en cuenta que, como decía anteriormente, Argentina es un país con un presidencialismo exacerbado, y, si bien la figura del Jefe de Gabinete fue incluida en la reforma constitucional de 1994 con la intención de atenuar ese presidencialismo, la doctrina mayoritaria coincide en que solo se agravó esta situación, ya que el Jefe de Gabinete suele ser alguien de la extrema confianza del Presidente. Respecto de la aplicación de este instituto, los reglamentos de ambas Cámaras establecen la manera de llevarlo a cabo, pero no establecen plazos para que los ministros comparezcan a la interpelación con moción de censura. Además, el procedimiento es muy arduo y generalmente los pedidos no llegan siquiera a pasar la instancia de las comisiones permanentes, por lo que es muy raro que alguno de los pedidos sea tratado en la sesión. Hasta se dio el caso de que, como mencionaba en el apartado anterior, varios ni siquiera cumplieran con el requisito planteado en el artículo 101 de la Constitución de asistir periódicamente a las sesiones sin que ello conllevara sanción alguna ni se trataran los pedidos de moción de censura en su contra.

III. CONCLUSIÓN

Como planteaba al inicio de esta investigación, mi objetivo era analizar el estado actual del control parlamentario en la República Argentina, y dentro de ese análisis es imprescindible tener en cuenta su efectividad. En 1994 se reformó la Constitución Nacional buscando, entre otros fines, modificar la tendencia hiperpresidencialista del país. Para ello, se incluyeron institutos como el Jefe de Gabinete o la AGN. La realidad es que, a la luz de los resultados de estos más de 20 años, su uso no ha sido el propuesto. Incluso, hasta hay normas constitucionales que plantean leyes que aún no han sido sancionadas (ley de coparticipación federal que debe sancionar el Congreso de la Nación de acuerdo al artículo 75, inciso 2).

Tomo como ejemplo el caso del Jefe de Gabinete, que es paradigmático. Originalmente se pensó en un Primer Ministro al estilo francés, pero ello nunca llegó a materializarse (salvo, quizás, en la breve gestión de Rodolfo Terragno). Desde Edgardo Bauzá (primer Jefe de Gabinete, en el gobierno de Carlos Menem) en adelante, el Jefe de Gabinete ha sido alguien de estrecha confianza del presidente en ejercicio que contaba con un margen estrecho de maniobra, por lo que siempre contó con un poder limitado. Además, el presidente tiene la total potestad de nombrarlo y removerlo, y, si el Congreso llegara

a cumplir con la titánica tarea de lograr una moción de censura, nada impediría que volviera a nombrarlo.

Lo que permite esta nueva figura es que sea usado como un «fusible» ante una crisis, es decir, alguien que pueda cargar sobre su espalda el peso de una situación conflictiva y aliviane al gobierno con su marcha. Tal parece haber sido el caso de Jorge Capitanich, uno de los pocos Jefes de Gabinete que llegó a asumir el cargo con peso propio (gobernador de Chaco, su provincia, y potencial candidato presidenciable) luego de una mala elección del oficialismo a nivel nacional poco menos de un mes antes y con rumores de enfermedad de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Luego de casi un año y medio de desgaste, en el cual cumplió de manera impecable con el mandato constitucional, y en la víspera de un nuevo proceso electoral, en febrero del año en curso presentó la renuncia y asumió nuevamente el cargo de gobernador de Chaco. Sin dudas, el cambio generó un aire nuevo para el gobierno en un año que se presentaba complicado luego de la polémica denuncia (luego desestimada por la justicia) del fiscal Alberto Nisman contra la presidenta y la posterior aparición del cuerpo sin vida del fiscal. Por todo esto, concluyo que, lejos de haber atenuado el poder del presidente, la creación del Jefe de Gabinete (como mínimo) deja la situación igual que antes de la reforma.

Algo similar sucede en todos los restantes elementos de control parlamentario, que no escapan de la coyuntura con un partido gobernante que tiene mayoría en ambas cámaras y una oposición sin ideas para generar opciones ni conquistar a una opinión pública que todavía guarda descontento con la clase política. No es de extrañar, entonces, que los ministros del Gabinete solo asistan al Congreso cuando hay interés en que se apruebe un proyecto relacionado con su cartera, por ejemplo. Una posible solución para mejorar el control parlamentario en este punto tal vez sea reglamentar el caso de incumplimiento de los funcionarios (tales como ser el no responder informes, no comparecer ante una interpelación o, en el caso del Jefe de Gabinete, no cumplir con el mandato de asistir mensualmente al Congreso de la Nación para dar su informe).

Tal vez la excepción sea en el caso de acefalía, que permitió una salida institucional en medio de una de las peores (sino la peor) crisis política en la historia argentina, cuando en el año 2001 Fernando De la Rúa renunció a la presidencia (su vicepresidente había renunciado poco más de un año antes). En ese momento, el Congreso de la Nación asumió su función de control funcional y generó una salida ante la emergencia.

Por otro lado, si pensamos en el sistema de frenos y contrapesos del poder planteado por Montesquieu, es imposible pensar que el hecho de que el presidencialismo exacerbado no se haya disminuido (si no es que se ha aumentado, según opinan varios catedráticos) no impacte en el poder del Parlamento. Hoy en día en Argentina es común escuchar hablar de que el Congreso de la Nación se ha transformado en una mera escribanía del Poder Ejecutivo. Y, como planteábamos anteriormente, la legislativa es una de las funciones del Poder Legislativo, no la única.

Por todo lo expresado, creemos que el control parlamentario en Argentina continúa en crisis y que las reformas implementadas por la Constitución de 1994 no han generado cambios sustanciales en esta temática. De esta manera, seguimos teniendo un presidencialismo exacerbado, sumado a un partido gobernante que tiene una oposición que carece de ideas innovadoras y atractivas para la opinión pública, lo que complica que se pueda llevar a cabo un control parlamentario efectivo. Tampoco debemos dejar de mencionar que debe haber cambios en la reglamentación de ciertos elementos para que puedan ser materializados, tales como la obligación de comparecer para los ministros.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSÍN, Raúl
1996 Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional, Ed. Corregidor, Argentina, 447 páginas.
- CHIRINOS MARTÍNEZ, José Carlos
2014 Apuntes de los Módulos I, II y III del Curso Online de Control Político (segunda edición), Perú.
- NINO, Carlos
1992 Fundamentos de derecho constitucional (4ta. reimpresión, 2013), Ed. Astrea, Buenos Aires, 768 páginas.
- ROSATTI, Horacio
2001 El Presidencialismo Argentino después de la reforma constitucional, Rubinzal-Culzoni editores, 112 páginas.
- Jefe de Gabinete de Ministros, análisis de la nueva figura constitucional, disponible en <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/JefeGabineteMinistros_AnalisisNuevaFiguraConstitucional.pdf> (última visita: 5 de abril de 2015).
- Constitución Nacional de la República Argentina, disponible en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>> (última visita: 5 de abril de 2015).
- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, disponible en <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf>> (última visita: 31 de marzo de 2015).
- Reglamento del Honorable Senado de la Nación, disponible en <<http://www.senado.gov.ar/reglamento>> (última visita: 31 de marzo de 2015).
- Buscador de proyectos presentados en ambas Cámaras, disponible en <<http://www.hcdn.gov.ar/proyectos/buscador2015-99.html>> (última visita: 2 de abril de 2015).
- Versiones taquigráficas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, disponible en <<http://www.hcdn.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>> (última visita: 25 de marzo de 2015).
- Versiones taquigráficas del Honorable Senado de la Nación en <<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/tac>> (última visita: 25 de marzo de 2015).

Algunas notas en torno al control político en Costa Rica

ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

Asesor legislativo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica



SUMARIO

I. Introducción.- II. El poder político.- III. Control político.- IV. Fundamento jurídico.- 4.1. Soberanía reside en la Nación.- 4.2. Principio de legalidad.- 4.3. Rendición de cuentas.- V. Ejercicio del control político.- VI. Minorías y mayorías de partido presentes en la Asamblea Legislativa.- VII. Control parlamentario diferente al control jurisdiccional.- VIII. Incidencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en la determinación del legislador.- IX. Límites al ejercicio del control político.- X. Mecanismos de control parlamentario.- 10.1. Voto de censura.- 10.2. Interpelaciones.- 10.3. Comisiones especiales de investigación.- XI. Conclusiones.- Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Como primer aspecto, es necesario tener presente que el Estado, como estructura imaginaria o ficción jurídico política, tiene el poder de llevar a cabo acciones concretas en beneficio de la colectividad; no obstante, de igual modo, se espera de su parte un deber de obediencia al sistema jurídico que le brinda legitimación. Así, es necesario contar con un sistema que permita realizar estos proyectos de beneficencia, pero, igualmente esta acción debe ser controlada en la sede jurisdiccional sin exclusión del control de carácter político que se realiza en la sede parlamentaria. Este último ejercicio resulta necesario particularmente en los tiempos actuales donde el poder político es el

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (egresado, UNMSM), Maestría en Gestión Pública (en curso USMP), Curso internacional «Profesionalización del Empleo Público» (INAP- España), Diplomados en «Contrataciones del Estado» (CAL), «Administración y Gestión Pública» (CAEN), «Especialización en Recursos Humanos» (UPC), «Simplificación Administrativa» (SGP-PCM), «Argumentación Jurídica» por el CEC-TC). Miembro de la Red de Expertos Parlamentarios del CEDDET. Actual abogado de la Oficina de Asesoría Jurídica del Congreso. Ha sido asesor legal de la Dirección General de Administración, asesor laboral del Departamento de Recursos Humanos, jefe de la Oficina de Procesos y Estándares, jefe del Área de Registro y Control de Personal.

resultado de diversas acciones que los diferentes grupos políticos logran concatenar, lo cual les permite adquirir.

legitimidad de sus acciones; en igual sentido, no resultan ajenas a esta dinámica la existencia de diferentes estructuras sociales que se convierten en actores en la vida política nacional.

La situación es manifiesta cuando el poder gravita principalmente en una minoría representativa, no siempre visible, pero que ejercen una posición hegemónica no solo dentro del Poder Ejecutivo, sino igualmente en ocasiones en el mismo Congreso, el cual pone en entredicho el ya conocido principio de separación entre ambos poderes.

Un elemento importante para valorar un sistema democrático constitucional es la posibilidad de que los gobernantes rindan cuentas de sus actuaciones en el ejercicio de la función pública, pues sus acciones, en lo que concierne a la «cosa pública», deben ser transparentes.

Costa Rica cimienta su sistema democrático en uno de los pilares denominado principio de separación de poderes, este se localiza en el artículo 9 de la Constitución Política. No obstante, debido a lo categórico de sus adjetivos y por el sistema de elección de sus representantes que ofrece el sistema, los controles políticos que ejerce la Asamblea Legislativa sobre el Poder Ejecutivo dejan en entredicho el principio señalado.

La existencia de controles, a favor de uno u otro órgano, hace que en vez de una separación estricta exista una continua relación. En algunas ocasiones se presenta una cierta subordinación y, en consecuencia, los hace en ocasiones depender uno de otro, a un grado que se produce una confusión entre ambos poderes. Así, el principio de separación de poderes no obedece a un criterio de delimitación absoluto, sino de coordinación entre los poderes.

Resulta importante establecer desde ya cómo las diferentes disposiciones constitucionales, referidas al control político, han adquirido relevancia a partir de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, que a través de su jurisprudencia ha ido dando contenido a las normativas establecidas ante omisiones o silencios por parte del legislador constitucional que se limitó a establecer las diferentes instituciones de control pero sin contenido ni desarrollo.

² El tributo constituye una figura genérica que, de conformidad con la NORMA II del Título Preliminar del Código Tributario, comprende tres especies: impuesto, contribución y tasa.

³ Jorge Danós Ordóñez señala que, en virtud del artículo 74 de la Constitución peruana, el Congreso de la República tiene facultad para crear: a) impuestos que pueden financiar al Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, y b) contribuciones que financian al Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional no tiene facultad para crear tasas que financien al Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local.

II. EL PODER POLÍTICO

No se puede desconocer ni por un momento la necesidad que tiene el Estado, como esquema organizativo, de contar con una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad y coordinar los esfuerzos individuales, esa autoridad es la que denominamos poder político.

Siendo el pueblo soberano, con un poder de decidir sobre sus propios destinos y teniendo en cuenta que materialmente es imposible la toma de decisiones por parte de un ente multitudinario y además heterogéneo, se hace imperativo encargar en un ente la realización de las labores de gestión en procura del bien común, confiriendo un poder de autoridad pública suficiente con el fin de que sus determinaciones se tornen obligatorias. Esta autoridad es lo que llamamos poder político y al conjunto órganos que la ejercen se denomina Gobierno.

Así, podemos afirmar que el poder político es una facultad de mando otorgada en forma temporal por el pueblo a un grupo de personas para que realice actos de gobierno y administración en su nombre.

En igual sentido, para poder acceder al ejercicio del poder, se ha tornado natural que sea el resultado de una lucha de los partidos políticos así como de las diferentes corrientes o grupos de presión que los conforman, situación que desemboca en una minoría de líderes que dominan no solo el Poder Ejecutivo sino también ejercen una marcada hegemonía dentro del Congreso de la República.

Este hecho nos lleva a afirmar que el proyecto político por desarrollar por parte de la estructura organizada en el poder es llevado a cabo generalmente por los integrantes de un mismo partido político, lo que va a provocar con frecuencia y en algunos casos conflicto de intereses y abuso en el ejercicio del poder, aspecto que es de esperar y que pueda ser neutralizado por los diferentes medios que el ordenamiento jurídico contempla.

III. CONTROL POLÍTICO

Parece conveniente iniciar este apartado con una definición del concepto señalado; sin embargo, debemos indicar que la doctrina no ha sido unánime en la formulación de este mecanismo. Así, sin perjuicio de que se puedan señalar otras, un sector de la doctrina nacional se ha decantado por señalar:

El control parlamentario, consiste, desde el punto de vista jurídico, en la actividad de verificación y formación de juicio del órgano legislativo respecto de determinados hechos realizados por otros órganos o funcionarios públicos. En otros términos, el control parlamentario consiste en

⁴ Bravo Cucci, Jorge. *Fundamentos de Derecho Tributario*, tercera edición. Grijley, Lima, 2009, p. 155.

verificar la conformidad de las actuaciones de los órganos y funcionarios públicos a los parámetros constitucionales, legales y políticos que deben enmarcar su actuación.

La definición no hace referencia a un elemento medular como es el alcance de esa verificación que se puede y debe llevar a cabo por parte del órgano legislativo que cuenta con la capacidad necesaria para realizar esta labor. De igual modo, parece que otro marco de referencia, aparte de los señalados, es el ético, campo este que si bien es cierto resulta cargado de subjetividad, no se puede desconocer dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que es una buena actuación.

Debemos señalar que este tipo de control se lleva a cabo de una mejor manera en un sistema constitucional, donde este ejercicio de control adquiere una mayor plenitud; contrariamente a un sistema arbitrario, en donde impera la ausencia de seguridad jurídica y la arbitrariedad adquiere fortaleza y llega a imponerse.

Ahora, como consecuencia de lo que algunos han llamado crisis del parlamento, en el fondo realmente se trata de una crisis de la democracia parlamentaria, al perder su protagonismo y trasladarse este al Poder Ejecutivo, el cual, con todo un andamiaje de especialistas técnicos, ha sido capaz de acaparar la producción de normativa relevante para el desarrollo de proyectos, así como de impacto nacional, sin mencionar por otro lado la imposición de organismos internacionales que diseñan normativa particularmente compleja y que luego de diferentes etapas propias del iter parlamentario son solo aprobadas.

Lo anterior ha significado que la acción de control sea la competencia más importante que se realiza desde el Poder Legislativo, dada la opacidad señalada. Esta situación ha significado que la Asamblea Legislativa encuentre un cierto protagonismo o vigencia a partir del control ya indicado.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO

Partimos de que el sustento normativo para este ejercicio es la Constitución Política, mediante principios que cruzan transversalmente el ordenamiento jurídico que resultan de observancia obligatoria para la administración en general.

⁵ Rubio Correa Marcial. *El Sistema Jurídico*, décima edición, cuarta reimpresión. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014, p. 76.

⁶ En rigor, se trata de un decreto legislativo y no de una ley. En efecto, el texto original del actual régimen del Impuesto General a las Ventas se encuentra en el Decreto Legislativo N.º 821. El Texto Único Ordenado de la LIGV fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 055-99-EF del 15 de abril de 1999.

4.1. SOBERANÍA RESIDE EN LA NACIÓN

La norma viene a ser cierta regla de conducta que se encuentra en la ley. La ley es una, pero en su interior suelen encontrarse varias normas.

4.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Este principio, como lo establece la doctrina, implica el sometimiento y el respeto por parte de los funcionarios públicos al ordenamiento jurídico.

Pese a la existencia de un sistema jurisdiccional encargado de velar por el respeto al Estado de derecho, se ha diseñado además la existencia de un mecanismo en manos de la Asamblea Legislativa que, de igual modo, vela por el imperio del control de legalidad.

4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS

Un sistema democrático se debe caracterizar por la transparencia de sus funcionarios; por tanto, los funcionarios deben estar en la disposición de brindar información de sus acciones cuando se relacionan con los asuntos públicos. Esto se refiere a que los gobernantes tienen la obligación de justificar sus actuaciones, así como estar dispuestos a que estas se analicen.

V. EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO

Como es sabido, el protagonismo político en un sistema presidencialista como el que presenta Costa Rica, el cual es acaparado por el Poder Ejecutivo, se debe a que es un poder tecnócrata que cuenta con innumerables recursos, entre los cuales podemos citar el robusto andamiaje de técnicos especializados en diferentes campos, situación necesaria para llevar a cabo su programa de gobierno que fue ofrecido a los electores que al momento del proceso electoral optaron por determinada opción.

Pero esta fortaleza se manifiesta, además, en la misma Constitución Política, que le brinda la potestad de iniciativa legislativa durante todo el año, esto es tanto en sesiones ordinarias como en sesiones extraordinarias; contrariamente, la Asamblea Legislativa ve restringido este ejercicio solo al período de sesiones ordinarias.

Lo anterior es importante por cuanto el numeral 118 de la Constitución Política dispone

⁷ Gamba Valega, César. «Notas para un estudio de la reserva de ley en materia tributaria». En: *Tratado de Derecho Tributario*. Palestra Editores, Lima, 2003, pp. 226-236.

que el Poder Ejecutivo puede convocar o no a la Asamblea Legislativa a sesionar en forma extraordinaria, para conocer solamente los proyectos que sean de su interés, esto es con exclusión de las iniciativas que pueden ser de interés de los legisladores.

Esta situación en determinado momento generó razonables dudas en torno a si el Poder Ejecutivo convocaba al Parlamento a sesiones extraordinarias y si puede o no realizar labor de control político por no ser materia convocada, así como si en un expediente de investigación no convocado por el Poder Ejecutivo puede o no la Asamblea Legislativa continuar con la investigación.

La respuesta a estas interrogantes fue establecida de manera que la competencia legislativa de control le atribuyen al correspondiente poder varios artículos de la Constitución que no se encuentra restringida en razón del artículo 118, excepto en lo que se refiere propiamente a la materia de producción legislativa durante el período de sesiones extraordinarias; por lo que la disposición tiene un sentido de organización jurídica para el equilibrio de los poderes y no a la restricción de competencias legislativas para ejercitar sus funciones.

La misma Sala Constitucional, posteriormente, cuando llegó a su conocimiento sobre esta situación, señaló:

La Asamblea Legislativa está facultada para continuar con sus tareas habituales durante el período de sesiones extraordinarias, por cuanto únicamente pierde su facultad de iniciativa legislativa. En este caso, no resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 118 y 121 inciso 123) de la Constitución Política el que conozca y aprueba el informe de una comisión legislativa de investigación, en la cual se incluye también un proyecto de ley, por cuanto se repite, se trata de una típica actividad de control político, competencia que no ve disminuida en esta etapa excepcional de labores legislativas»(el subrayado es propio).

La situación en comentario nos permite establecer la importancia que reviste para un sistema democrático que la Asamblea Legislativa cuente, en forma permanente y regular, con la posibilidad de llevar acciones de control parlamentario, situación que viene a darle sentido al principio de separación de poderes. Lo contrario implicaría un Poder Legislativo disminuido y supeditado a la voluntad de un Poder Ejecutivo, pues no tendría presencia en el juego de frenos y contrapesos, que es la piedra angular de un Estado de derecho.

VI. MINORÍAS Y MAYORÍAS DE PARTIDO PRESENTES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Resulta interesante mencionar cómo luego de un proceso electoral se produce un cambio

⁸ Ataliba Geraldo. *Hipótesis de Incidencia Tributaria*, sexta edición, primera edición traducida al castellano. ARA Editores, Lima, 2011, p. 97.

en la posición que ha sido adoptada por un partido político cuando es mayoría en el Parlamento y es concordante con el gobierno de turno, la misma que se ve cambiada sustancialmente cuando le corresponde desempeñar un papel de oposición o de fracción minoritaria.

La actividad de control parlamentario es desarrollada con mayor propiedad por las fracciones minoritarias o de oposición al gobierno, que denuncian y cuestionan las acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, esto con el fin de que el electorado se informe y tome criterio. Sin embargo, no resulta extraño que se presente una labor de cooperación por parte de fracciones minoritarias con el gobierno, merced a acuerdos que se han concretado. De hecho, los grupos pequeños esperan poder brindar este apoyo al Poder Ejecutivo a cambio de que se les brinde soporte para poder dar respuesta a sus intereses. Esto no quiere decir que su poder de control desaparece, pero se puede ver disminuido en su intensidad.

Lo anterior significa que las fracciones de oposición pueden no ser coincidentes con la misma acción de control. Así, otros grupos parlamentarios establecen una ruta de la forma de llevar a cabo el proceso de fiscalización y debate, que con una adecuada publicidad le da sentido y réditos a estos grupos. Es claro que en esto incidirá la conformación de las mayorías que se logren alcanzar y la firmeza de las mismas, dado que en algunas ocasiones obedecen solo a determinada coyuntura.

Se debe tener claro que el control parlamentario debidamente conducido será ajeno al juego de mayorías imponiéndose a la minorías, porque la naturaleza de esta acción no consiste necesariamente en imponer sanciones a quienes se someten a un proceso de fiscalización, sino en confrontar actuaciones u omisiones del Poder Ejecutivo con el ordenamiento jurídico, la moral o su programa de gobierno.

De este modo, la eficacia del control se podrá estimar en la medida en que se haga en forma sistemática, pero sobre todo con el conocimiento de los alcances que permiten los diferentes instrumentos para su realización.

Nos parece atinado lo que apunta un sector de la doctrina nacional, como lo hace Alex Solís Fallas, que se refiere a este aspecto así:

Es absolutamente necesario que la oposición entienda bien la función del control parlamentario a fin de que pueda ejercerlo con éxito. Si se desconocen los instrumentos previstos en la Constitución Política, si no se tiene la astucia de dar prioridad a los asuntos más importantes o si se carece de las nociones elementales de la oportunidad política, cualquier intento de control

⁹ Ver: Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco Javier. «El Aspecto Personal de la Hipótesis de Incidencia Tributaria y el Contribuyente». En: revista *Vectigalia*, año N° 2, N° 2, 2006, pp. 43-48.

¹⁰ En rigor, la norma fuente es el Decreto Legislativo N.º 776 y no una ley. Formalmente este decreto legislativo aprueba un texto que denomina «Ley de Tributación Municipal». Definitivamente, esta figura es inconstitucional toda vez que el Poder Ejecutivo no tiene facultad constitucional para recurrir al decreto legislativo con la finalidad de aprobar el texto de una ley. El Texto Único Ordenado de la denominada «Ley de Tributación Municipal» ha sido aprobado por el Decreto Supremo N.º 156-2004-EF del 15 de noviembre de 2004.

parlamentario de la oposición y o de las minorías en el Congreso estará condenada al fracaso.

La cita es clara y nos permite reafirmar que esta función es de conveniencia y oportunidad, aspecto que deberá ser considerado en su momento por los mismos legisladores y su equipo de asesores, así como el tiempo, la forma y el modo en que inicia un proceso de investigación contra un funcionario que forma parte del Poder Ejecutivo.

En igual sentido, no se puede dejar de señalar que el control parlamentario va dirigido al electorado con el propósito de influir en él y que tome una posición en torno a determinado tema. Para ello no podemos desconocer el papel relevante que los diferentes medios de comunicación brindan en la cobertura de los acontecimientos legislativos, así como la difusión de estos.

Es claro que la fracción de gobierno, como es de esperar, acudirá en defensa del Gobierno recurriendo a su propia capacidad de negociación si es que la situación lo permite.

VII. CONTROL PARLAMENTARIO DIFERENTE AL CONTROL JURISDICCIONAL

Es importante tener claro los efectos de estos tipos de control, dado que el control jurisdiccional se ve fundamentado en el principio de legalidad. Lo anterior se refiere a que los juzgadores se ven en la obligación de emitir sus resoluciones de fondo con base en hechos que enmarcan cada caso en particular y la normativa que mediante el iter legislativo establecido ha sido aprobada.

Por su parte, el control político es un control de oportunidad y conveniencia, su carácter es subjetivo y no se basa necesariamente en normativa jurídica preexistente. Es el legislador quien libremente escoge el tema por investigar, así como la forma de hacerlo y cuando lo lleva a cabo, de igual modo la relevancia de los hechos que son investigados. Así, para realizar esta acción no es preciso contar con formación jurídica, sino que basta con ser legislador, lo que significa que no necesariamente se ve orientada por una línea jurídica, de forma tal que la discrecionalidad, la oportunidad y la necesidad política son elementos cardinales de la función de este tipo de control.

Una segunda arista en estos controles lo configura el sujeto que lo realiza. De esta forma, la administración de justicia es una competencia propia del Poder Judicial y sus diferentes órganos encargados de impartir justicia, por ello es preciso brindar capacitación a su personal especializado, como pueden ser los mismos abogados, que deben actuar con

¹¹ Villanueva Gutiérrez, Walker. «Comentarios a la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario». En: Robles Moreno, Carmen; Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco Javier, Villanueva Gutiérrez, Walker y Bravo Cucci, Jorge. *Código Tributario, Doctrina y Comentarios*, tercera edición. Pacífico Editores, Lima, 2014, p. 32.

independencia, imparcialidad y objetividad.

Contrariamente, el control político es llevado a cabo en el seno de la Asamblea Legislativa, el cual actúa como poder o por sus fracciones parlamentarias; igualmente, se puede realizar por un legislador a título personal, para lo cual no se requiere contar con una adecuada técnica jurídica como es requerida en sede jurisdiccional. Más bien, la actividad de control parlamentario requiere de motivación política, de forma que se puede prescindir de la neutralidad e imparcialidad.

Un tercer elemento diferenciador está conformado por el objeto de la función, como se ha podido deducir hasta aquí. En el caso de la función jurisdiccional, es la aplicación del derecho a casos concretos tanto por medio de los órganos como por los procedimientos que se establecen.

Corresponde al Poder Judicial el conocimiento de las diferentes causas en los diversos campos que el mismo derecho establece.

Por su parte, el control parlamentario es mucho más amplio y general dado que intenta denunciar hechos que resultan reprobables ante la sociedad, así como generar legislación o mejorarla.

Como elemento diferenciador adicional, tenemos que los efectos del ejercicio de la función jurisdiccional conlleva a una resolución, ya sea reparadora o sancionatoria según el caso, y su resultado es forzoso y vinculante para quienes acuden a instancias judiciales a dirimir sus diferencias.

Por su parte, en el caso de la función de control parlamentario se carece de estos elementos señalados anteriormente, sus efectos se dirigen a provocar presión política o crítica social y moral, pero no efectos jurídicos vinculantes.

En suma, dado la diferencia de ámbitos en que se llevan a cabo estas funciones así como los actores y sus efectos, necesariamente debemos arribar a la conclusión de que son competencias y efectos diferentes.

VIII. INCIDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA EN LA DETERMINACIÓN DEL LEGISLADOR

La irrupción de la Sala Constitucional en el escenario de la política costarricense ha significado, sin lugar a dudas, el establecimiento de límites claros al Poder Legislativo, frontera que, en el anterior sistema de justicia constitucional, nunca se había establecido

¹² Ver: Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco Javier. «Comentarios al artículo 4 del Libro Primero del Código Tributario». En: *Texto Único Ordenado del Código Tributario: legislación, doctrina y jurisprudencia*. Editora Perú, Lima, 2010, pp. 293-300.

con la claridad de hoy en día.

La Sala Constitucional ha funcionado durante más de dos décadas, tiempo en el que se han levantado en su contra voces para exigir reformas a su normativa de funcionamiento, a un grado que algunos sectores la han llegado a tildar como uno de los factores de la supuesta ingobernabilidad del país.

Pese a lo anterior, puede establecerse que con el transcurso del tiempo se ha creado una línea jurisprudencial recurrente en la cual se tratan y resuelven problemas que se ven teñidos de control político que han servido de referencia a los legisladores durante los diferentes procesos de investigación parlamentaria que se llevan a cabo.

De la forma apuntada, la función legislativa se ha ido controlando en forma directa por medio de recursos de amparo, procedimiento que establece el numeral 48 de la Constitución Política.

En este tipo de actuaciones la Sala Constitucional influye en su condición de contralor negativo debido a que puede anular un informe o parte de este, el cual es rendido por un órgano legislativo sobre determinado asunto que se somete a su conocimiento.

De esta forma, la función del alto tribunal constitucional se ve referida a un ejercicio adecuado y proporcional del control político, con un contenido que no afecte los derechos fundamentales que consagra la Carta Fundamental. Así, aunque el órgano constitucional no crea directamente las normas, sí colabora con el Poder Legislativo y, con mucha frecuencia, prefigura su opción.

IX. LÍMITES AL EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO

Partimos de la premisa de que, pese a no estar contemplado en forma expresa en cuerpo normativo alguno, sí alcanzamos a precisar algunas instituciones que son propias de este ejercicio, como es el caso del artículo 121 de la Constitución Política.

Establecido lo anterior, podemos afirmar que el ejercicio del control parlamentario constituye un derecho con el que cuenta la Asamblea Legislativa, facultad que deviene de la normativa constitucional ya señalada, y permite ser llevada a cabo por el Pleno Legislativo como por un órgano establecido al efecto; pero, además, este ejercicio puede ser realizado por un legislador en condición individual, sin necesidad de contar con aprobación alguna o visto bueno de su jefe de fracción.

Sin embargo, no podemos desconocer tampoco la existencia de actores externos al mismo Parlamento, como son las cúpulas de los partidos políticos, quienes de forma solapada establecen directrices de acción para que así este presente mayor intensidad o

¹³ Sevillano Chávez, Sandra. *Lecciones de Derecho Tributario: principios generales y Código Tributario*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014, p. 60.

sea atenuada la acción de control.

Es preciso señalar que estamos en presencia de un derecho, pero como tal no es ilimitado, sino que se ve supeditado a disposiciones, como son el respeto a los derechos fundamentales que consagra la misma Constitución Política. Consecuentemente, no se podría ejercer dicho derecho en forma ajustada al derecho de la Constitución desconociendo los derechos individuales que consagra la misma Carta.

De este modo, una adecuada acción de control parlamentario no debe traspasar los límites que proporciona la misma norma suprema, ir más allá de un ejercicio proporcionado puede conllevar una acción de amparo por las conclusiones que pueda generar el informe correspondiente, y consecuentemente la nulidad de lo actuado como lo ha establecido la Sala Constitucional:

No puede concebirse que el poder de investigación de las Comisiones a las que se refiere el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, carezca de límites. Ciertamente el numeral constitucional citado no establece límites expresos a dicha potestad; sin embargo, el principio de razonabilidad u proporcionalidad constitucional impide la existencia de poderes ilimitados, y el poder de investigación de la Asamblea no es la excepción. De conformidad con lo expuesto en el Considerando anterior, las funciones y poder investigativo de las Comisiones de Investigación son sumamente amplios. Pero esa amplitud con que la Constitución Política regula esas Comisiones no debe llamar a error, pues no se trata de una norma aislada, sino que ha de analizarse en relación con las demás normas constitucionales, de las cuales se derivan ciertas limitaciones a dichas facultades. Por ello, no podría entenderse que esas Comisiones estén por encima de los otros Poderes del Estado, en el sentido de que puedan avocar competencias propias de éstos, ya que, precisamente, uno de los límites constitucionales del ejercicio de la potestad de investigación lo constituye el Principio de División de Poderes, estipulado en el artículo 9 de la Constitución Política.

Con claridad meridiana, se puede afirmar que el control parlamentario que poseen los integrantes de la Asamblea Legislativa se ve limitado a un grado de ser realizado en armonía y con una aplicación integral de las demás normas constitucionales, como con expresa referencia se hace al principio de separación de poderes.

X. MECANISMOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

Debemos mencionar que las instituciones establecidas para el ejercicio del control, por parte de la Asamblea Legislativa, se encuentran contempladas en la misma Carta Fundamental, las cuales comentamos a continuación:

10.1. VOTO DE CENSURA

Este mecanismo significa la reprobación de las acciones por parte de un ministro de Estado que ha procedido en forma contraria al sistema normativo, es un voto negativo, y no tiene efectos jurídicos como se presenta en otros sistemas jurídicos de otras latitudes

que conlleva la destitución del ministro. Sus efectos, en caso de ser aprobado por parte del Plenario Legislativo, son implicaciones morales o políticas.

Su planteamiento puede ser llevado a cabo por un solo legislador, situación que parece necesario modificar de forma que la moción sea presentada por un número representativo de legisladores.

10.2. INTERPELACIONES

Este mecanismo de control se configura con la cita que lleva a cabo la Asamblea Legislativa a un ministro de Estado con el fin de dar respuesta a una serie de interrogantes en asuntos de interés público. Este tipo de interrogatorio no puede versar sobre cuestiones de orden militar, al igual que tampoco sobre asuntos calificados como secretos de Estado.

La aplicación de este instrumento se restringe a los ministros, de modo que ni el presidente ni los magistrados u otro funcionario de la Administración pueden ser interpelados.

Cabe señalar que en caso de inasistencia por parte del ministro, no existe sanción de orden legal; no obstante, sus efectos políticos por tal omisión tendrán un alto costo político.

10.3. COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN

Este mecanismo se ha convertido en un recurso clásico, pues resulta usual la conformación de este tipo de órganos que son colegiados. Su aprobación surge de un acuerdo legislativo adoptado por el Pleno, en este se especifican sus atribuciones o competencias de lo que se le asigna por investigar, además que se establece un plazo para que rinda su informe.

Cabe destacar que sus potestades son tan amplias que pueden hacer comparecer a cualquier persona, ya sea funcionario público o particular. De igual modo, puede recibir toda clase de pruebas, así como su comparecencia es obligatoria a un grado que puede ser compelido a comparecer por medio de la fuerza pública.

El informe señalado puede recomendar la formulación de nueva legislación o nuevas estructuras organizativas, así como la recomendación de no nombrar a personas en un puesto público por un espacio de tiempo razonable. Esto significa que, por su naturaleza política, no puede imponer sanciones.

¹⁴ Originalmente la SUNAT tenía la denominación de Superintendencia de Administración Tributaria. Posteriormente se modificó esta denominación y actualmente ha quedado en los términos siguientes: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

¹⁵ En rigor, se trata de un decreto legislativo y no de una ley. El texto original del actual régimen del Impuesto a la Renta se encuentra en el Decreto Legislativo N.º 774. El Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta fue aprobado por el Decreto Supremo N.º 179-2004-EF del 8 de diciembre de 2004.

En igual sentido, podemos mencionar que una investigación legislativa, en caso de coincidir con una investigación que sea realizada en sede jurisdiccional, no implica violación al principio de separación de poderes, debido a que la naturaleza de ambas investigaciones es sustancialmente diferente, como ya fue señalado.

Ante la ausencia de normativa expresa que venga a establecer un norte claro del sentido y alcance de estos órganos investigativos, ha sido la Sala Constitucional la que ha establecido un derrotero con su jurisprudencia de la forma en que puede o no actuar una comisión legislativa de investigación, así ha dispuesto.

Es preciso recalcar que ninguna persona es llamada a declarar ante una comisión investigadora en calidad de acusado, sino como simple compareciente, con el fin de interrogarla para obtener información sobre los hechos objeto de investigación. Tampoco se imponen sanciones o penas, en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, ya que las recomendaciones que en el informe o los informes elaborados por la Comisión o, en su caso, a las que se llegue en el Plenario de la Asamblea Legislativa, no son más que eso, de modo que no son vinculantes y de ellas no se derivan, directamente, consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares, aun cuando puedan tener un peso social o político innegable y, a la postre, resultar altamente gravosas para la persona, o desencadenar un procedimiento —aun disciplinario— en contra del involucrado en la investigación legislativa, caso en el que necesariamente el órgano encargado deberá respetar en un todo el debido proceso —incluso el derecho de defensa como uno de sus derivados—.

Todo lo anterior implica que en el trámite de la investigación no es obligatorio observar plenamente las garantías del debido proceso, en sentido estricto, mas sí respetarse, en forma absoluta, los derechos fundamentales de los que comparecen ante ella, conforme lo que se dirá más adelante. Es preciso aclarar, además, que las comisiones investigadoras no son tribunales especiales creados para el juzgamiento de una persona en particular —lo que está prohibido expresamente por el artículo 35 constitucional—, sino órganos encargados de la investigación de un asunto específico, cuyo resultado se plasma en uno o más informes, según sea el caso.

La labor de una comisión investigadora va dirigida a formar opinión pública, por medio del debate nacional, de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de

¹⁶ Preferimos la denominación de «Gobierno Nacional» y no de «Gobierno Central» para guardar mayor coherencia con el criterio territorial relativo a la estructuración de los diferentes niveles de gobierno que forman parte del Estado. Además, el primer párrafo del artículo 189 de nuestra Constitución señala lo siguiente: «El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local [...]». Por tanto, nuestra propia Constitución utiliza los términos «Gobierno Nacional» y no «Gobierno Central» para referirse a la más alta instancia del poder.

¹⁷ Robles Moreno, Carmen. «Comentarios al artículo 9 del Libro Primero del Código Tributario». En: Robles Moreno, Carmen; Ruiz de Castilla Ponce de León, Francisco Javier, Villanueva Gutiérrez, Walker y Bravo Cucci, Jorge. *Código Tributario, Doctrina y Comentarios*, tercera edición. Pacífico Editores, Lima, 2014, pp. 236-237.

otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos. Es decir, las comisiones investigadoras cumplen una función de desvelar, de sacar a la luz pública, hechos que pueden resultar moral o políticamente reprochables —aún cuando pudieran no ser sancionables jurídicamente—, en los que haya un interés público de por medio, a fin de que la población conozca de determinadas situaciones de interés general o de ciertas actuaciones de servidores públicos que se consideren lesivas de los intereses públicos. La eficacia de lo que, en definitiva, acuerde la Asamblea Legislativa, con base en el o los informes rendidos por la comisión investigadora, está en la credibilidad que ese acuerdo encuentre ante la opinión pública.

Ahora bien, las comisiones de investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso —que no es aplicable en el caso de las comisiones investigadoras, según lo expuesto—, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas.

Si bien es verdad la cita resulta extensa, pero es rica en contenido a la vez, por cuanto en buena medida viene a precisar los alcances de un proceso de investigación con que puede actuar una comisión legislativa de investigación. De esta se pueden precisar interesantes elementos, como son la diferencia entre el control jurisdiccional y el control parlamentario.

Como primer aspecto, debemos arribar a la conclusión de que el control que realiza el Congreso es más flexible, por cuanto no debe respetar el debido proceso como en sede judicial es de observancia obligatoria, lo que no significa en modo alguno que no existan garantías que se deben guardar al compareciente, como lo es, entre otras, la posibilidad de abstenerse de declarar contra sí mismo o la posibilidad de hacerse acompañar por un profesional en derecho.

XI. CONCLUSIONES

Establecido lo anterior, arribamos a las siguientes conclusiones:

- *Al ser la Asamblea Legislativa el poder más representativo y democrático, y dada la imposibilidad material en poder llevar a cabo un espacio en donde los gobernantes rindan cuentas de sus acciones políticas realizadas en el ejercicio de su función, es en sede parlamentaria donde se debe llevar a cabo la labor de control. Esta potestad es una condición intrínseca con la que cuenta el Parlamento dado que no le está vedada la posibilidad de realizar esta acción aun en período de sesiones extraordinarias.*

- *El control parlamentario se convierte en un pilar de la eficacia de un sistema democrático, demanda estudio por parte de los legisladores dada la complejidad de este. Para ello es preciso contar con personal especializado en diferentes campos, en vista del amplio espectro, así como resulta imperativo determinar la oportunidad de su activación.*

- *Dada la conformación que presenta la Asamblea Legislativa, en donde generalmente la fracción mayoritaria es la del partido de gobierno, se produce una confusión ente los representantes de este grupo político y el Poder Ejecutivo, situación que pone en tela de duda el principio de separación de poderes.*

- *Ante la ausencia de normativa expresa que determine y establezca los alcances, como el mismo procedimiento del control político, ha sido la Sala Constitucional la que en sus diferentes sentencias ha ido ahormando el contenido de esta atribución constitucional.*

XII. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Costa Rica

- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

2000 *Derecho parlamentario costarricense*. Editorial IJSA: Costa Rica, 465 páginas.

Sala Constitucional de la República de Costa Rica, sentencia 1898 de 1997.

Sala Constitucional de la República de Costa Rica, sentencia 6802 de 1998.

- SOLÍS F., Alex

1995 *El control parlamentario*. Prodel: Costa Rica, 270 páginas.

El control político y Jurisprudencia Constitucional. Conamaj: Costa Rica, 303 páginas.

¹⁸ Las operaciones afectas al IGV también están gravadas con el Impuesto de Promoción Municipal, que tiene la tasa de 2%. Entonces, la suma de la tasa nominal del IGV (16%) y la tasa nominal del Impuesto de Promoción Municipal (2%) arroja un total de 18%. Con relación a este punto, en la práctica se dice que la tasa del IGV es 18%; sin embargo, insistimos que, en rigor, la tasa nominal del IGV es solamente 16%.

Análisis sobre el control político en el Parlamento de la República del Paraguay

Tipos de control constitucional

ANA LORENA CRISTALDO SILVA¹⁷

Jefa de la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deporte de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Paraguay



SUMARIO

I. Introducción.- II. El control político en el Parlamento de la República del Paraguay.- III. El rol de las mayorías y minorías.- IV. Tipos de controles.- 4.1. Pedidos de informe.- 4.2. Preguntas.- 4.3. Comisiones de investigación.- 4.4. Citación e interpelación.- 4.5. Del voto de censura.- 4.6. Juicio político.- V. Conclusión.- Bibliografía.

Las formas en que se materializa la función de control del parlamentario en el régimen presidencialista paraguayo son: los pedidos de informe, las preguntas, las Comisiones de Investigación, la citación, la interpelación, el voto de censura, la remoción y el juicio político.

¹⁷ Nació en la ciudad de Asunción de la República del Paraguay, el 19 de setiembre de 1983. Es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción y cuenta con un diplomado en Educación por la misma Universidad. Ingresó como funcionaria a la Honorable Cámara de Senadores en el año 2006, asignada como asistente en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Senadores, siendo luego designada jefa de la Oficina de Redacción de Actas dependiente de la Secretaría General, durante los años 2008-2010. Posteriormente fue nombrada jefa de la Comisión de Obras Públicas y Comunicaciones y actualmente se desempeña como jefa de la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deportes de la Honorable Cámara de Senadores, desde el año 2014.

I. INTRODUCCIÓN

En un Estado de derecho y en un sistema democrático, republicano y presidencialista, como el caso paraguayo, la función de recíproco control de los órganos supremos del Estado es esencial para el adecuado funcionamiento del sistema. La característica fundamental del Estado de derecho es, precisamente, que todas las personas, las instituciones y los poderes públicos se desenvuelvan dentro del marco de las regulaciones constitucionales y legales, de modo tal que no existen poderes absolutos sino atribuciones y deberes pautados por normas jurídicas. La preservación de ese Estado de derecho requiere el control de todos los agentes que componen una sociedad.

Es por eso que la Constitución Nacional establece en su artículo 3° que «el Gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control». La finalidad es evitar arbitrariedades y extralimitaciones, ya sea que consistan en el uso del poder fuera de la atribución y competencia legal (abuso de poder), o que se aplique el poder con un fin distinto al que legalmente corresponda (desviación del poder).

II. EL CONTROL POLÍTICO EN EL PARLAMENTO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Se entiende por Control Parlamentario como: la atribución reconocida constitucionalmente a ciertos parlamentos, tendiente a que estos verifiquen la conformidad del accionar gubernativo con normas constitucionales o de otra especie.

Uno de los soportes constitucionales de la competencia del Congreso para el control radica en el precepto constitucional paraguayo que le asigna el deber de «velar por la observancia de la Constitución y las leyes» (art. 202, inc. 1, de la Constitución Nacional), norma que da la pauta de que el control parlamentario es amplio porque se extiende, en los límites y con los procedimientos pautados en la norma fundamental, a los demás poderes supremos del Estado, a los órganos extrapoderes, a todas las entidades públicas y a personas y entidades privadas.

III. EL ROL DE LAS MAYORÍAS Y MINORÍAS

Las Cámaras del Congreso de Paraguay se integran exclusivamente con legisladores o congresistas titulares: ochenta diputados (art. 221 C.N.) y cuarenta y cinco senadores (art. 223 C.N.). Los primeros son electos en colegios electorales departamentales y los segundos, en una circunscripción electoral que abarca todo el país.

El Paraguay fue desde su independencia (1811) una república unitaria y desde que rigió

su primera Constitución (1870), una república unitaria, democrática y presidencialista.

Dada su condición de república democrática, la institución parlamentaria es ineludible en la estructura y organización de su ordenamiento político. Cuando el control parlamentario se procesa reglamentariamente y de manera tal que culmine en una decisión del Congreso o de sus cámaras, ese control es siempre vinculante, ya sea porque define su voluntad aprobando, reprobando o alentando determinadas actividades o políticas, ya sea porque cite, interpele, censure, requiera informes, investigue, apruebe o repruebe cuentas, someta a algunos agentes públicos a juicio político, decida la intervención de municipalidades, etc.

Algún tipo marginal de control parlamentario es de condición no reglada, como el que se deriva de las opiniones y ponencias de legisladores considerados aisladamente (intervención en los debates, propuestas, etc.) o colectivamente (bancadas o grupos parlamentarios).

El artículo 186 C.N. establece en el segundo párrafo que todas las comisiones se integrarán, en lo posible, proporcionalmente, de acuerdo con las bancadas representadas en las Cámaras.

Si bien el partido ganador no siempre resulta con una bancada compuesta por la mayoría, han existido y existen pactos políticos entre las distintas bancadas con el fin de conseguir votos necesarios ante cualquier situación que lo amerite.

En sus comienzos (2 primeros años) el actual gobierno contaba con un «pacto azulgrana» entre el partido colorado, que es el del gobierno, y el partido liberal (bandera azul), que es el principal partido opositor mayoritario del país, que cuenta con la mayoría de votos de la «oposición» en el Parlamento. De esta manera, el sector de la izquierda queda como grupo minoritario que ejerce la figura de contralor, ya que denuncia permanentemente las irregularidades cometidas por el gobierno.

Sin embargo, esta situación ha cambiado desde el inicio de este periodo parlamentario (marzo 2015) debido al inicio de campañas políticas de cara a los comicios partidarios y posteriormente a elecciones municipales. El Presidente de la República ha manifestado públicamente su apoyo total a un sector del partido oficialista contrario al grupo mayoritario de senadores del Partido Colorado (oficialista), formando así una unión con el grupo minoritario izquierdista y quedando posteriormente como fuerza mayoritaria «opositora» al gobierno.

Tal es así que las sesiones del Congreso se han convertido en un estadio de constantes manifestaciones y denuncias del mal desempeño en el desarrollo de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo.

IV. TIPOS DE CONTROLES

El artículo 188 de la Constitución Nacional (en adelante: C.N.) establece el juramento de los congresistas de desempeñarse debidamente en el cargo y obrar de conformidad a lo que prescribe la misma. Para citar algunos deberes: velar por la observancia de la C.N.; dictar leyes conforme a ella; sancionar anualmente el Presupuesto General de la Nación; aprobar o rechazar los tratados y acuerdos internacionales suscriptos por el Poder Ejecutivo; y aprobar o rechazar, en todo o en parte y previo informe de la Contraloría General de la República, el detalle y la justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria, etc.

Esto significa que el Poder Ejecutivo necesita la autorización del Parlamento para la formación del gobierno.

Para una mejor ilustración, cito el caso del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, suscripto por el Poder Ejecutivo el 4 de julio del 2006. El Congreso se negó a aprobar hasta diciembre de 2013. Es importante resaltar que el ingreso formal de Venezuela se dio en el año 2012, cuando los demás Estados Miembros del Mercosur decretaron la suspensión de injerencia del Paraguay en las decisiones del Mercosur hasta que fueran efectuadas las elecciones democráticas programadas para abril del 2013, luego del juicio político al ex presidente paraguayo Fernando Lugo.

Seguidamente describo los tipos de controles del Parlamento paraguayo, conforme la clasificación constitucional.

4.1. PEDIDOS DE INFORME (ART. 192 DE LA C.N.)

Las Cámaras pueden solicitar a los demás poderes, a entidades autónomas, autárquicas y descentralizadas, y a los funcionarios públicos, los informes sobre los asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional. Los afectados están obligados a responderlos dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser menor a quince días.

Los pedidos de informe, ya sean del Congreso, con una de sus cámaras o de comisiones unicamerales o bicamerales, además de constituir un medio para el esclarecimiento de hechos que guardan relación con el interés público y para el mejor cumplimiento de sus diferentes funciones (legislativa, designativa, etc.), constituyen también una herramienta efectiva de control parlamentario, tanto por el mismo contenido de los informes requeridos cuanto porque las respuestas al pedido de informes desnuden falencias, arbitrariedades o disfunciones en el manejo de la cosa pública.

El efecto de los pedidos de informes guarda estrecha conexión entre la labor del Congreso y la opinión pública, conexión que deviene en muchos casos en la movilización de los sectores sociales afectados. Los pedidos de informe se formulan y responden por escrito.

Existen innumerables pedidos de informe realizados por cada una de las Cámaras, es uno de los mecanismos de control más utilizados por los congresistas actuales, vale decir que en casi todos los casos son aprobados cuando se presentan; sin embargo, por la falta

de sanción, muy pocos son respondidos en tiempo y forma.

En noviembre de 2014, la Cámara de Diputados ha dado media sanción a un proyecto que busca reglamentar el presente artículo constitucional. En él se establecen los organismos o entidades públicas sujetos a la Ley, la forma y contenido de los informes, el plazo para la remisión de los mismos y el procedimiento por el incumplimiento. El proyecto todavía no fue considerado en la sesión de la Cámara de Senadores, pero tiene como fecha de vencimiento el próximo 7 de mayo.

4.2. PREGUNTAS

Si bien no hay una previsión específica para las cámaras del Congreso, ella es una facultad implícita derivada de sus atribuciones y deberes. No existe impedimento para el requerimiento de opiniones ya que está previsto para las comisiones en el artículo 186 C.N.

Las Comisiones Asesoras permanentes utilizan constantemente esta figura cuando existen dudas o desconocimiento sobre un tema en particular, antes de la elaboración del dictamen correspondiente.

Por ejemplo: la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deportes de la Honorable Cámara de Senadores tiene a su cargo el estudio de un proyecto de Ley de obligatoriedad de creación de centros de estudiantes en todas las instituciones educativas públicas. Entonces, antes de firmar el dictamen correspondiente, remite una nota al Ministerio de Educación por la cual solicita su opinión al respecto. Posterior a la respuesta que emita el Ministerio, se dictamina a favor o en contra del proyecto.

4.3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN (ART. 195 DE LA C.N.)

Podrán construir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros[...] Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación [...]

Una forma de control parlamentario es la investigación por medio de comisiones bicamerales o conjuntas. Para que ese control sea eficaz, se requiere que esas comisiones investigadoras se apliquen a indagar temas concretos, que utilicen criterios objetivos y técnicos adecuados al objeto de la investigación y que cuenten con asesoramiento de expertos en la materia.

El presente artículo está reglamentado por la Ley N° 137/93, donde se dispone el procedimiento para la conformación y actuación de las Comisiones investigadoras, así como también sobre las citaciones a personas enunciadas en el artículo constitucional

pertinente y las correspondientes sanciones en el caso de que no concurriesen.

El artículo 195 de la C.N. posibilita la constitución de comisiones bicamerales de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de legisladores, y obliga a agentes públicos y particulares a comparecer ante ellas y a suministrarles la información y documentación que se les requiera.

Ese precepto constitucional también excluye de la investigación al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los ministros del Poder ejecutivo y a los magistrados judiciales en materia jurisdiccional, y determina que la actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privadas del Poder Judicial, ni lesionará derechos y garantías constitucionales, ya que sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales.

Conforme al artículo 195 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay y su correspondiente reglamentación por la Ley N° 137/93, el Congreso paraguayo tiene las siguientes prerrogativas:

- La obligación a comparecer: Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer y suministrar la información y las documentaciones que se les requiera. La ley N° 137/93 establece las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. La citación se notifica por Telegrama colacionado o mediante notario público, en el domicilio real o legal del citado con la advertencia de las sanciones de las que pueden hacerse pasibles si no compareciesen.
- La cuestión será derivada al Juez competente de Primera Instancia de la Jurisdicción y Circunscripción Judicial que corresponda para que se resuelva en definitiva, si el obligado considerase impertinente el examen o la entrega de la documentación solicitada, o de parte de ella y la Comisión, por mayoría absoluta, se ratificase en su exigencia.
- Allanamiento o registro de domicilio, de inventario, de embargo o de secuestro, se realizarán con las formalidades establecidas en los Códigos rituales y en ellas podrán participar miembros de las Comisiones Conjuntas de Investigación.

Las conclusiones de la investigación no son vinculantes para los tribunales ni menoscaban las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria.

La utilización de este recurso por el Parlamento paraguayo es reservada a casos muy particulares.

Actualmente existe una Comisión Bicameral de Investigación de carácter transitorio, constituida para la investigación del asesinato del periodista Pablo Medina y la señorita

Antonia Almada y su relación con la infiltración de organizaciones del crimen organizado en el ámbito político y de las instituciones del Estado. La misma fue aprobada el 23 de octubre pasado, mediante Resolución N° 502 de la Honorable Cámara de Senadores, en la cual se establece el plazo de 45 días para elevar informes a ambas Cámaras del Congreso.

Anterior a esta, en el año 1993 hasta el año 1996, el Congreso Nacional conformó una «Comisión Bicameral de Investigaciones» (CBI) de carácter permanente, en la cual se investigaron varios casos de corrupción, atentados, denuncias sobre irregularidades en entidades públicas y privadas. Todas las conclusiones fueron remitidas a la Fiscalía, al Poder Judicial o a la Contraloría General de la República. Desde entonces, las demás Comisiones de Investigación fueron de carácter transitorio.

4.4. CITACIÓN E INTERPELACIÓN (ART. 193 DE LA C.N)

Cada Cámara por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar, individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública [...]

El cumplimiento de las funciones y atribuciones del Poder Legislativo impone la necesidad de que los parlamentarios estén informados, es por eso que, además de otros mecanismos que cumplen el mismo objetivo, la citación o interpelación es un procedimiento específico que consiste en la facultad que tiene cada cámara del Congreso de citar e interpelar a los ministros y altos funcionarios de la administración pública, de entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de empresas del Estado, cuando se estudie un proyecto de ley o un asunto concerniente a sus respectivas actividades, a fin de que comparezcan obligatoriamente ante la cámara requirente y respondan formal y responsablemente a preguntas que les fueran formuladas y comunicadas con cierta antelación mínima y sobre las que le formulen en la misma sesión plenaria de la Cámara requirente que se reúna a tal efecto.

En el artículo constitucional pertinente se prevé que por mayoría absoluta de una u otra cámara del Congreso ella cite e interpele a ministros y a los indicados altos funcionarios; que la formulación y comunicación de las preguntas se haga con una antelación mínima de cinco días; y que los citados están obligados a concurrir a la sesión respectiva, a responder a las preguntas y a brindar toda la información que les fuera solicitada.

Está reglamentado por Ley N° 164/93, en la cual se dispone el procedimiento para llevar a cabo la citación e interpelación del funcionario del Estado afectado.

En el año 2014 en la Cámara baja, con más de 41 votos (de los 80) se aprobó la resolución de interpelación a la ministra de la Secretaría del Ambiente (SEAM), María Cristina Morales. Uno de los temas cuestionados fue la resolución por la cual se había dispuesto la caza, acopio, tenencia, transporte y comercialización de hasta 214.000 unidades de tejú guasú hú (tupinambis merianae), y tejú guasú pytá (tupinambis rufescens).

Luego de un mes de la Interpelación, varios diputados presentaron el Proyecto de Resolución «*Que considera insatisfactorias las respuestas de la Sra. María Cristina Morales, ministra de la Secretaría del Ambiente (SEAM), y emite un voto de censura en contra de la misma*», el cual no obtuvo los 53 votos requeridos, por lo que fue rechazado.

En la Cámara de Senadores la interpelación aprobada y llevada a cabo hace dos semanas ha sido la del Ministro Secretario de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM), Fabrizio Caligaris, por haber utilizado la televisión pública, ahora llamada Paraguay Tv, para transmitir un acto proselitista de la campaña hacia la presidencia de la ANR con presencia del Presidente de la República. Casi la totalidad de los senadores presentes quedó disconforme con las respuestas del interpelado, según han manifestado a la prensa, por lo que no se descarta en la eventualidad un pedido de censura para el mismo.

4.5. DEL VOTO DE CENSURA (ART. 194 DE LA C.N.)

Si el citado no concurriese o se considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras por mayoría absoluta de dos tercios, podrá emitir un voto de censura y recomendar su remoción del cargo [...]

Como consecuencia ulterior de la citación e interpelación puede sobrevenir el voto de censura establecido en el artículo 194 de la C.N., el cual constituye una sanción política al agente público citado e interpelado, ya sea porque este no concurra a la citación o porque se consideren insatisfactorias sus declaraciones. El voto de censura requiere mayoría absoluta de dos tercios de ambas cámaras del Congreso y su adopción importa recomendar la remoción del agente público al Presidente de la República o al superior del agente público censurado.

Es un mecanismo de control que debería reglamentarse y potenciarse para darle efectividad, ya que al ser solamente una recomendación para el Poder Ejecutivo, este puede optar por hacer caso omiso y, por tanto, todo lo realizado queda en la nada.

Así pues, en nuestro régimen constitucional la citación se efectúa por decisión de una de las cámaras del Congreso, en la cual se produce también la interpelación; en tanto que el voto de censura es una decisión de ambas cámaras por el voto de la mayoría absoluta de dos tercios de sus miembros, de ahí que para que la otra cámara adopte una decisión ajustada de los hechos, se requiera que cuando se pretenda emitir un voto de censura contra un agente público, la Cámara que cito e interpeló:

- a) informe a la otra cámara su decisión de emitir un voto de censura;*
- b) informe sobre los motivos de esa decisión (no concurrencia del citado, respuestas insatisfactorias), y,*
- c) remita copia de todas las actuaciones, a fin de que la otra cámara también tome conocimiento de los antecedentes de la citación e interpelación, de las preguntas y respuestas y del debate respectivo.*

No existe impedimento que la otra cámara, antes de adoptar una decisión, también cite

al agente público en cuestión, a fin de recabar información adicional.

Es un elemento casi nulo. A modo de informar la situación actual, como he señalado anteriormente en el caso de la interpelación recientemente realizada, el funcionario afectado no escapa a la posibilidad de ser censurado.

4.6. JUICIO POLÍTICO (ART. 225 DE LA C.N.)

Todos los integrantes del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, El Contralor, el Subcontralor y los Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral pueden ser sometidos a Juicio Político por mal desempeño de sus funciones [...]

Las causales para su promoción son tres: mal desempeño de sus funciones, delitos cometidos en el ejercicio del cargo o delitos comunes. El efecto de su declaración de culpabilidad es tan solo separarlos de sus cargos, vale decir, que no es pues entonces la calificación de un hecho punible, determinación de autores o la imposición de una sanción penal.

La misma es una potestad y no un deber del Congreso, esto significa que ni la Cámara de Diputados está obligada a promover el Juicio, ni la Cámara de Senadores está intimada a declarar la culpabilidad.

Es difícil definir precisamente lo que constituye el mal desempeño de las funciones, aunque es indudable que es facultad discrecional del Congreso determinar en cada coyuntura histórico-política los hechos y la gravedad de lo que configura esa causal.

Es por eso que uno de los supuestos para que se disponga esta causal, es que el mal desempeño evidencie incapacidad para ejercer el cargo con corrección y honestidad.

Tal como lo establece el artículo pertinente, en el segundo párrafo, la decisión de someter a Juicio a alguno de los funcionarios citados requiere una mayoría calificada de dos tercios (53 de 80 miembros) en la Cámara de Diputados y la declaración de culpabilidad por la Cámara de Senadores, se dará igualmente por la mayoría absoluta de dos tercios (30 de 45 miembros).

El último Juicio Político realizado en el país fue al entonces Presidente de la República, Fernando Lugo, quien fue destituido en el año 2012, tras los enfrentamientos entre campesinos y policías ocurridos días antes (del juicio) en Curuguay, departamento de Canindeyú, con un saldo de diecisiete muertos.

Otro caso que sigue en curso es el del asesinato a tiros del periodista Pablo Medina, en una emboscada en un camino rural del distrito de Villa Ygatimí, departamento de Canindeyú, en el cual el principal sospechoso es el intendente de Ypehû, Vilmar «Neneco» Acosta, quien fue «salpicado» en hechos de tráfico de droga en la frontera,

cuestiones que Medina había publicado, y quien está ligado a diputados nacionales.

En ese contexto, se está llevando a cabo negociaciones parlamentarias con el fin de enjuiciar a Ministros de la Corte, quienes han sido complicados en casos de narcotráfico. Dos meses después del atentado renunció el ministro Víctor Núñez al alto cargo en el Poder Judicial, antes de que el Congreso apruebe un juicio político para removerlo, quedando otros tres ministros: Óscar Bajac, Sindulfo Blanco y César Garay Zuccolillo, con posibilidad de Juicio. Los mismos han sido acusados de mal desempeño en sus funciones por la Cámara de Diputados. Las acusaciones han sido remitidas a la Cámara de Senadores, quienes, por falta de votos, todavía no lo han considerado. Siguen las negociaciones para llevar a cabo los juicios pertinentes.

V. CONCLUSIÓN

El control que realiza el Congreso tiene una calidad especial porque es uno de los poderes supremos del Estado, porque se trata de un órgano complejo y colegiado cuya integración plural expresa y representa la composición política real de la sociedad y porque de esa forma intervienen en su gestión y funcionamiento todas las fuerzas políticas de cierta envergadura que actúan en el escenario nacional.

Ese control parlamentario, además de su específica virtualidad de fiscalizar la actuación de agentes y entidades públicas y privadas, conlleva generalmente otras consecuencias, tales como la de ilustrar y orientar a la opinión pública en temas de interés general, la de lograr en muchas ocasiones la rectificación de errores y la erradicación de deficiencias, etc.

Hay que resaltar la importancia de cada uno de los recursos expuestos, algunos más eficientes y utilizados que otros, pero esto no significa que cualquiera de ellos sea inservible. Hay que mejorarlos y potenciarlos a través de leyes reglamentarias que faciliten su utilización y que además arrojen un resultado utilitario al control parlamentario.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- *BEETHAM, David*

2006 *El Parlamento y la Democracia en el siglo veintiuno, Suiza, Unión Interparlamentaria.* Págs. 225

- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992. Congreso de la Nación. Asunción. 2013.

Órganos Constitucionales. Corte Suprema de Justicia. Asunción. 2007.

- FERNANDEZ AREVALOS, Evelio
2003 *Órganos Constitucionales del Estado, Asunción, Intercontinental. Págs. 545*
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de
2004 *Del Espíritu de las Leyes. Madrid, Tecnos. Págs. 472*
- OSSORIO, Manuel
2008 *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Heliasta. Págs. 1005*

El Congreso Nacional y el control político en la República Dominicana

CELESTINA SÁNCHEZ NIVAR ²⁰

Encargada de la División del Departamento de Coordinación de Comisiones de la Cámara de Senadores del Congreso de la República Dominicana.



SUMARIO

I. Introducción.- II. Antecedentes jurídicos.- III. Fundamento jurídico.- 3.1. Base constitucional.- 3.2. Base reglamentaria.- 3.3. Base legal.- IV. Mecanismos de control.- 4.1. Constitucional.- 4.2. Reglamentario.- V. Tipos de instrumentos de control parlamentario.- 5.1. Comisiones legislativas.- 5.2. Invitaciones.- 5.3. Interpelaciones.- 5.4. Voto de censura.- 5.5. Juicio político.- VI. Aportes trascendentes de la Constitución de 2010.- VII. Retos y desafíos del Congreso Nacional.- VIII. Conclusión.- Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Para el sistema de gobierno democrático es fundamental transparentar la gestión y la responsabilidad política de los funcionarios gubernamentales, así como definir mecanismos efectivos para la rendición de cuentas de quienes integran la administración pública, de manera que las políticas y acciones gubernamentales sean eficaces y acordes con las necesidades de los ciudadanos.

²⁰ Abogada, graduada de la Universidad del Caribe, con 20 años de experiencia en el Senado de la República en el departamento de Coordinación de Comisiones, donde ostenta el cargo de Encargada de División. Ha realizado diplomados y cursos en el área de Derecho Constitucional, Elaboración de Proyectos, Técnica Legislativa, Administración Pública de los Recursos Humanos, entre otros.

El Congreso legisla y fiscaliza en representación del pueblo dominicano; por esta razón la Constitución dominicana vigente consagra disposiciones fundamentales para los legisladores relacionadas con importantes atribuciones en materia de fiscalización y control político, siendo uno de los aspectos más relevantes la configuración de instrumentos y mecanismos tendentes a perfeccionar la función fiscalizadora de este importante poder del Estado.

En el presente documento presentaremos los antecedentes jurídicos que sirven de fundamento para el actual sistema de gobierno que tiene la República Dominicana, así como las bases para formar el sistema de peso y contrapeso de los poderes públicos. Cómo se aplican los mecanismos de control político en las cámaras legislativas, los tipos de control, así como los retos y desafíos que tiene el Congreso de la República Dominicana en el tema de la fiscalización y control político.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

La Revolución Francesa del 14 de julio de 1789 marcó un enorme cambio en la economía y las relaciones sociales. Sus ideales se extendieron por gran parte de Europa y del resto del mundo sirviendo como motor para las naciones latinoamericanas que buscaban su independencia de la corona española. Así surgen los Estados constitucionales, como una consecuencia de las revoluciones del siglo XVIII, limitando el poder político.

En ese sentido, la teoría de Montesquieu de la separación de los poderes es un elemento de gran importancia para los Estados democráticos y garantes de la libertad individual, los derechos fundamentales y el ejercicio del poder político. Esta teoría propugna que cada poder debe ejercer sus facultades conforme los mandatos de la Constitución, procurando el equilibrio entre todos y manteniendo la gobernabilidad que necesita un Estado. La teoría de Montesquieu marcó el inicio de las naciones, tanto en Europa como en Latinoamérica, quienes establecieron en sus constituciones la separación del poder político.

Nuestra Nación, con la proclamación de su primera Constitución, el 6 de noviembre de 1844, estableció la separación de los poderes y las funciones que le competen a cada uno, sobre una base homogénea de una república democrática en la que los ciudadanos puedan tomar parte activa en los asuntos públicos sin la necesidad de mecanismos institucionales que limiten su poder, ya que este tipo de sociedades está para contrarrestar el poder, de modo que ninguno extralimite su fuerza por encima de otro.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

La Constitución dominicana ha sido sometida a 38 reformas constitucionales, siendo la más reciente la del año 2010, en la cual se replanteó todo el esquema normativo en materia de fiscalización y control político del Congreso Nacional, como quedó establecido en el

artículo 93 de la Constitución de la República, que define las atribuciones del Congreso Nacional en materia de fiscalización y establece el control y fiscalización a los fondos públicos tal y como lo expresa el artículo 246:

Artículo 246.-Control y fiscalización de los fondos públicos. El Control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

De lo anterior se infiere que el Congreso Nacional tiene naturaleza política y la expresa a través de la función constitucional, la vigilancia y verificación de las acciones y omisiones de los funcionarios, solicitándoles informaciones referentes a las funciones y actos que realizan, y estableciendo las consecuencias de los mismos en términos de responsabilidad política en caso de haber violentado la Constitución y las leyes.

La responsabilidad política se determina a través de procedimientos legislativos, iniciando con la interpelación, voto de censura y juicio político, pudiendo ser sancionado por el Pleno el funcionario que ha sido sometido por el Congreso Nacional a estos procedimientos, que tienen como consecuencia la solicitud de su destitución y su inhabilitación por un período de diez años para ocupar cargos públicos. Esta disposición es para los funcionarios que han sido elegidos por el voto popular de manera directa o indirecta, incluyendo al presidente de la República y se encuentra establecida en el artículo 80 de la Constitución.

La referida Constitución incorporó instrumentos y procedimientos para que el Congreso Nacional ejerza la función peso y contrapeso. Para esos fines se incluyeron figuras provenientes del uso y costumbre parlamentaria, como son las citaciones, los pedidos o solicitud de informes.

El artículo 115 de nuestra Constitución establece la creación de una ley especial que regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, interpelaciones, juicio político y los demás mecanismos de control establecidos en la propia Carta Magna. A pesar de ser este un elemento fundamental para que el Congreso ejerza su labor de fiscalizador, la referida ley aún no ha sido aprobada por el Congreso Nacional.

3.1. BASE CONSTITUCIONAL

La Constitución da una visión de cómo el Congreso está facultado para ejercer la función de contrapeso y los instrumentos que se contemplan para materializar este mandato. En su artículo 2, otorga la soberanía al pueblo y especifica además que de este emanan los poderes que se ejercen por medio de representantes, los cuales son elegidos de forma directa. Asimismo, en el artículo 4 se evidencia cómo el Estado dominicano, basándose en la teoría de Montesquieu, establece la separación de los poderes públicos, al

disponer que el Gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, y divide el poder en tres: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables del cumplimiento de las atribuciones que les han sido conferidas por la Constitución y las leyes y no son delegables.

De esta forma se define la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derechos, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Como atribución del Poder Legislativo, pero exclusivamente del Senado de la República, el artículo 83, numeral 1, de la Constitución le confiere el conocimiento de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra las y los funcionarios públicos. En estos casos, la declaración de culpabilidad deja a la persona destituida de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años. La persona destituida quedará sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada por ante los tribunales ordinarios, con arreglo a la ley. Esta decisión se adoptará con el voto de las dos terceras partes de la matrícula.

De igual forma, la Cámara de Diputados tiene constitucionalmente como atribución exclusiva acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. La acusación solo podrá formularse con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula. Cuando se trate del Presidente y el Vicepresidente de la República, se requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula. La persona acusada quedará suspendida en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.

El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo y en consecuencia, como lo establece el artículo 93 de la Constitución, aprueba o rechaza el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo durante la Primera Legislatura Ordinaria de cada año, tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas; vela por la conservación y fructificación de los bienes nacionales el beneficio de la sociedad y aprueba o rechazar la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el artículo 128, numeral 2, literal d); además, cita a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso, para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración; y examina anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y los aprueba, si están ajustados a la Constitución y a las leyes.

De igual forma, el Congreso Nacional tiene la potestad de nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público y rindan el informe correspondiente para así

supervisar las políticas públicas que implemente el Gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.

Como un instrumento de control, el artículo 91 de la Constitución establece las invitaciones que realizan las cámaras legislativas, así como las comisiones permanentes y especiales que estas constituyan, a ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la Administración Pública, así como a cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información pertinente sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderadas. Establece además que, en caso de renuencia de las personas citadas a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, serán sancionadas por los tribunales penales de la República con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes para los casos de desacato a las autoridades públicas, a requerimiento de la cámara correspondiente.

Otro instrumento de control que posee el Congreso Nacional y que emana del artículo 95 de la Constitución es la que lo faculta para interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, para recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores. Si el funcionario o funcionaria citado no compareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad.

3.2. BASE REGLAMENTARIA

En el aspecto reglamentario la función de control del Congreso, en lo que respecta al Senado de la República, se manifiesta en el artículo 6 de su Reglamento Interno, referente a la autonomía política, normativa, administrativa, presupuestaria y financiera. El artículo 50 de este Reglamento expresa el mandato de representación de los senadores, el cual debe ser con apego al sagrado deber que tienen ellos con el pueblo que los eligió. De igual forma, el régimen ético y disciplinario indica que los senadores deben proteger su imagen y la del Senado, manteniendo la dignidad y el decoro en las funciones públicas y privadas.

El Reglamento del Senado de la República establece, en su artículo 299, la creación de comisiones especiales investigadoras, con el propósito de atender demandas sociales, políticas o de otra índole, exigidas por la población. Estas comisiones se ajustarán a la ley de procedimientos de control político del Congreso, que establece el artículo 115 de la Constitución de la República y que reglamentarán la naturaleza, integración,

atribuciones, alcance, competencias y límites de las mismas, garantizando siempre los derechos fundamentales y las garantías constitucionales. De acuerdo a lo establecido en el artículo 301 del RIS, estas comisiones se crearán mediante resolución adoptada por el Pleno del Senado con los votos de las dos terceras partes de los presentes. Hasta tanto se apruebe la Ley de Control Político, en aquellas resoluciones tendentes a conformar las mismas, se deberá especificar, su modalidad equilibrada de integración, su objeto, los hechos o problemática a investigar, el plazo para el informe correspondiente y los efectos vinculantes al mismo.

El reglamento de la Cámara de Diputados explica de manera detallada las funciones de las comisiones permanentes, similares a las del Senado, entre las cuales están: invitar a los ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la Administración Pública, así como cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información pertinente sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderadas, en virtud de lo que dispone el artículo 94 de la Constitución de la República. El establecimiento de la metodología de implementación de los instrumentos de control en esa Cámara lo remite al manual de procedimientos.

3.3. BASE LEGAL

El artículo 241 de la Constitución de 2010 ordena la creación de una ley que defina la visión de la Nación a largo plazo. Para dar cumplimiento a este mandato, en el año 2012, el Poder Ejecutivo promulga la Ley 01-12, que crea la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, norma que integra el ejercicio por parte del sector público, nacional y local, las funciones de regulación, promoción y producción de bienes y servicios, así como la creación de las condiciones básicas que propicien la sinergia entre las acciones públicas y privadas para el logro de la visión de la nación proyectada a largo plazo y a la consecución de los objetivos y metas definidas en dicha ley. Esta ley se articula en función a cuatro ejes temáticos, de los cuales, el Primer Eje Estratégico, objetivo específico 1.3.3.1 y 1.3.3.3 y 1.3.3.3, relativo al Congreso Nacional, dispone el compromiso de:

[...] promover el fortalecimiento de las capacidades de las comisiones y oficinas técnicas [...] para que sobre la base de una información adecuada y oportuna, incluyendo la provista por la Cámara de Cuentas y el Sistema Integrado de Gestión Financiera, pueda cumplir con el mandato constitucional y legal de fiscalización y control del uso de los recursos públicos.

IV. MECANISMOS DE CONTROL

Los mecanismos de control del Congreso emanan del artículo 93, numeral 2, literales de la c) a la f), y artículo 94 de la Constitución. Estos son las invitaciones o citas a ministros,

viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso Nacional, para edificar a los legisladores sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración.

De igual forma, el gobierno rinde cuentas anualmente de los actos que realizó, se crean comisiones permanentes y especiales a instancias de los legisladores para investigar cualquier asunto que resulte de interés público. En caso de renuencia a estas invitaciones para rendir las declaraciones requeridas, los funcionarios serán sancionados por los tribunales de la República con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes para los casos de desacato a las autoridades públicas a requerimiento de la cámara correspondiente.

Es decir, el Congreso tiene la autoridad de someterlos por no atender las invitaciones o citas que se le han realizado. Estos casos no se dan realmente y la Constitución lo refiere a las «disposiciones legales vigentes».

Otro mecanismo de control son las interpelaciones, establecidas en el artículo 95 de la Constitución, como una potestad de las cámaras legislativas en ejercicio de su función de control y fiscalización. Dicho artículo establece que es facultad del Senado y de la Cámara de Diputados interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, con el acuerdo de la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores.

La interpelación implica un cuestionamiento por parte de los legisladores al funcionario interpelado para que rinda cuentas de manera pública a una o a ambas cámaras del Congreso Nacional sobre los asuntos objeto de la interrogación. Se aplica mediante una resolución que contiene la moción para la interpelación, la cual es presentada por un legislador y debe ser aprobada con el voto de las dos terceras partes de los presentes. Esta resolución se le notifica al funcionario objeto de la interpelación para que comparezca dentro de los tres días hábiles luego de aprobada la resolución. Las interpelaciones tienen lugar en la Sala de Sesiones y se realiza en un plazo no mayor de siete días hábiles luego de la notificación.

Para llevar a cabo la interpelación el presidente del Senado solicita la conformación del Pleno en comisión general, lo cual se votará sin debates. El presidente procede a explicar el procedimiento a seguir establecido en el Reglamento interno del Senado. Las reglas del debate se regirán por las consignadas en el Reglamento. Se fija el número de turnos a favor o en contra, el presidente asigna los turnos y declara finalizado los debates. Terminado este proceso de debates y de acuerdo con la mayoría, el Senado volverá a constituirse en sesión. El informe resultado de la interpelación se puede hacer a viva voz o por escrito en el menor tiempo posible.

En la reforma constitucional del año 2010 se agregó un párrafo a lo dispuesto en el artículo 95 sobre la interpelación congresual, el cual estableció que: «Si el funcionario o funcionaria citado no compareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad».

Con esta disposición, los assembleístas introdujeron una figura del régimen parlamentario al régimen presidencial, aunque limitó el alcance de la misma al establecer que lo único que pueden hacer las cámaras legislativas es recomendar al Presidente de la República o al superior jerárquico la destitución del funcionario, no destituirlo directamente, ya que esta es una facultad totalmente discrecional del jefe de Estado en un régimen presidencial. En el parlamentarismo, en cambio, cuando el Parlamento emite un voto de no confianza contra el Primer Ministro, este debe cesar en su cargo y ser reemplazado por el propio Parlamento o llamar a nuevas elecciones.

El juicio político, por su parte, es una institución completamente distinta a la interpelación. El artículo 83 de la Constitución establece que entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados está, «acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. La acusación solo podrá formularse con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula». Cuando se trate del Presidente y el Vicepresidente de la República, se requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula. El funcionario acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare ha lugar a la acusación. Puede decirse que en el juicio político la Cámara de Diputados actúa como fiscal acusador y el Senado como tribunal encargado de juzgar.

Este mecanismo de sanción es solo aplicable a los funcionarios elegidos por el voto popular, es decir, al:

- *Presidente*
- *Vicepresidente*
- *Senadores*
- *Diputados*
- *Regidores y Alcaldes*
- *Directores y Vocales*

Y a los elegidos por el Senado:

- *Los miembros de la Junta Central Electoral*
- *Miembros de la Cámara de Cuentas*

- Defensor del Pueblo

Y a los elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura (los jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior Electoral).

Estas figuras no son ejercidas con regularidad por el Congreso Nacional, la última vez que se llevaron a juicio político a funcionarios del gobierno fue en el año de 2008, cuando el Presidente de la Cámara de Cuentas y los demás miembros de esa institución fueron acusados por la Cámara de Diputados de mal manejo en el ejercicio de sus funciones.

De igual forma, el artículo 114 de la Constitución establece que el Presidente de la República debe rendir cuentas ante el Congreso Nacional en un informe que presenta anualmente en donde explica las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados económicos, financieros y sociales, además de las principales prioridades del gobierno que se propone ejecutar dentro de la Ley de Presupuesto General del Estado aprobada para ese año. El artículo 115 se refiere a la elaboración de una ley de Fiscalización y Control, que se encargará de regular los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas, el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, actos del Poder Ejecutivo, invitaciones, interpelaciones, juicios políticos, entre otros.

El Congreso Nacional también recibe el informe anual preparado por el Defensor del Pueblo, artículo 116 de la Constitución. Y el artículo 246 de la Constitución establece que el control y fiscalización del patrimonio, los ingresos y gastos y el uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República y por la sociedad en el marco de los mecanismos establecidos por ley.

4.2. REGLAMENTARIO

El control ejercido por el Congreso Nacional es político, ya que se refiere a lo establecido en la Constitución al vigilar las acciones de los funcionarios públicos, requiriéndoles informaciones referentes a su gestión. Las actividades de los parlamentos, más que legislar, están enfocadas a fiscalizar y controlar las acciones del gobierno, cuando coloca las actuaciones de los actores públicos y privados en un contexto jurídico predefinido, al elaborar un marco legal con el que se regirán. Dichas actividades forman parte de la separación de los poderes y de esta manera se logra detener el poder absoluto ejercido por el Estado.

Para tales fines, el Congreso Nacional se vale de instrumentos establecidos en la Constitución, las leyes y en los reglamentos internos de las cámaras legislativas. El reglamento interno del Senado dedica un título a estos instrumentos, referente a los «Procedimientos Parlamentarios Especiales», en el capítulo I, artículo 299, se describen las Comisiones Especiales de Investigación. En el artículo 302 y siguientes se define los procedimientos para la designación y elección de funcionarios públicos. Los artículos 309 al 320 expresan en qué consisten las invitaciones a los funcionarios, la interpelación,

el voto de censura y el juicio político.

V. TIPOS DE INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

5.1. COMISIONES LEGISLATIVAS

El Congreso Nacional tiene la facultad de nombrar Comisiones Permanentes, especiales, bicamerales y de investigación, a instancias de sus miembros. Las primeras se constituyen a partir de ejes temáticos que incluyen las materias que son propias de los ministerios, la administración interior del Senado y referente a cualquier tema que consideren relevante; además ejercen la función de fiscalización de la gestión pública por iniciativa propia en aquellas dependencias estatales cuyas atribuciones se encuentren dentro de la esfera de su competencia, pueden solicitar informaciones o la comparecencia de cualquier funcionario a una sesión de la comisión o requerir al Pleno, si es el caso, la interpellación del mismo, de acuerdo a la Constitución y las leyes.

Las Comisiones especiales se conforman para un asunto determinado o por una demanda social o política, con el objeto de dar respuesta a determinada situación en un breve plazo de tiempo. Las Comisiones bicamerales se integran cuando las cámaras legislativas tienen la intención de lograr el consenso de asuntos de gran importancia para la Nación en un determinado período de tiempo, estas se conforman a solicitud de un legislador o del presidente de cualquiera de las dos cámaras. Y las comisiones especiales de investigación están estructuradas por los poderes públicos establecidos en la Constitución de la República Dominicana, basado en el principio republicano de la separación de poderes; uno de los instrumentos que le permiten al Congreso ejercer la facultad de control político y fiscalización son las referidas comisiones, órganos que encuentran su fundamento en el artículo 93, numeral 2, literal e) de la Constitución, que establece como una de las atribuciones del Congreso Nacional: «nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público y rindan el informe correspondiente».

Antes de ser introducidas en la reforma del año 2010, las comisiones especiales de investigación en la República Dominicana registran su labor de control político a través de este instrumento. De esta manera, el Congreso, desde hace más de una década, posee en su registro histórico varias resoluciones resultados de innumerables comisiones de investigación en ambas cámara legislativas.

5.2. INVITACIONES

Las invitaciones o citas a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones legislativas,

para edificar a los legisladores, sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración tal y como lo establece el artículo 93, numeral 2 de la Constitución, y lo indica el RIS en el artículo 309.

El Senado de la República, en estos casos y de acuerdo a lo establecido en el artículo 311 de su Reglamento interno, expresa que la no atención a estas invitaciones podría dar lugar a la presentación de una moción de censura o de interpelación en los casos en que se aplique esta última.

5.3. INTERPELACIONES

Es un mecanismo de control sanción que emana del artículo 95, párrafo de la Constitución; y el RIS expresa, en los artículos 312-316, qué son y el procedimiento a seguir. Este mecanismo se utiliza para ministros, viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como las entidades que manejan fondos públicos y son requeridos con la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores.

El procedimiento es el siguiente: la moción de interpelación estará contenida en una resolución presentada por un Senador para tales efectos, la cual debe ser aprobada por los votos de las dos terceras partes de los presentes. El funcionario que es interpelado será notificado a comparecer dentro de los tres días hábiles luego de aprobada la resolución, la interpelación tendrá lugar en la sala de sesiones en un plazo no mayor de siete días hábiles a partir de la notificación de la resolución. Para llevar a cabo la interpelación el presidente del Senado solicitará la conformación del Pleno en comisión general, asumiendo los procedimientos y metodologías establecidas a este propósito.

5.4. VOTO DE CENSURA

El voto de censura establecido en el artículo 317 del Reglamento Interno del Senado indica que si el funcionario interpelado no asiste sin causa justificada o sus declaraciones son insatisfactorias, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, pueden emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República, o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad política y de competencias, la consecuencia debe ser la renuncia o destitución del funcionario censurado.

5.5. JUICIO POLÍTICO

Otro mecanismo de control que conlleva una sanción es el juicio político, artículo 83, numeral 1), de la Constitución de la República, referente a las atribuciones de la Cámara de Diputados, el cual, copiado a la letra, dice:

Artículo 83.- Atribuciones. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

Acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto

popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la Comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones.

La acusación sólo podrá formularse con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula. Cuando se trate del Presidente y Vicepresidente de la República, se requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula. La persona acusada quedará suspendida de sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.

En el reglamento interno del Senado de la República emana de los artículos 318 al 320, de esta manera la Cámara de Diputados, conforme a lo que establecen sus atribuciones, somete ante el Senado de la República un informe que contiene la acusación de los funcionarios y funcionarias, es el Senado quien decide sobre la referida acusación con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula, previo a constituirse en comisión general, a instancia del presidente del Senado, dentro de los diez días hábiles de haber recibido la acusación por parte de la Cámara de Diputados para determinar si ha lugar o no a la formación de causa. En caso de culpabilidad, la persona queda destituida de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años a partir de la destitución y si hubiere lugar puede ser acusada ante los tribunales ordinarios, con arreglo a la ley.

VI. APORTES TRASCENDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 2010

La Constitución vigente fortalece la atribución de investigación de las cámaras legislativas, incorporando a la efectividad y funcionalidad de las Comisiones de Investigación lo siguiente:

- *Son integradas para investigar respecto de cualquier asunto que revista interés público y a solicitud de uno de los miembros de las cámaras.*
- *Se establece la obligatoriedad de asistir y declarar a todas las personas del ámbito público y privado que puedan colaborar con el proceso investigativo y que son requeridas por la Comisión.*
- *El proceso de investigación debe garantizar las normas mínimas del debido proceso constitucional y legal, respetando siempre los derechos fundamentales de las partes.*
- *Se tipifica el desacato y su consecuencia judicial ante la renuencia de personas invitadas y que no comparezcan, o que, aun compareciendo, sus declaraciones resultaren insuficientes.*
- *Es obligatorio que todo órgano, institución o persona aporte las pruebas o soportes de imputaciones o hechos fácticos a comprobar durante el proceso de la investigación objeto de su conformación.*

VII. RETOS Y DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL

La aprobación del proyecto de ley de Fiscalización y Control, mandato constitucional que se establece en el artículo 115 de la Constitución, busca fortalecer las atribuciones de los mecanismos congresuales de fiscalización del patrimonio y recursos públicos, con la creación de una Comisión Permanente para Recaudación e Inversión de las Rentas,

así como la estructura, formalidades y procedimientos para la sanción del Estado de Recaudación de las Rentas Nacionales y del Informe de la Cámara de Cuentas que debe sustentar al mismo.

En lo que respecta al control político, con esta propuesta de ley se rediseñan los lineamientos para los procedimientos e instrumentos de control y fiscalización, diferenciando entre aquellos que solo procuran información de la gestión pública, de aquellos que al momento de ser impulsados podrían configurar la responsabilidad política del funcionario requerido o cuestionado, entre los que se encuentran las solicitudes de información, de informes de políticas públicas, interpelaciones, rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y de los ministerios, informes de control de las comisiones, creación de las comisiones de investigación congresuales, invitaciones a comparecer ante las cámaras legislativas o a sus comisiones, examen anual del informe del Defensor del Pueblo, moción de censura y la celebración del juicio político.

Otro reto que el Senado de la República tiene es la creación de una Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, hasta ahora esta oficina solo existe de manera funcional en la Cámara de Diputados. Esta oficina será un órgano técnico para el estudio y análisis de las finanzas públicas y todo lo concerniente a la política económica y presupuestaria de los poderes públicos.

VIII. CONCLUSIÓN

La República Dominicana, como otros países de Latinoamérica, posee un sistema de gobierno civil, republicano, democrático y representativo, basado en tres poderes: el ejecutivo, legislativo y judicial, independientes en el ejercicio de sus funciones. Los tres forman un sistema de peso y contrapeso que todo país debe implementar para que de esta manera un poder pueda supervisar al otro en su accionar y viceversa.

Es un excelente sistema basado en la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu. Sin embargo, en la mayoría de nuestros países lo que prevalece no es la supervisión de un poder con el otro sino una tendencia al dominio de un poder sobre otro. Esto debido a que en los sistemas presidencialistas se utilizan los mecanismos de fiscalización y control establecidos en la Constitución de manera parcializada, pues no hay diversidad en el ejercicio de los poderes públicos, es decir, por lo general, un mismo partido dirige los tres poderes. Es el caso de la República Dominicana, donde desde el año 2004 el partido de gobierno ha mantenido la supremacía en los demás poderes. Esto repercute en la forma en que los poderes realizan su labor de fiscalización y control.

El Congreso Nacional ha realizado su papel de fiscalizador la mayoría de las veces cuando el peso de la opinión pública sobrepasa los límites normales o cuando existe diferencia entre los legisladores y el Gobierno. Pero aun tratando los legisladores de imponer su rol de fiscalizadores, en ocasiones se ven impedidos de utilizar los procedimientos de

control y fiscalización ante la negativa de muchos ministros y el miedo a accionar de los legisladores frente al Gobierno. Es por esta razón que en el caso dominicano se necesita la aprobación del Proyecto de Ley de Fiscalización y Control, mandato constitucional que emana del artículo 115, el cual ha permitido en más de tres ocasiones y que está bajo estudio en comisión; asimismo, la aprobación de los manuales de procedimientos que regularán los mecanismos de control en ambas cámara legislativas. Esta propuesta de ley servirá para que el Congreso ejerza su función de contrapeso del gobierno, con instrumentos idóneos y garantista, estableciendo los límites necesarios que enmarquen sus respectivas actuaciones y las sanciones que sea apliquen a cada caso.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- 2011 CONGRESO NACIONAL

Constitución de la República, Servicios Gráficos Segura, Santo Domingo, República Dominicana, páginas 165.

- 2010 SENADO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Reglamento Interno, Departamento de Representación del Senado, Santo Domingo, República Dominicana, páginas 129 (versión de bolsillo).

- 2010 CÁMARA DE DIPUTADOS

Reglamento Interno, Editora Alga & Omega, Santo Domingo, República Dominicana, páginas 191.

- MONTESQUIEU, CHARLES LOUIS

El Espíritu de las Leyes. Disponible en internet: <<https://archivosociologico.files.wordpress.com/2010/04/charles-louis-montesquieu-el-espiritu-de-las-leyes.pdf>>

www.wikipedia.org

El ejercicio del control parlamentario en la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela



MILENNA JUDITH ALTUVE MORA ¹

Jefa de la División Técnica de la Dirección de Servicios de Secretaría de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela

SUMARIO

I. Introducción.- II. El control parlamentario en la República Bolivariana de Venezuela.- 2.1. Antecedentes.- 2.2. Fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios del control parlamentario.- 2.3. Reglamento interior y de Debates de la Asamblea Nacional (RIDAN).- III. Tipos de control parlamentario en la República Bolivariana de Venezuela.- 3.1. Control preventivo.- 3.2. Control funcional, control posterior.- IV. El ejercicio del control parlamentario en la Asamblea Nacional.- V. Conclusiones.- Bibliografía.

El presente artículo presenta de forma breve una descripción del fundamento constitucional y legal del control parlamentario en Venezuela, con una muy breve reseña de cómo fue asumida la función breve reseña de cómo fue asumida la función parlamentaria en la Venezuela hasta 1961 y cómo el nuevo sistema político venezolano lo ha asumido.

¹ Venezolana, abogada egresada, en el año 2000, de la Universidad Central de Venezuela; obtuvo el título de Especialista en Gerencia Pública en la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA), en el año 2010; en el año 2014 culminó estudios de Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, modalidad online en la Universidad De Castilla - La Mancha. En el ámbito laboral, es funcionaria de carrera legislativa de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela desde el año 2001, en la Dirección de Servicios de Secretaría, unidad adscrita a la Secretaría del Parlamento venezolano, durante los años 2008-2011. Fue directora de secretaría de la Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud, de la Asamblea Nacional; y en la actualidad es jefa de la División Técnica, de la Dirección de Servicios de Secretaría, unidad responsable de la organización, coordinación y funcionamiento de las sesiones Plenarias de la Asamblea Nacional, debiendo supervisar la elaboración de las propuestas de orden del día, cuentas, pauta, actas y demás documentación necesaria para el desarrollo de las sesiones, así como la verificación de las leyes, acuerdos, créditos adicionales y demás documentación que es aprobada en las sesiones, antes de su remisión al Ejecutivo Nacional o a la Gaceta Oficial de la República para su correspondiente publicación..

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que originalmente el Parlamento nació solo para legislar, con el transcurrir de la historia y el quiebre de la separación tradicional de los poderes, debido a la «intromisión» cada vez más constante del Ejecutivo en las funciones de legislar, se ha llegado a cuestionar que esta siga siendo la función primordial del Parlamento, pues el control sobre el Gobierno ha pasado a ser una de las principales funciones del Legislativo, claro está, junto a la función presupuestaria y la designación de autoridades. La función de control, aun cuando tuvo un origen más tardío, con el transcurrir de los años se ha consolidado como una de las misiones inherentes del Parlamento, consolidándose de esta forma el Legislativo como un contrapeso o límite al poder del Ejecutivo; pero esto va a depender de qué tan fuerte sea el Legislativo y de las relaciones existentes entre ambos poderes, surgiendo todo un sistema de pesos y contrapesos basados en la facultad de impedir, de manera que ciertas decisiones de la Presidencia van a requerir la aprobación del Parlamento y, a su vez, el Presidente de la República puede tener la facultad de vetar las leyes emanadas del Parlamento, por ejemplo.

Es así que resulta interesante y necesario estudiar cómo ha sido la evolución de la función de control en nuestros países y en particular en el caso venezolano, debiendo hacer un breve esbozo de lo que ha significado la función de control en el devenir histórico venezolano y cómo se plantea en la Constitución de 1999, instrumento que ha sido el producto de un gran debate nacional, elaborada a partir de un proceso constituyente que buscó refundar la República y profundizar los cambios que tanto exigía la sociedad venezolana, para separarla de las viejas prácticas que habían deteriorado al país.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

2.1. ANTECEDENTES

Antes de hablar de Control Político en Venezuela, es preciso recordar el significado que tiene en el ámbito jurídico esta expresión, para lo cual en primer lugar hay que definir lo que es el control, en cuyo efecto los autores han desarrollado diversos estudios y teorías que les permiten avanzar hasta llegar a una definición. Entre estos, se puede citar a la doctora Eloísa Avellaneda, quien lo define como «aquella actividad por la cual un sujeto verifica que un acto o una conducta realizada o por realizarse se ajusta a las normas y principios del ordenamiento jurídico, y a los criterios de oportunidad y conveniencia que deben respetarse para alcanzar los fines del Estado». También influye en la definición lo que se quiere controlar, el momento de realizarlo, etc., aspectos estos que establecen los criterios a partir de los cuales se puede clasificar o definir los tipos de control, entre los que se pueden mencionar: el que depende del órgano que lo ejerce (administrativo, parlamentario y jurisdiccional), el que va a tomar en cuenta el momento en que se ejerce

el control (previo, posterior, concomitante), el que dependerá del objeto que se persigue con el control (de legalidad, de mérito y de gestión) y, finalmente, el que dependerá del acto que se controla.

Tomando en cuenta todos estos aspectos, se podría definir el Control Parlamentario, de acuerdo con lo señalado por la doctora Avellaneda, como *«una actividad a través de la cual el Parlamento examina la actuación del Gobierno y la Administración Pública y las acciones que está planeando adoptar, con el fin de verificar que la misma se adecua a las normas y principios establecidos en el ordenamiento jurídico y a los criterios de oportunidad y conveniencia que deben seguirse para alcanzar los fines del Estado»*.

En el caso presente nos interesa, en primer término, la clasificación orgánica o a partir del órgano que ejerce el control, específicamente el control que ejerce el órgano legislativo, es decir, el Control Parlamentario, concretamente el control que prevé la legislación venezolana y debe ser ejercido por el Parlamento venezolano; no obstante, para ello debemos conocer, aun cuando brevemente, los antecedentes del Parlamento venezolano y la evolución de las funciones de control que le son encomendadas.

Al hacer una breve revisión de las constituciones que han regido durante la vida republicana de Venezuela, desde 1811 hasta la presente, se puede evidenciar que veinticinco de ellas han establecido la figura de la bicameralidad del Parlamento y solo la actual (1999) consagró que el Poder Legislativo sería ejercido por una Asamblea Nacional con una estructura unicameral.

Es así como en constituciones anteriores el Control Parlamentario tenía diferentes aristas. Por ejemplo, en la Constitución de 1864 se consagra la censura a los ministros, quedando automáticamente vacante este cargo, siendo necesario, a partir de la Constitución de 1925, la mayoría absoluta de sus miembros para la remoción del ministro censurado, requisito este que a partir de la Constitución de 1947 se hizo más riguroso al exigirse el voto de una mayoría calificada para proceder a la remoción del alto funcionario. De igual forma, el Parlamento ejercía control sobre los ascensos militares de coroneles y capitanes de navío hacía arriba desde 1819 hasta la Constitución de 1961; y la aprobación por parte del Congreso de los tratados y convenios internacionales surge a partir de la Constitución de 1858, lo que se mantiene en la actualidad.

En este sentido, en opinión del doctor Andrés Brito, el Congreso de la República, durante la vigencia de la Constitución de 1961, cumplió un importante papel en materia de control sobre la Administración Pública a través de las figuras que se derivan de esta función (autorizaciones, aprobaciones, revocaciones, remisiones y sanciones), esto es mediante los instrumentos o potestades que le concedían la propia Constitución y el Reglamento que regía el funcionamiento del Congreso Nacional, lo que facilitó hacer pública la actividad del Gobierno y de la Administración Pública Nacional, haciendo

accesible el conocimiento a la población en general, lo que se veía reflejado en las diversas denuncias que sobre casos de corrupción eran presentadas a diario en los medios de comunicación por las investigaciones emprendidas por el Congreso, en sus comisiones o subcomisiones.

Ahora bien, el artículo 139 de la Constitución de 1961 consagraba la potestad del Congreso de la República de ejercer un control sobre la Administración Pública Nacional, claro está, sin definir específicamente qué tipo de control ejercería, desarrollándose un amplio margen de control por parte del Congreso sobre los poderes estatales y municipales, lo que representaba una duplicidad de funciones de control entre los órganos municipales (Concejos Municipales), estatales (Consejos Legislativos) y nacional (Congreso de la República).

2.2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Una vez obtenida la victoria en las elecciones presidenciales del año 1998, el nuevo Presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías, en su tercer decreto, de fecha 2 de febrero de 1999, señaló que el sistema político venezolano vivía una severa crisis, sufriendo las instituciones un acelerado proceso de deslegitimación, a lo que respondieron los representantes de las cúpulas que habían gobernado el país con una negativa a los cambios que la sociedad reclamaba, por lo que consideró el Presidente que la vía idónea para la consolidación del Estado de derecho y de la Democracia Social Participativa era la convocatoria del Poder Constituyente.

Esta afirmación se fundamentaba en la tesis esgrimida por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala Constitucional del 19 de enero de 1999, en la que dictaminó que solo el «Poder Constituyente, como Poder Soberano previo y total, puede en todo momento modificar y transformar el ordenamiento constitucional» de conformidad con lo establecido en el principio de soberanía popular consagrado en el artículo 4 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961; asimismo, señaló que la «Asamblea Nacional Constituyente se hace necesaria para legitimar la adecuación del marco institucional y transformar el Estado, en base a la supremacía del ciudadano».

Este decreto presidencial establecía que el Gobierno Nacional debía iniciar un proceso de cambios a través de un mecanismo que implicara la participación directa del ciudadano, concertando los criterios que permitieran la aprobación de una nueva Constitución que sentaría las bases para un ordenamiento jurídico que garantizara la

² Salcedo Cuadros, Carlo Magno. «¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano». En: *Jus Doctrina & Práctica*. N.º 7, Lima, Grijley, julio 2007, pp. 271-283; y «Esbozando una propuesta para una reforma integral del Parlamento peruano», *Gaceta Constitucional*, N.º 26, Lima, Gaceta Jurídica, febrero 2010, pp. 299-312.

satisfacción de las necesidades del pueblo y, a su vez, cumpliera con los requisitos de un derecho constitucional democrático, razonamiento este que sirvió de fundamento para que el ciudadano Presidente de la República convocara un referendo a fin de consultarle al pueblo sobre la viabilidad o no de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, que entre sus objetivos se encontraban la refundación del sistema político venezolano a través de la aprobación de una nueva Constitución, en la que se prevea la simplificación de diversos procedimientos, la creación de instituciones necesarias para el país, la supresión de otras y la transformación de otras más que garantizarían la transformación tan necesaria del Estado.

Es así como en el caso del Poder Legislativo, que hasta la vigencia de la Constitución de 1961 era ejercido por el Congreso de la República con una estructura bicameral, en la Constitución de 1999 se transformó o fue sustituido por la Asamblea Nacional, con una estructura unicameral, para «simplificar el procedimiento de formación de leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas».

En el Título V, denominado «De la Organización del Poder Público Nacional», el Capítulo I es dedicado al Poder Legislativo Nacional, el cual, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 186, es ejercido por la Asamblea Nacional, que estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal (estados, distritos metropolitanos, territorios insulares) a través de votación universal, directa, personalizada y secreta, con representación proporcional, garantizándose a cada entidad federal tres diputados y diputadas, además de los que se eligen proporcionalmente, y se garantiza de igual forma la representación de los pueblos originarios o indígenas.

El artículo 187 constitucional establece cuáles son las atribuciones que el Constituyente le asignó a la Asamblea Nacional como ente o figura encargada de ejercer las funciones del Poder Legislativo. En este orden de ideas, las atribuciones de la Asamblea Nacional son:

Artículo 187. *Corresponde a la Asamblea Nacional:*

- *Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.*
- *Proponer enmiendas y reformas a esta Constitución, en los términos establecidos en ésta.*
- *Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.*
- *Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.*
- *Decretar amnistías.*

³ Lo desarrollado en el presente apartado sobre los tipos de bicameralidad constituye una versión revisada y corregida de la parte pertinente de nuestros artículos «¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano» y «Esbozando una propuesta para una reforma integral del Parlamento peruano», ya citados.

- *Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.*
- *Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.*
- *Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.*
- *Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.*
- *Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.*
- *Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.*
- *Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.*
- *Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.*
- *Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.*
- *Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres, que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.*
- *Velar por los intereses y autonomía de los Estados.*
- *Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.*
- *Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.*
- *Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.*
- *Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.*
- *Organizar su servicio de seguridad interna.*
- *Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.*
- *Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.*
- *Todo lo demás que le señalen esta Constitución y la ley.*

En la Constitución de 1999, además de la función que tradicionalmente se le ha atribuido al Parlamento como fundamental, que es la elaboración de las leyes que regirán y orientarán el día a día del país, se destaca, y es el tema particular que nos ocupa, el control que debe realizar el Parlamento, especialmente la consagrada en el numeral 3 del artículo in comento, al establecer que la Asamblea Nacional debe ejercer funciones de

⁴ Handabaka, Omar. «El sistema político alemán: balance y retos». En: revista *Elecciones*. Año 3, N.º 3, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, julio de 2004, pp. 231-232.

control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, con la sola limitación que le establece el propio texto constitucional y las leyes, ampliándose, de acuerdo con lo señalado por el doctor Baltasar Gutiérrez en su trabajo *Derecho Parlamentario*, vol. 1 (1999), el ámbito material objeto del control, al incluirse de manera simultánea, en el mismo numeral, como sujeto a controlar por parte del Parlamento o Asamblea Nacional a la Administración Pública Nacional, otorgándosele valor probatorio a los elementos comprobatorios que se puedan obtener durante sus investigaciones.

También se prevén otros tipos o herramientas para ejercer la función de control por parte de la Asamblea Nacional. Es así como en el numeral 6 se señala que la Asamblea Nacional discutirá y aprobará el presupuesto nacional, así como todo lo relativo con el régimen presupuestario, lo que, en opinión de la doctora Eloísa Avellaneda, es uno de los instrumentos más importantes para controlar la actividad de la administración, ya que durante su discusión el Parlamento puede realizar un control previo sobre los proyectos o actividades que el gobierno pretenda desarrollar en el año siguiente.

En este estudio el Poder Legislativo podría alterar partidas presupuestarias, pero no autorizar medidas que conduzcan a la disminución de ingresos públicos ni gastos que excedan el monto máximo estimado de ingresos previsto en el proyecto de presupuesto, para lo cual deberá realizar las consultas correspondientes a los entes involucrados en la elaboración y ejecución del presupuesto anual.

Para la aprobación del presupuesto anual se sigue el mismo procedimiento que establece el texto constitucional para las leyes, debiendo el Ejecutivo Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, presentar el proyecto de Presupuesto antes del 15 de octubre de cada año, para su análisis correspondiente por parte de la Asamblea Nacional; se considera y aprueba en primera discusión, luego de la cual se remite a la Comisión Permanente de Finanzas y Desarrollo Económico, conforme a lo establecido en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, para la consulta correspondiente y elaboración del informe para su segunda discusión; y, una vez sancionado por la Plenaria de la Asamblea Nacional, se remite al Ejecutivo Nacional, a fin de que el Presidente de la República la promulgue, para su posterior publicación en la Gaceta Oficial, con miras a que surta efectos legales.

Otro aspecto que debe merecer mención en cuanto a la facultad de control que tiene la Asamblea Nacional en materia presupuestaria, es lo previsto en el artículo 319 constitucional, que establece que el presupuesto del Banco Central de Venezuela deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, y la actividad del máximo ente financiero del país estará sujeta al control posterior por parte de la Contraloría General de la República,

⁵ Handabaka, Omar. Op. cit., pp. 231-232.

que deberá remitir los informes a la Asamblea Nacional a los fines de su consideración.

En cuanto al numeral 7 del artículo 187 constitucional, relativo a la Autorización de Créditos Adicionales al presupuesto, el Decreto N.º 1401 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 50 establece que será potestad de la Asamblea Nacional —claro está, previa solicitud del Ejecutivo Nacional— autorizar las modificaciones que aumenten el monto total del presupuesto de la República, y esto será bajo la figura de Créditos Adicionales; asimismo, señala el artículo citado que las modificaciones que signifiquen un aumento del gasto corriente en detrimento del gasto capital solo podrán ser autorizados en casos excepcionales.

Por su parte, el numeral 8 del artículo en análisis establece que la Asamblea Nacional deberá aprobar las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional, a los fines de tener una guía de las estrategias que desarrollará el Ejecutivo Nacional durante su período de vigencia.

La Asamblea Nacional, de conformidad con lo previsto en el numeral 9 ejusdem, tiene la potestad de autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, para esto las solicitudes de autorización son estudiadas, de acuerdo al área de interés, por alguna de las comisiones permanentes que integran la Asamblea Nacional, de conformidad con las competencias atribuidas por el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (RIDAN), las que posteriormente remiten a la Plenaria de la Asamblea Nacional un informe con las recomendaciones a que haya lugar, de acuerdo a los estudios que haya realizado la comisión, luego de lo cual la Plenaria decide sobre la aprobación o no de la autorización.

El numeral 10 del artículo 187 constitucional prevé el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras, que solo podrá ser discutida dos días después de presentada la solicitud a la Asamblea Nacional, la que podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, si el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.

En la Constitución de 1961 esta facultad estaba contemplada en el ord. 2º del artículo 153, en el que la solicitud provenía o era originada en la Cámara de Diputados, solo recaía sobre los ministros y podía implicar la remoción si la solicitud era respaldada por las dos terceras partes de los diputados y diputadas presentes al momento de la consideración de la moción, pero en caso de no lograrse la mayoría exigida se consideraba al ministro

censurado o ministra censurada, pero no podía ser removido de su cargo.

Ahora bien, en la Constitución de 1999, la mayoría exigida para la aprobación de la moción de censura a un ministro o ministra fue flexibilizada a las tres quintas partes de los diputados y diputadas presentes, pudiendo destituirse al ministro o ministra objeto del voto de censura, lo que podría interpretarse en una mayor viabilidad de la moción de censura como control para el Parlamento; adicionalmente, se amplió el ámbito de aplicación al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República, figura incorporada en esta nueva Constitución. Dicha norma está complementada con el artículo 246 de la Carta Magna, al señalar que la moción de censura, aprobada contra un ministro o ministra con el voto de no menos de las tres quintas partes de los diputados o diputadas presentes en la sesión, implica la remoción del ministro o ministra, y este no podrá optar nuevamente al cargo de ministro o ministra ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República durante ese período constitucional.

El numeral 11 del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la obligación a la Asamblea Nacional de autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o de extranjeras en el país. Esta solicitud debe presentarla el ciudadano Presidente de la República como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, la que, de acuerdo a la situación que amerite el empleo de la misión, deberá ser sometida a consideración y estudio de la comisión permanente correspondiente para determinar su conveniencia o no para el país.

Por su parte, el numeral 12 del artículo in comento establece la facultad a la Asamblea Nacional para autorizar o no la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, esto con la finalidad de que el Parlamento, como representación del Poder Popular, pueda garantizar que estas enajenaciones sean realmente necesarias y justificadas, en bienestar de la República y como un mecanismo de control al Ejecutivo Nacional.

Igualmente, la Constitución establece la facultad a la Asamblea Nacional de autorizar el nombramiento de algunos funcionarios o funcionarias como el Procurador o la Procuradora General de la República y los jefes o las jefas de misiones diplomáticas, quienes si bien son designados por el Presidente de la República necesitan de la autorización de la Asamblea Nacional para proceder a la designación, tal y como lo establece el numeral 14 del artículo 187 de la Constitución. Para ello, la Asamblea Nacional, en la comisión permanente correspondiente (Política Interior en el caso del Procurador y Política Exterior, Soberanía e Integración en el caso de los jefes o las jefas

⁶ Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Ariel, Barcelona, 1982, p. 242.

⁷ Loewenstein, Karl. Op. cit., p. 242.

de misiones diplomáticas), analizará el currículum presentado en la postulación, a fin de proceder a elaborar el informe correspondiente a la Plenaria para aprobar o no la autorización.

Asimismo, la Constitución establece la participación de la Asamblea Nacional en la designación de los Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 264 CRBV), luego de la preselección que debe hacer un Comité de Postulaciones (seleccionado por la propia Asamblea Nacional, con participación de parlamentarios y sociedad) y la revisión que debe hacer el Poder Ciudadano, procedimiento este desarrollado en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; pudiendo la Asamblea Nacional, por facultad constitucional, remover a los Magistrados y Magistradas, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, claro está, previa audiencia concedida al interesado o interesada, en caso de falta grave, que debe ser calificada por el Poder Ciudadano (art. 265 CRBV).

En el caso del Poder Ciudadano, la Constitución también le atribuyó a la Asamblea Nacional la facultad de designar a los o las integrantes de este Poder, es decir, al o la Fiscal General de la República, al Defensor o Defensora del Pueblo y al Contralor o Contralora General de la República, para lo cual debe designar el Consejo Moral Republicano un Comité de Evaluación de Postulaciones, para la elaboración de una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, a fin de que la Asamblea Nacional, por el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, proceda a designar a los integrantes de este Poder (art. 279 CRBV). Pudiendo de igual forma el Parlamento remover a los o las integrantes del Poder Ciudadano, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

En este mismo orden de ideas, los integrantes del Consejo Nacional Electoral también son elegidos o elegidas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes (art. 298 CRBV), para lo cual la Ley Orgánica del Poder Electoral establece la conformación, por parte de la Asamblea Nacional, de un Comité de Postulaciones Electorales para la evaluación de los currículos de quienes son postulados, y la elaboración de las ternas que deberá revisar y votar la Asamblea Nacional. Pudiendo de igual forma removerlos, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

Finalmente, encontramos la facultad que tiene la Asamblea Nacional, gracias al numeral 18 del artículo 187 constitucional, de aprobar por ley los tratados y convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, esto para que surtan efectos en el ordenamiento jurídico venezolano y que, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (art. 126), lo remitirá a la Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración, para que una vez elaborado el informe correspondiente se someta a la consideración de la Plenaria de la Asamblea Nacional, para su aprobación y remisión al Ejecutivo Nacional a los fines de su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial.

2.3. REGLAMENTO INTERIOR Y DE DEBATES DE LA ASAMBLEA NACIONAL (RIDAN) desempeño del representado de forma más frecuente, de modo que pueda ratificarle o retirarle su confianza en una nueva elección.

Pretendiendo inscribirse en esa línea de afianzamiento de los derechos políticos de los ciudadanos, durante el periodo del gobierno aprista (2006-2011) el Poder Ejecutivo presentó una propuesta de reforma constitucional para establecer la renovación por mitades del Congreso (Proyecto de Ley N.º 3387/2009-PE), señalando los siguientes argumentos:

- La renovación parcial del Parlamento «permite al electorado evaluar, en breves intervalos de tiempo, el desenvolvimiento de la representación parlamentaria, premiando (o, en su defecto, castigando) a quienes, individual o colectivamente, la curul no los ha vuelto insensibles ante las demandas para cuyo patrocinio fueron elegidos».
- En ese sentido, «se trata de un mecanismo de oxigenación del Parlamento que contribuye con el fortalecimiento del sistema democrático, pues permite que los errores en la elección de un congresista, o de la alianza o partido que lo patrocina, puedan ser corregidos en forma breve por el electorado. Tanto por quienes erraron con el voto otorgado, como por quienes no lo hicieron, pero que al igual que los primeros, sufren de sus dislates».

Sobre el particular, es necesario ser enfáticos en precisar, tal como lo hicieron en su oportunidad especialistas como Fernando Tuesta Soldevilla¹³ o Agustín Haya de la Torre,¹⁴ que no se debe confundir renovar con revocar. Tal precisión es necesaria ya que muchos asumían y asumen, equivocadamente, que la renovación por mitades es algo así como la revocatoria del mandato que se aplica a las autoridades municipales (e hipotéticamente también a las autoridades regionales), que es un mecanismo de control ciudadano que permite a los electores, a través del voto popular, «recortar» el mandato a las autoridades elegidas para dar lugar a que sean sustituidos por otros representantes hasta culminar con el mismo periodo del mandato.

La renovación por mitades del Parlamento, en cambio, no implica recortar el mandato de los congresistas, sino consiste, simplemente, en que la elección de los representantes se hace de manera escalonada. En tal sentido, suponiendo que lo que rija sea la renovación por mitades, un número equivalente a la mitad de representantes que integran el Congreso (es decir, 65 congresistas si consideramos el tamaño actual del Parlamento peruano) sería elegido simultáneamente con la elección del Presidente de la República y duraría en sus cargos hasta completar los cinco años de mandato parlamentario previsto en la Constitución, que corre paralelamente al periodo de mandato presidencial, tal

⁸ Argullol, Enric. «El federalismo en España». En: *Federalismo y regionalismo*. Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coordinadores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005, p. 231.

⁹ Argullol, Enric. Op. cit., p. 231.

como ocurre actualmente. La otra mitad de representantes se elegiría e iniciaría su mandato dos años y medio después, coincidiendo con la mitad del periodo presidencial. Estos parlamentarios, completando su mandato de cinco años, durarían en sus cargos hasta la mitad del siguiente periodo presidencial.

Cabe precisar que la verdadera razón de ser de la renovación parcial del Parlamento no es sancionar a ningún representante recortándole su periodo de mandato. La verdadera razón de ser de la renovación parcial, a mitad del periodo presidencial, es lograr una recomposición de las fuerzas políticas en el Parlamento, lo que eventualmente puede tener un gran impacto en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, relaciones que en gran medida dependen de que el partido de gobierno cuente o no con mayoría en el Parlamento.

En conclusión, no es cierto que la renovación parcial del Parlamento sea un mecanismo que de verdad permita que los electores evalúen en breves intervalos de tiempo el desenvolvimiento de la representación parlamentaria para premiarlos o, en su defecto, sancionarlos. Sin embargo, la idea que en todo momento se estuvo transmitiendo entonces sobre la propuesta del gobierno aprista fue confundir renovación parcial con revocatoria del mandato, que es la medida que, según los sondeos de opinión, respaldaban los ciudadanos.

En efecto, lo que realmente tenía la aceptación mayoritaria de la opinión pública era la idea de que el mandato de los parlamentarios debía poder ser acortado y que su gestión podría estar sometida a control de manera más frecuente, de modo que no necesariamente los electores tengan que esperar los cinco años que dura actualmente el mandato parlamentario para sancionar a un mal representante a través del voto. Pero eso no se puede conseguir con la renovación parcial, porque no es ese su objetivo.

El mecanismo que sí permitiría esa evaluación de los representantes por parte de sus electores, pudiendo incluso sancionarlos con el recorte de su mandato, es la revocatoria. No obstante, resulta necesario analizar las características que la revocatoria ha adquirido en nuestro país, para determinar la viabilidad de su aplicación al mandato parlamentario.

Como se sabe, la revocatoria del mandato es un mecanismo actualmente previsto para las autoridades regionales y municipales. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que no siempre ha sido fácil hacer viable en todos los casos dicho mecanismo, ya que su ejercicio está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos que, cuando mayor es la población electoral, menos posibilidades hay de que se aplique. Nos referimos específicamente a la exigencia de que la solicitud de los ciudadanos de someter a consulta popular de revocatoria a su autoridad debe estar acompañada de cuando menos el 25% de firmas del padrón electoral respectivo, conforme a lo establecido por el artículo 22 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300.

De hecho, hubo iniciativas legislativas que pretendieron bajar ese porcentaje al 15 o 10%, aunque no prosperaron. De ahí que en los hechos sea casi imposible revocar a

una autoridad regional o alguna autoridad municipal de una provincia o distrito muy grande. Cabe precisar que si bien en marzo de 2013 se pudo someter a consulta popular de revocatoria a las autoridades ediles de Lima Metropolitana, cuya población electoral es de unos seis millones de electores aproximadamente, esto se pudo hacer debido a que la propia norma (el mismo artículo 22 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos) establece un límite máximo de respaldo a la iniciativa de 400 mil firmas válidas. Esto generó que, en la práctica, únicamente para el caso de Lima Metropolitana el porcentaje efectivo de firmas válidas para que proceda la consulta popular de revocatoria sea sólo del 6,7%, proporcionalmente menos de la cuarta parte de lo que se requiere en cualquier otra circunscripción electoral.

Entonces, a pesar de ser constitucional y legalmente posible, hasta la fecha nunca se ha podido realizar una consulta popular de revocatoria del mandato de una autoridad regional o de una provincia con mucha población electoral, con la salvedad de Lima Metropolitana, que pudo ocurrir por la situación excepcional ya explicada. Con el objeto de superar dicho inconveniente, consideramos que debe ser la propia Norma Fundamental la que determine una valla que realísticamente permita el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato de los congresistas de la República, estableciendo que la solicitud esté acompañada del 10% de firmas de adherentes de los electores de la respectiva circunscripción. Una propuesta en ese sentido fue presentada el 10 de diciembre de 2010 por el entonces Grupo Parlamentario Especial «Compromiso Democrático» (Proyecto de Ley N.º 3751/2009-CR).

Sin embargo, posteriormente, el oficialismo de entonces (la bancada aprista) descartó su propuesta inicial de renovación por mitades y la sustituyó por otra propuesta a nuestro criterio más interesante: que se recorte el periodo del mandato parlamentario de cinco a dos años y medio. Al respecto, el entonces parlamentario aprista Jorge del Castillo, a través de un artículo periodístico publicado en el diario *La República*, señaló que:

[...] recogiendo la autorizada opinión de connotados constitucionalistas, hacemos una variante sustancial al proyecto del Ejecutivo; en lugar de ir a una renovación parcial por mitades y con un intrincado sistema de sorteo y voto que recorta la voluntad popular, planteamos la renovación total, reduciendo el mandato legislativo a periodos de 2 años y medio. Este es un método más democrático, permite la calificación directa por el pueblo, el cual con su voto definirá quiénes se quedan y quiénes se van.¹⁵

Sobre el particular, hay que hacer hincapié en que fue el propio ex congresista Del Castillo quien reconoció que esta nueva propuesta del recorte del mandato parlamentario constituye una variante sustancial al proyecto aprista inicial. Así también, él mismo reconoció que la renovación por mitades recorta la voluntad popular. Con este anuncio, el oficialismo aprista, en los hechos, descartó su propuesta inicial de «renovación por mitades». A diferencia de esa propuesta, el recorte del periodo del mandato parlamentario,

¹⁰ Nohlen, Dieter. Circunscripciones electorales, definición del *Diccionario Electoral de CAPEL*.

de cinco años a dos años y medio, es una iniciativa que se acomoda mejor a la finalidad de que todos los parlamentarios, sin excepción, puedan ser sometidos a la evaluación del electorado con mayor frecuencia, pudiendo ser recompensados a través de la reelección si han hecho una buena gestión, o pudiendo ser sancionados, no logrando un nuevo mandato, si su desempeño ha sido deficiente a los ojos de sus electores.

Creemos que tanto la revocatoria como el recorte del mandato parlamentario comparten los mismos objetivos y tendrían efectos similares respecto a otorgar mayor poder a los ciudadanos. Sin embargo, tenemos una cierta preferencia por la revocatoria, ya que con este mecanismo queda mucho más en evidencia el efecto sancionador a los representantes que han perdido la confianza de sus electores.

Finalmente, en esta materia, consideramos que la consulta popular de revocatoria respectiva debería realizarse en una fecha única y, por su parte, la eventual elección de quienes reemplacen a los parlamentarios revocados debería también efectuarse en una fecha única, en fechas que más o menos coincidan con la mitad del mandato de cinco años.

VI. CONCLUSIÓN

El Control Parlamentario, de acuerdo a diversos estudios y a la evolución de nuestras sociedades, ha pasado a ser una función de gran importancia para el quehacer parlamentario, pues permite tener un mayor control de la actividad del Gobierno, haciendo ésta más transparente.

La República Bolivariana de Venezuela no escapa de esta realidad. Por eso, a partir de la Constituyente de 1998, con la aprobación de la Constitución de 1999, la función de control atribuida a la Asamblea Nacional arropa muchos ámbitos del quehacer del Gobierno Nacional; pero, claro está, y siendo que esta es una función, como decía Montesquieu, de pesos y contrapesos, su ejercicio va a depender en gran manera del juego de mayorías y minorías, y en que en Venezuela en la actualidad el partido mayoritario en el Parlamento es el mismo que ostenta la Presidencia de la República, de ahí que existe una estrecha relación entre el Ejecutivo Nacional y el Legislativo, lo que no impide la apertura de las investigaciones correspondientes para determinar si han existido irregularidades en el ejercicio de la actividad pública, lo que se puede evidenciar en las declaraciones de responsabilidad política que se han aprobado en la Asamblea Nacional, en las cuales han estado involucrados funcionarios tanto del partido de gobierno como de gestiones de partidos de oposición sin distinguo alguno.

Este tipo de actividades siempre va a estar envuelta en grandes polémicas, especialmente en sociedades tan polarizadas como la venezolana, en las que tanto el gobierno como la oposición denuncian que los medios de comunicación no dan el tratamiento adecuado

¹¹ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. (Primera edición en español, 1957). Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (vigésima reimpresión), p. 245.

al trabajo que se hace contra la corrupción, por ejemplo, o que no se informa a la población de los avances de la actividad gubernamental, o que la campaña contra los dirigentes de oposición e incluso del partido de gobierno es muy agresiva, sin que el Estado haga nada por remediar esta situación. En fin, cada quien lo ve y verá desde su punto de vista muy particular, debiendo las instituciones como el Parlamento tratar de realizar su trabajo de investigación y control lo mejor posible, con el solo fin de buscar el bienestar de la población y el mayor control y colaboración posible para con el ejercicio de gobierno.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- *AVELLANEDA, Eloísa*

1999 *El Control Parlamentario sobre el gobierno y la Administración Pública. Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Venezuela*

- *AVELEDO, Ramón Guillermo*

2014 «*Algunas consideraciones sobre Derecho Parlamentario venezolano*». *I Jornadas de Derecho Parlamentario Fermín Toro*. Consultado en www.fermintoro.org.

- *AVELEDO, Ramón Guillermo*

2013 *Curso de Derecho Parlamentario. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). República Bolivariana de Venezuela.*

- *CASAL, Jesús y Hanson Alma*

2001 *El Nuevo Derecho Parlamentario. Vol I. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). República Bolivariana de Venezuela.*

- *GUTIÉRREZ, Baltazar*

2003 *Derecho Parlamentario. Vol. I. Ediciones Asamblea Nacional. República Bolivariana de Venezuela*

- *Textos Constitucionales 1811-1999*

2003 *Servicio Autónomo de Información Legislativa. Asamblea Nacional. República Bolivariana de Venezuela.*

- *Textos legales consultados*

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. G.O. 5.908 Extraordinario de fecha 19-2-2009.

- *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. G.O. 6.154 extraordinario de fecha 19-11-2014.*
- *Ley sobre el Régimen de Comparecencia de funcionarios y Funcionarias Públicos y los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus comisiones. G.O. 37.252 de fecha 05-8-2001.*
- *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. G.O.6.014 Extraordinario de fecha 23-12-2010.*

¹² Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 124.

- *Sentencia Tribunal Supremo de Justicia de fecha 09-01-2013. Expediente Nro. 12-1358. Consultado <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-91113-2013-12-1358.html>>*

La censura ministerial en el Perú

MILENNA JUDITH ALTUVE MORA¹

Jefa de la División Técnica de la Dirección de Servicios de Secretaría de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela



SUMARIO

I. Un contexto necesario.- II. La censura ministerial: acercándonos a una definición.- III. La censura ministerial: típica figura del sistema parlamentarista.- IV. La censura ministerial como acto de control parlamentario.- V. La censura ministerial y su procedimiento en el Perú.- 5.1. Regla 1: Presencia previa del ministro a censurar.- 5.2. Regla 2: La censura requiere para su presentación un mínimo de 33 congresistas firmantes.- 5.3. Regla 3: Periodo de enfriamiento.- 5.4. Regla 4: Mayoría calificada para aprobar la moción.- 5.5. Regla 5: Renuncia del ministro censurado.- 5.6. Regla 6: Aceptación, por parte del Presidente de la República, de la renuncia ministerial.- VI. Haciendo números en relación con la censura ministerial.- VII. Diferencias entre la censura ministerial y la cuestión de confianza.- VIII. La censura ministerial y la disolución del Congreso de la República.- IX. Conclusiones.- Bibliografía.

I. UN CONTEXTO NECESARIO

El 30 de marzo de 2015 será recordado dentro de la historia del Derecho Constitucional (y en especial dentro del Derecho Parlamentario) como aquel día en que por primera vez —conforme a las reglas de la Constitución de 1993— fue censurado un primer ministro en el Perú. Si bien es cierto en nuestro país ya se había censurado en 1963 al primer ministro Julio Óscar Trelles Montes (primer gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry), así como en el año 1932 al primer ministro Luis Alberto Flores Medina (gobierno del presidente Luis Miguel Sánchez Cerro), ello ocurrió bajo el amparo de las Constituciones de 1933 y 1920, respectivamente. El acontecimiento en mención resulta ser un excelente motivo para estudiar con especial énfasis una institución jurídico-política que en estos momentos recobra una vital importancia para el sistema democrático peruano, sobre todo porque el Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, nombró como su nuevo premier a una figura con un discurso bastante confrontacional con la oposición, lo que generó un cúmulo de opiniones respecto a si Pedro Cateriano Bellido obtendría o no el voto de confianza por parte del Parlamento. Dichas elucubraciones culminaron el 27 de abril de 2015 al presentarse ante el Pleno, para el acto de investidura, el Gabinete Cateriano, que obtuvo la confianza del Congreso de la República y con ello también se evitó una probable disolución de este poder del Estado por parte del Presidente de la República.

II. LA CENSURA MINISTERIAL: ACERCÁNDONOS A UNA DEFINICIÓN

En principio, debemos precisar que la censura ministerial tiene su origen histórico en Inglaterra, «ya que será en esta isla donde nacerá como consecuencia de una desviación casual y satisfactoria del procedimiento penal de impeachment», que no es más que un «procedimiento especial por el que el Jefe de Estado, sus Ministros, y en general todos los altos y visibles funcionarios de la Administración rinden cuenta de sus acciones ante el Parlamento, la Corte Suprema, el Senado o algún Tribunal o Jurisdicción especial». Debemos resaltar que «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 hacer nada malo, son sus servidores los que deberán hacer frente a las acusaciones parlamentarias».

Buscando una definición de la censura ministerial, resulta trascendente mencionar las ideas del gran maestro sanmarquino don Manuel Vicente Villarán, quien ha sabido precisar que el voto de censura constituye «el acto del Congreso que sin implicar acusación de delito contra los ministros, implica un reproche de su conducta, que sin determinar pena o enjuiciamiento, determina en la práctica, sin embargo, la renuncia del ministro».

Otro destacadísimo maestro del Derecho Constitucional peruano ha señalado que «el voto de censura es la potestad que tiene el Congreso o cualquiera de las Cámaras de desaprobación la política, la actitud, la gestión o un acto de todo el Gabinete o individualmente de cualquier Ministro».

Por otro lado, y con una gran capacidad de síntesis, el maestro español Pérez Royo precisa que «la moción de censura es el mecanismo que permite a la Cámara Baja derrocar al Gobierno retirándole la confianza»; en otras palabras, se exige al Gobierno —representado en su ministro o Consejo de Ministros en pleno— la responsabilidad política por sus acciones gubernamentales. En ese sentido, coincidimos en sostener que la «finalidad última (de la censura) es lograr la responsabilidad política del ministro cuestionado de modo que deje el cargo, su función de control se cumple desde la misma presentación de la moción de censura, siendo —a nuestro criterio— idóneo que se debata en el Pleno y que como resultado de ello el Gobierno sepa claramente qué es lo que se le cuestiona y qué aspectos o actos políticos debe cambiar o reformular para reconducirse».

El estudioso del Derecho Parlamentario peruano, César Delgado-Guembes, enseña que «la censura es una forma de expresar la no confianza, esto es, la desconfianza de la representación nacional, en la dirección o gestión ministerial de los servicios públicos, sus métodos o planes de gobierno, o en su política legislativa»; evidentemente, este pensamiento entra en absoluta consonancia con las reglas constitucionales que recoge nuestra norma suprema vigente.

Asimismo, es importante recordar, en palabras de Chirinos Soto, que «el voto de censura no supone el final de un juicio ni es equivalente a una condena. El voto de censura es un voto eminentemente político que, en último análisis, no significa sino que el Ministro censurado no cuenta ya con la confianza de la Cámara. Por eso, para el voto de censura, no vale la regla según la cual nadie puede ser condenado sin ser oído».

Desde nuestro punto de vista, la censura es un «instrumento de control político de iniciativa parlamentaria y que consiste en rechazar la confianza presidencial otorgada a un Ministro de Estado, buscando equilibrar dicha potestad, cuando éstos no cumplen con las exigencias de dirigir y gestionar adecuadamente los servicios públicos a su cargo, o quebrantan la política general del gobierno o se exceden de sus competencias previamente determinadas en el ordenamiento jurídico; con lo cual se les obliga a dimitir». Dejamos en claro que el Reglamento del Congreso señala como otra causal de censura ministerial la ofensa al Congreso o a los congresistas que realicen los ministros durante su participación en las sesiones del Pleno del Congreso.

Finalmente, no deja de ser relevante mencionar en este acápite que «lo enriquecedor de la censura es el debate público en torno a ella, que permite a la opinión pública fijarse elementos de juicio sobre la actuación del gabinete o de cualquier ministro. La práctica política enseña que quien pierde un debate público en el que se ha demostrado su incompetencia para el cargo, debe dimitir. Pero la dimisión debe ser producto del

debate esclarecedor y no de odios y prebendas personales».

III. LA CENSURA MINISTERIAL: TÍPICA FIGURA DEL SISTEMA PARLAMENTARISTA

En principio, debemos precisar que la censura ministerial se consagra en el artículo 132 de la Constitución vigente. Es una típica figura del sistema parlamentarista mediante la cual —como ya indicamos— se pretende hacer efectiva la responsabilidad política de un ministro de Estado.

En ese sentido, con el afán de complementar las ideas sobre la censura ministerial que hemos vertido, debemos identificar los rasgos más importantes de los regímenes presidencialista y parlamentarista. «De acuerdo al primero, el sistema constitucional se encuentra representado y conducido por un titular que es el Presidente de la República, a quien se indica como Jefe de Estado, el cual a su vez está rodeado de colaboradores, que se denominan, según las tradiciones, Ministros (así en Francia e Italia); o Secretarios (así los Estados Unidos y México). En este sistema, que es por lo general el que prima en la América Latina, por tradición histórica, por mentalidad, y acaso por necesidad, el peso político de la conducción del gobierno recae sobre el Presidente de la República; sus Ministros son sus consejeros y dependen de él, reunidos forman el Consejo de Ministros, que tiene un Presidente, a cargo de un despacho ministerial, que recibe el nombre de Presidente del Consejo de Ministros pero que en realidad no tiene ningún poder que en principio no tengan los otros Ministros, salvo los necesarios de orden funcional y coordinación, actuando de esta suerte como un primero entre los iguales primus inter pares. En otro extremo, se encuentran los modelos parlamentarios, sean repúblicas (como Alemania o Italia) o monarquías (como Inglaterra y España). En estos casos, existe una diferenciación entre el Jefe del Estado (el Presidente, el Rey o la Reina) y el Jefe del Gobierno (el Primer Ministro de España e Inglaterra, o el Canciller, en Austria y Alemania). El Presidente o Monarca goza de poco poder, tiene en algunos casos una función casi decorativa (como en Inglaterra) y en otras goza de ciertos poderes efectivos (España). Pero, en rigor, en estos sistemas existe una dualidad ya que la marcha de la política afecta al Jefe del Gobierno (Canciller o Primer Ministro), pero no al Jefe del Estado (Presidente de la República o Monarca). Así, dentro de estos dos extremos podemos ver que en líneas muy generales en los regímenes presidencialistas el poder descansa en el Presidente de la República, mientras que en los parlamentaristas lo hace en el Primer Ministro o en el Canciller, según los casos».

«En el sentido estricto, un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento; en tal régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria. [...] En sistemas presidencialistas, un Ejecutivo con considerables poderes institucionales —que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de

confianza del Parlamento. No es sólo quien detenta el Poder Ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado [...].»

En este punto, surge una pregunta natural: ¿cuál es modelo de gobierno peruano? Desde nuestra perspectiva, coincidimos en señalar que «la Carta de 1993 cuenta formalmente con casi todas las instituciones de un modelo parlamentarista; tiene un jefe de Gabinete, un Consejo de Ministros, la investidura del gobierno, el refrendo ministerial, la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas, las interpelaciones, hasta la disolución del Congreso. Pese a que todas estas instituciones estén reunidas, juntas no configuran un parlamentarismo porque el ejecutivo no procede del legislativo y no existe un Jefe de Estado distinto del Jefe de Gobierno. A primera vista podría parecer que se trata de un modelo presidencialista, pero esta afirmación podría ser inexacta porque, si somos rigurosos, lo único que se asemeja el modelo peruano al norteamericano es que el Ejecutivo es elegido por sufragio popular y, como sabemos, el presidencialismo no se reduce sólo a la forma de elección del Ejecutivo porque requiere también de una efectiva separación territorial del poder, unos pesos y contrapesos que frenen al Presidente de la República, que el Parlamento sea representativo y que ejerza un control político, como además una judicatura independiente. [...] Por este motivo, la forma de gobierno peruana se encuentra más cercana a un modelo presidencial que presidencialista, es decir, a un modelo que gira en torno a la figura del titular del Ejecutivo a diferencia del estadounidense que reposa en la idea de un Presidente Federal sometido a fuertes controles bajo el principio de separación de poderes».

IV. LA CENSURA MINISTERIAL COMO ACTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

El Parlamento ejerce funciones legislativas, de control político, de fiscalización y de representación. Evidentemente, la censura ministerial se circunscribe al ámbito de control político en mérito al principio de separación de poderes, ya que «implica la facultad de autorizar una serie de situaciones jurídico políticas fundamentales, como son el establecimiento y continuidad de los Gobiernos»; por ello, lo que se busca con la censura ministerial es exigir la responsabilidad política del gobierno. «Asimismo, se alude también al control en cada mención de la obligación de dar cuenta al Congreso. Específicamente, la función de control se encuentra prevista en la Constitución en los pedidos de información (artículo 96), las comisiones investigadoras (artículo 97), el voto de investidura (artículo 130), la interpelación (artículo 131), la moción de censura (artículo 132), la cuestión de confianza (artículo 133). También son mecanismos de control la invitación a los ministros para informar (artículo 129), el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (artículos 118, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados, así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (artículo 137)».

Tal como se podrá apreciar, los conceptos de control y responsabilidad política

se encuentran íntimamente vinculados; sin embargo, «el concepto de control es, pues, un concepto más amplio que el de responsabilidad: mientras que la exigencia de responsabilidad política supone siempre un control, no todo control implica la deducción de una responsabilidad política. El control consiste en la comprobación de la actividad llevada a cabo por el Gobierno y en la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, mientras que la responsabilidad política surge eventualmente en el caso de que tras esa confrontación se determine la inadecuación gubernamental con aquella orientación parlamentaria y proceda al cuestionamiento de la relación fiduciaria que liga a ambos órganos, produciéndose entonces, en su caso, la remoción del Gobierno».

Sin embargo, coincidimos con el profesor Hakansson Nieto cuando precisa que «los instrumentos de control parlamentario, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación están mal reguladas pues limitan en vez de impulsar la actividad del Congreso; es decir, no están al alcance de la oposición sino de las mayorías parlamentarias, ya que para su ejercicio y aprobación se exige una significativa votación».

V. LA CENSURA MINISTERIAL Y SU PROCEDIMIENTO EN EL PERÚ

Debemos precisar que, constitucionalmente hablando, la censura ministerial se recoge por primera vez en el Perú en la Carta de 1933. En ese entonces se exigía para su presentación la sola voluntad de un diputado o senador e incluso se votaba en la misma sesión en la cual se solicitaba. Esas reglas, hoy en día, han cambiado sustancialmente, atravesando por un proceso que se ha denominado como «racionalización parlamentaria». «La moción de censura desde su incorporación se fue perfilando con el tiempo hacia los parámetros del llamado proceso de racionalización del Parlamento, es decir, si bien cualquier parlamentario podía solicitar una moción de censura para ser debatida ese mismo día por el pleno y aprobada sólo por una mayoría simple, desde la Constitución de 1979 se empezó a requerir un número mínimo de proponentes, un plazo de reflexión, y una mayoría absoluta para aprobarla, lo cual motivó su congelamiento». En este contexto, señalamos que el procedimiento de la censura ministerial que hoy se sigue en el Perú se desarrolla a la luz de las reglas contenidas en el artículo 132 de la Constitución de 1993 y el artículo 86 del Reglamento del Congreso. Las reglas se detallan a continuación:

5.1. REGLA 1: PRESENCIA PREVIA DEL MINISTRO A CENSURAR

«La moción de censura la pueden plantear los Congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto». Desde nuestro punto de vista, es una regla innecesaria e inconstitucional, ya que la norma suprema no establece ninguna de estas condiciones previas para plantear una moción de censura, más si lo hace el Reglamento del Congreso. Consideramos que para plantear una moción de censura no es necesaria la concurrencia previa del ministro de Estado ante el Pleno del Congreso. Esta tesis la podemos demostrar

con la misma lectura del Reglamento del Congreso, por cuanto si la regla exige la presencia previa del ministro, es el mismo Reglamento el que plantea una excepción: «la resistencia del Ministro a informar ante el Pleno»; con lo que se corrobora que no es necesaria la presencia previa del ministro para que pueda proceder una censura.

En el Perú la censura tiene larga data, aunque sólo con la Constitución de 1993 está vinculada a la investidura, y sólo desde el año 1995, como consecuencia de la errónea concepción de que antes de censurar debe otorgarse oportunidad al ministro para que se defienda de los cargos que se le imputan, se condiciona la validez de su uso a la presencia previa del ministro en el Congreso con el objeto de expresar los descargos que correspondan. Hasta entonces la censura podía aprobarse sin motivación explícita, expresión de causa ni oportunidad para sustentar o defender la corrección de los actos, declaraciones, normas o políticas por las que se responsabiliza al ministro. La construcción del nexo entre la censura y la defensa previa del ministro es un innecesario exceso y celo que resulta de la falsa suposición de que además de los hechos, declaraciones y conductas públicas de las que se responsabiliza al ministro es exigible la explicación antelada de esos hechos, declaraciones y conductas.

5.2. REGLA 2: LA CENSURA REQUIERE PARA SU PRESENTACIÓN UN MÍNIMO DE 33 CONGRESISTAS FIRMANTES

Esta regla se encuentra contenida tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso.

«Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de los congresistas». Como puede apreciarse, nos encontramos ante un requisito de forma que consiste en realizar una simple operación aritmética. Si el número legal de congresistas es igual a 130, entonces este número se divide entre 4, lo cual arroja un resultado de 32.5, que es equivalente al 25% del número legal; pero resulta que es un imposible material que suscriban la moción de censura 32.5 congresistas, por lo que necesariamente se tiene que redondear al número inmediato superior, lo que arroja un total de 33 parlamentarios. Es evidente también que nos encontramos ante una característica del proceso de racionalización parlamentaria, ya que se evita que se realice un mal uso de esta institución, por cuanto los parlamentarios en forma individual se encuentran prohibidos de presentar mociones de censura; sin embargo, debemos aclarar que la censura se caracteriza por ser una potestad de las minorías, de ahí que la exigencia del 25% del número legal resulta excesivo; a diferencia de lo que sucede en Colombia, donde solo se exige para su presentación la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara.

5.3. REGLA 3: PERIODO DE ENFRIAMIENTO

Esta regla también se encuentra contenida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. «La moción de censura se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural

después de su presentación».

La moción de censura, a diferencia de la moción de confianza, no es puesta de inmediato a debate. Está sujeta a un plazo. Debe pasar antes por el denominado período de enfriamiento como se designa a este recurso que configura el modelo de racionalización parlamentaria. El período de enfriamiento, según nuestra Constitución, es de tres días. El debate y votación de la censura no puede llevarse a cabo, efectivamente, antes del cuarto día natural. Pero también señala la Constitución un término final máximo para debatirla y votarla: el décimo día natural.

Como la censura es un acto eminentemente político, el período de enfriamiento busca que la decisión a tomarse sea más racional que pasional; sin embargo, el destacado constitucionalista Bernal Ballesteros tiene una opinión diferente: considera que el plazo otorgado busca que se dé «tiempo al ministro cuestionado y al régimen que lo apoya, a que eventualmente ejerzan presión política sobre el conjunto de los representantes. La Constitución Francesa fija un mínimo de 48 horas. A nuestro juicio el plazo no debiera sobrepasar las 24 horas». Evidentemente, nosotros no compartimos esta opinión.

5.3. REGLA 3: PERIODO DE ENFRIAMIENTO

Esta regla también se encuentra contenida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. «La moción de censura se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural después de su presentación».

La moción de censura, a diferencia de la moción de confianza, no es puesta de inmediato a debate. Está sujeta a un plazo. Debe pasar antes por el denominado período de enfriamiento como se designa a este recurso que configura el modelo de racionalización parlamentaria. El período de enfriamiento, según nuestra Constitución, es de tres días. El debate y votación de la censura no puede llevarse a cabo, efectivamente, antes del cuarto día natural. Pero también señala la Constitución un término final máximo para debatirla y votarla: el décimo día natural.

Como la censura es un acto eminentemente político, el período de enfriamiento busca que la decisión a tomarse sea más racional que pasional; sin embargo, el destacado constitucionalista Bernal Ballesteros tiene una opinión diferente: considera que el plazo otorgado busca que se dé «tiempo al ministro cuestionado y al régimen que lo apoya, a que eventualmente ejerzan presión política sobre el conjunto de los representantes. La Constitución Francesa fija un mínimo de 48 horas. A nuestro juicio el plazo no debiera sobrepasar las 24 horas». Evidentemente, nosotros no compartimos esta opinión.

5.4. REGLA 4: MAYORÍA CALIFICADA PARA APROBAR LA MOCIÓN

Esta regla también se encuentra en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. «La aprobación de la moción de censura requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso». Tal como se puede apreciar, nos encontramos ante

una votación calificada de 66 congresistas como mínimo, lo cual configura un número bastante elevado y difícil de conseguir, pero no por ello deviene en irracional. «Esta exigencia denota que nuestro sistema político no toma la censura como un acto volátil ni ocasional, sino como un acto en el que es posible observar de modo notable una voluntad consolidada por la mayoría. Por ello se prevé precisamente el período de enfriamiento como condición para que la decisión no se adopte en el calor de las pasiones o de los disgustos que emergen o se agudizan en las coyunturas». Sin embargo, debemos señalar que como la censura ministerial se presenta bajo la forma de una moción, antes de que se debata y apruebe con esta mayoría calificada debe pasar por una votación preliminar que corresponde a la «admisión de debate», para lo cual se exige el voto favorable de la mayoría de los congresistas hábiles; en otras palabras, se requiere mayoría simple de los congresistas que asisten al Pleno. Luego de la admisión a debate, se discute la moción de censura para finalmente votarla, donde será aprobada o rechazada.

5.5. REGLA 5: RENUNCIA DEL MINISTRO CENSURADO

Esta regla también se encuentra en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. La regla indica que *«el Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar»*. Esta es la esencia de la institución, es el objetivo principal de la misma, es decir, que el ministro censurado renuncie a su cargo. No existe un precedente en el cual se haya censurado un ministro y éste no haya renunciado; es más, con el solo hecho de plantear la censura, sin necesidad de debatirla y mucho menos de aprobarla, los ministros cuestionados han renunciado a sus cargos, como ocurrió en el caso de la censura planteada al Gabinete presidido por el premier Jorge del Castillo, en el segundo gobierno de Alan García Pérez, quienes renunciaron en su totalidad por el escandaloso destape de unos audios que comprometían a varios ministros por un aparente negociado en la concesión de unos lotes petroleros (caso «Petrogates»); asimismo, también podemos citar como ejemplo el caso de la censura planteada contra los ministros de Defensa, Alberto Otárola Peñaranda, y del Interior, Daniel Lozada Cosapía, en el gobierno de Ollanta Humala Tasso, quienes fueron cuestionados por la aparente ineficacia de las operaciones militares y policiales en el VRAE, donde perdieron la vida miembros de las fuerzas del orden.

5.6. REGLA 6: ACEPTACIÓN, POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DE LA RENUNCIA MINISTERIAL

Esta regla también se contempla en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. Se señala que *«el Presidente de la República acepta la dimisión, de los ministros censurados, dentro de las setenta y dos horas siguientes»*. Este plazo, aparentemente corto, tiene un sustento racional, ya que se busca darle continuidad a las labores ministeriales, por cuanto cualquier paralización de las funciones podría ser determinante para las acciones y la toma de decisiones en torno a los altos intereses del país. Ahora bien, surgen algunas preguntas válidas: ¿un ministro censurado puede ocupar una cartera ministerial diferente?, ¿puede ser nombrado ministro en la misma cartera luego de un periodo de tiempo o en un gabinete diferente?, ¿puede volver a ser ministro en un gobierno

distinto? Al respecto, Delgado-Guembes enseña que «incurriría en un acto de torpeza que el Presidente desconociera la sensibilidad colectiva del Congreso, actuando como si la censura no hubiera tenido lugar. La censura expresa la voluntad de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso. Esta exigencia denota que nuestro sistema político no toma la censura como un acto volátil ni ocasional, sino como un acto en el que es posible observar de modo notable una voluntad consolidada por la mayoría. [...] No tendría suficiente respaldo político la decisión del Presidente de designar, sin solución de continuidad, a la misma persona, como ministro en el mismo puesto ministerial, a pesar de las razones en que se basa el Congreso, salvo que el propósito del Presidente de la República fuese contradecir, o arrinconar políticamente, al Congreso. Si el objetivo del Presidente de la República fuese medir fuerzas con el Congreso el escenario es uno en el que no existe el supuesto de la cooperación o colaboración entre poderes, sino el conflicto. Si se busca el conflicto es predecible que se activen mecanismos de oposición plenamente constitucionales, aunque políticamente poco recomendables. En este supuesto el escalamiento del conflicto puede sin dificultad poner las relaciones interorgánicas ante el supuesto confrontacional que pueda generar como efecto posible el desgaste institucional en el mejor de los casos, y en el peor la disolución del Congreso».

00713

VI. HACIENDO NÚMEROS EN RELACIÓN A LA CENSURA MINISTERIAL

Lo que pretendemos demostrar con este acápite es que, a pesar de que la censura ministerial ha transitado de un periodo de «*desequilibrio e inestabilidad*» hacia un periodo de «*racionalización parlamentaria*», esta institución no ha dejado de tener vigencia como un instrumento de control político idóneo para exigir la responsabilidad política del gobierno de turno. Para ello, hemos tomado como referencia las mociones de censura presentadas entre el 28 de julio del 2011 hasta el 30 de abril del 2015. El siguiente cuadro grafica claramente lo propuesto en estas líneas:

CUADRO N.º 1: MOCIONES DE CENSURA DE JULIO 2011 HASTA ABRIL DE 2015

En casi cuatro años se han presentado un total de 10 mociones de censura ministerial, de las cuales sólo una (12623) halló responsabilidad política en el ministro (Ana Jara Velásquez); sin embargo, cuatro de ellas (02947, 09012, 11743 y 12122) desencadenaron en la renuncia ministerial o en la sustitución del ministro, lo cual en la práctica es una censura propiamente dicha, porque se cumplió con la finalidad de que el ministro cuestionado no continúe en su cargo, algo que consideramos pertinente en nombrar como la «autocensura ministerial».

VII. DIFERENCIAS ENTRE LA CENSURA MINISTERIAL Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Muchos confunden ambas instituciones jurídico-políticas, ya que las dos tienen en común «hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de Estado», pero su diferencia es mínima. La censura ministerial es propuesta por el Parlamento, mientras que la cuestión de confianza es planteada por el Poder Ejecutivo. *«La diferencia entre ambas está en que la confianza la piden los ministros y no el Congreso, mientras que la censura la piden los congresistas y no lo ministros. Sin embargo, equivalen lo mismo; en ambos casos se trata de un control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo a fin de poder verificar que las labores de este estén dentro de los canales adecuados»*. Hasta aquí se puede plantear una pregunta válida: ¿respecto de qué solicita la confianza el Poder Ejecutivo? Muy sencillo, respecto de su gestión o política general de gobierno, la misma que se peticiona luego de la denominada «investidura ministerial»; pero no sólo sobre ello, ya que *«los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de éste, respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo puede ser también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de cuya aprobación hace cuestión de confianza»*. Recordemos, a modo de ejemplo, que de acuerdo a información periodística el actual Gabinete Cateriano podría solicitar cuestión de confianza al Congreso sobre facultades especiales para legislar en materia de lucha contra la corrupción, seguridad y narcotráfico. Sin embargo, nos parece prudente reflexionar junto a Bernal Ballesteros en el sentido de que pedir facultades legislativas «es sólo una solicitud, que no es materia de cuestión de confianza. En las democracias basadas en la separación de poderes, el Legislativo legisla, el gobierno ejecuta y el Judicial administra justicia. ¿Y la delegación de facultades? Pues es una regla de excepción. El Parlamento, libremente y en ejercicio de su atribución constitucional de dar la ley, puede decir sí, como no. La pretensión de obligarlo a otorgar facultades, de las que es titular, bajo la advertencia de que será disuelto si no las da, es abiertamente inconstitucional».

Retomando el tema sobre las diferencias entre la censura y la cuestión de confianza, debemos señalar que existe otra distinción, que es más de forma que de fondo; nos referimos a la votación en el sentido que «la Constitución no menciona la mayoría requerida para otorgarla, o para dejar de hacerlo. Por esta razón se le aplica la norma general, lo cual significa que el pedido se resuelve con la mayoría simple del Pleno»;

mientras que —como ya mencionamos— la censura requiere de una votación calificada para su aprobación.

VIII. LA CENSURA MINISTERIAL Y LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Es evidente que el Parlamento no puede estar censurando o negando la confianza ministerial en forma indiscriminada e irracional, ya que ello conllevaría a una inestabilidad política que repercutiría en el crecimiento y desarrollo del país; por ello, la Constitución vigente señala como regla en el primer párrafo del artículo 134 que *«el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros»*. *«Ahora bien, la disolución del Congreso es un mecanismo al que se apela en situaciones de crisis inter-órganos que no puede ser resuelta por otros medios, sean éstos de carácter político o jurídico-constitucional. No obstante, la disolución no debiera entenderse como una crisis de ruptura del sistema político, puesto que es la propia Constitución la que autoriza a apelar a ella como una salida extrema pero en todo caso legítima»*. Por otro lado, coincidimos con el profesor Bernales Ballesteros en que *«la fórmula consignada por el constitucionalismo peruano para el tema de la disolución es imperfecta y harto discutible. En efecto, la disolución opera como una especie de respuesta del Presidente al hecho de que se haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros [...] la fórmula pareciera sugerir una especie de revancha que no corresponde con los propósitos jurídico-políticos que deben inspirar la facultad de disolver; no se trata de una respuesta al número de veces que se censura al gabinete sino a la gravedad del hecho generador de la crisis»*.

Otro problema que observamos es que si bien la disolución del Congreso *«se orienta a evitar la censura ininterrumpida de gabinetes, la Carta de 1993 no establece unos límites similares para el ejercicio de las censuras dirigidas y aprobadas contra los ministros individualmente»*.

Finalmente, es importante señalar que para el constitucionalista Aníbal Quiroga una disolución del Congreso por parte del Ejecutivo sería más que improbable, *«nunca el Parlamento va a censurar dos gabinetes, porque no van a querer dejar su puesto»*; agrega también que ello no ocurriría porque el Presidente de la República tendría que convocar a nuevas elecciones para concluir con el mandato parlamentario y podría, eventualmente, perder su mayoría parlamentaria. Si bien es verdad la apreciación que realiza el profesor Quiroga es bastante racional, considero que al tener connotaciones políticas tanto la censura como la cuestión de confianza, donde lo racional y lo pasional se hacen uno solo, un Parlamento maduro, con altas convicciones democráticas y constitucionales, podría censurar o rechazar la confianza a dos Gabinetes sin temor alguno a *«dejar sus puestos»*. Hace pocos días hemos vivido intensas jornadas en el Congreso, pues se censuró a una presidenta del Consejo de Ministros y, con ello, se produjo la crisis total del Gabinete, se nombró un nuevo Gabinete y se discutió arduamente sobre otorgarle o no la confianza,

y de no habersele otorgado la misma probablemente el escenario político, jurídico y democrático en el Perú sería hoy bastante diferente. No cabe duda de que la censura ministerial es un instrumento de control político esencial para el funcionamiento de nuestra democracia.

IX. CONCLUSIONES

Definimos a la censura ministerial como un «instrumento de control político de iniciativa parlamentaria y que consiste en rechazar la confianza presidencial otorgada a un ministro de Estado, buscando equilibrar dicha potestad cuando éstos no cumplen con las exigencias de dirigir y gestionar adecuadamente los servicios públicos a su cargo, quebrantan la política general del gobierno o se exceden de sus competencias previamente determinadas en el ordenamiento jurídico, con lo cual se les obliga a dimitir».

La finalidad última de la censura es exigir la responsabilidad política del ministro cuestionado de modo que deje el cargo.

La censura ministerial se recoge por primera vez en el Perú en la Carta de 1933, conteniendo en ese entonces reglas inapropiadas, ya que se exigía para su presentación la sola voluntad de un diputado o senador e incluso se votaba en la misma sesión en la cual se solicitaba ello. Dichas reglas han cambiado sustancialmente, atravesando por el proceso denominado como «racionalización parlamentaria».

La regla que señala que la moción de censura puede ser planteada por los congresistas luego de la interpelación o después de la concurrencia de los ministros para informar es innecesaria e inconstitucional, ya que la norma suprema no establece ninguna de estas condiciones previas para plantear una moción de censura, más si lo hace el Reglamento del Congreso.

En casi cuatro años (2011- 2015) se han presentado un total de 10 mociones de censura ministerial, de las cuales sólo una (Moción N° 12623) halló responsabilidad política en el ministro (Ana Jara Velásquez); sin embargo, cuatro de ellas (Mociones N° 02947, 09012, 11743 y 12122) desencadenaron en la renuncia ministerial o en la sustitución del ministro, lo cual en la práctica deviene en lo que denominamos como «autocensura ministerial».

La censura ministerial y la cuestión de confianza tienen en común «*hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de Estado*», pero sus diferencias son las siguientes: la censura ministerial es propuesta por el Parlamento, mientras que la cuestión de confianza es planteada por el Poder Ejecutivo; asimismo, la censura ministerial requiere de una votación calificada para su aprobación, mientras que la cuestión de confianza requiere la mayoría simple del Pleno.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BERNALES BALLESTEROS, Enrique
1996 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Segunda edición. Constitución y Sociedad*
ICS. Lima - Perú.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique
2015 «Delegación legislativa y confianza». En el diario *El Comercio* del 11 de mayo de 2015.
- DELGADO-GUEMBES, César
2012 *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano. Congreso de la República.* Lima - Perú.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl, PALOMINO MANCHEGO, José F, SÁENZ DÁVALOS, Luis.
1994 *Derecho Constitucional General y Teoría del Estado. Ediciones Jurídicas.* Lima - Perú.
- CHIRINOS SOTO, Enrique
1991 *Cuestiones Constitucionales 1933-1990. Fundación M. J. Bustamante De la Puente.* Lima - Perú.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo
1989 *Teoría y práctica de la Constitución peruana, tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S.A.* Lima - Perú.
- HAKANSSON NIETO, Carlos
2009 *Curso de Derecho Constitucional. Palestra Editores.* Lima - Perú.
- HAKANSSON NIETO, Carlos
2006 «Voto de censura y rechazo de la cuestión de confianza» en *La Constitución Comentada, tomo II. Gaceta Jurídica S.A.* Lima - Perú.
- LINDEMBERT AGUILAR, Sandra
2012 «La censura ministerial en el Perú». En *Gaceta Constitucional. Tomo 53.* Lima - Perú.
- MELLADO PRADO, Pilar
1988 *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español. Congreso de los Diputados.* Madrid – España.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José
1989 *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S.A.* Lima - Perú.
- PÉREZ ROYO, Javier
2005 *Curso de Derecho Constitucional. Décima edición. Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A.* Madrid - España.
- QUIROGA, Aníbal
2014 «Los congresistas nunca van a censurar dos gabinetes por temor a perder sus puestos» en *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional. Tomo 75. Gaceta Jurídica S.A.* Lima - Perú.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

1984 *Derecho Parlamentario Español. Editora Nacional. Madrid - España.*

- VALLE-RIESTRA, Javier

1988 *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado. Editorial Labrusa S.A. Lima - Perú.*

- VILLARÁN, Manuel Vicente

1998 *Lecciones de Derecho Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima - Perú.*

SECCIÓN II

PARLAMENTO:
Camino al Bicentenario

El libertador San Martín y sus dificultades por lograr una Independencia negociada en el Perú,



JUAN LUIS ORREGO PENAGOS²

Historiador y catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SUMARIO

I. La llegada de San Martín.- II. ¿Cuáles fueron las dificultades de San Martín?- 2.1. Las negociaciones.- 2.2. El protectorado.- 2.3. El factor monárquico.- 2.4. El factor Monteagudo.- 2.5. La conferencia de Guayaquil y el retiro de San Martín.

La guerra que desencadenó la independencia al Perú se libró en dos etapas. La primera se dio entre 1808 y 1814 cuando, presidido por Fernando de Abascal, el Virreinato de Lima se lanzó a la ofensiva por garantizar el fidelismo. La segunda ocurrió entre 1820 y 1825, una fase netamente defensiva, cuando el Perú se convirtió en el epicentro de la lucha por la independencia de Sudamérica, en las que destacan la intervención de las tropas de San Martín y Bolívar. Si la primera etapa, gestionada por Abascal, terminó en un triunfo parcial, la segunda significó el colapso final del régimen borbónico en los Andes. Asimismo, como las demás luchas de la América hispana, se trató de una contienda civil, pero también de una guerra de ocupación, que

¹ El texto fue leído por el autor en la Academia Nacional de la Historia Argentina en su sesión del 10 de septiembre de 2013 en Buenos Aires.

² Historiador y profesor del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica desde 1987. Ha publicado diversos libros, así como artículos de su especialidad en revistas de Historia. Es conferencista en diversas reuniones académicas y universidades del Perú, América Latina y Europa, miembro del Instituto Riva-Agüero y actualmente labora en la Comisión Iberoamericana de los Bicentenarios de la Independencia.

produjo pérdidas humanas, la destrucción material del país y una peligrosa secuela de odios y antagonismos, claves para entender la compleja construcción del estado nacional en el siglo XIX.

La guerra de independencia del Perú es difícil de abordar. Este territorio era el corazón del poder realista en la América andina, y en él confluían una serie de factores, a menudo contradictorios. No hay que olvidar que la crisis española, desatada en 1808, afectó profundamente a una elite que estaba muy vinculada a los valores que emanaban de la Península; ante la inesperada coyuntura de la invasión francesa y las decisiones de las Cortes de Cádiz, los criollos peruanos mostraron una actitud conciliadora de reconocerse a sí mismos como españoles. Fue muy difícil para ellos definirse y tomar una posición política clara frente al trauma de los hechos.

Desde los tiempos de Abascal, hasta la guerra final, iniciada en 1820, la mayoría de la elite limeña se inclinó por la continuidad del régimen político como alternativa para mantener sus privilegios. Hubo también una «clase media» de intelectuales que se dejó expresar a través de pasquines anónimos y periódicos; un grupo mercantil que, presionado por las circunstancias, tuvo que financiar la guerra; asimismo, una dirigencia política local nobiliaria, ambigua y enfrentada; por último, un ejército realista, afectado por la lentitud en las comunicaciones con España y desconcertado por rivalidades personales e ideológicas. El que mejor capitalizó estas contradicciones fue Bolívar, no San Martín.

Hasta 1815, en el Virreinato del Perú triunfó el fidelismo y pudo quedar al margen de las corrientes independentistas. El escenario cambió en 1817 con la pérdida de Chile y la situación se tornó defensiva. El virrey Pezuela, sucesor de Abascal, tuvo que armar la resistencia. El golpe liberal del general Riego, en 1820, abrió un paréntesis, quizá un posible entendimiento con Madrid, pero la actitud intransigente de los líderes realistas anuló cualquier solución pacífica.

Así llegó el libertador San Martín, con un Perú se dividió en dos: Lima y la costa a favor de la Independencia, con una posible salida monárquica; y una sierra realista, afiliada a la Constitución de Cádiz. Cuando llegaron las noticias de la reinstauración del absolutismo en la Península, en 1823, los realistas soñaron con la reconquista. No vieron que su causa estaba perdida ni pensaron en una salida práctica.

Es evidente que sin la presencia militar de San Martín y Bolívar el fin del dominio hispano en el Perú no hubiera sido posible. Pero, como hemos insistido, este territorio era el bastión de los realistas y los que habían optado por el separatismo no eran muchos y no contaban con el poder militar suficiente para derrotar a los ejércitos del Virrey. Asimismo, durante este tiempo revolucionario, en una sociedad tan diversa, cada grupo social o étnico tuvo su propia agenda y canalizó de distintos modos las posibilidades abiertas por la independencia.

I. LA LLEGADA DE SAN MARTÍN

La batalla de Maipú y la liberación de Chile sumieron al bando realista en un pesimismo que lo llevó a sobrevalorar el poder del ejército de San Martín y a adoptar una estrategia defensiva que le sería contraproducente. El virrey Pezuela abandonó cualquier ofensiva en Chile, dejó el litoral en manos de la escuadra patriota y replegó su flota en el Callao.

Pero San Martín tampoco estaba libre de dificultades. Desde Chile, no podía contar con un movimiento convergente sobre el Alto Perú; además, a pesar del apoyo de O'Higgins, sus recursos no eran cuantiosos, por la poca disposición del senado chileno en ayudar a la guerra continental. A pesar de ello, zarpó desde Valparaíso con la expedición libertadora. Venía con un ejército de unos 4.500 hombres y esperaba levantar aquí otro de 15 mil insurrectos. Desembarcó en Paracas el 8 de setiembre y en Pisco hizo su primer llamado a los peruanos para unirse a la causa patriota.

La llamada historiografía «nacionalista» en el Perú ha insistido en que San Martín llegaba como un verdadero libertador, no para conquistar por las armas el Perú sino para ganar una guerra de ideas. Historiadores extranjeros también insisten en la estrategia «conciliadora» de San Martín. John Lynch, por ejemplo, cita el siguiente párrafo del Libertador para probar esta cruzada ideológica: «¿Cuánto puede avanzar la causa de la independencia si me apodero de Lima, o incluso del país entero, militarmente?... Quisiera que todos los hombres pensarán conmigo, y no quisiera avanzar un paso más allá de la marcha gradual de la opinión pública». ¿Estaba en lo cierto el Libertador? Lamentablemente, el tiempo no le daría la razón.

II. ¿CUÁLES FUERON LAS DIFICULTADES DE SAN MARTÍN?

2.1. LAS NEGOCIACIONES

La primera reunión entre los emisarios de San Martín y del virrey Pezuela se produjo en el pueblo de Miraflores, a 6 kilómetros de Lima. Solo se llegó a un armisticio por el cual ambos bandos buscaban ganar tiempo para recomponer sus fuerzas. Así, en octubre, San Martín decidió enviar a Álvarez de Arenales a la sierra mientras conducía su ejército por la costa. Desembarcó en Ancón, donde se enfrentó a los realistas, y volvió a desembarcar en Huacho, a 50 kilómetros al norte de Lima. Mientras tanto, Arenales avanzaba por Nazca, Jauja y batía a un contingente realista en el centro minero de Cerro de Pasco.

Esta «guerra boba» de no arriesgar tropas daría sus primeros frutos al bando de San Martín. Un regimiento realista (Numancia) se pasó al bando patriota, Guayaquil declaró su independencia, Cochrane bloqueó el Callao y el año se cerró con la sublevación de la intendencia de Trujillo: toda la costa norte se puso a órdenes del ejército de San Martín. Hacia 1821, desde Huaura, el Libertador lanzaba algunos decretos y continuaba llamando a los peruanos a su causa. Fue así que los generales realistas, cansados de la tolerancia de Pezuela, decidieron destituirlo y le hicieron un golpe de Estado: en el Motín de Aznapuquio, José de la Serna fue elegido nuevo virrey del Perú el 29 de enero.

España confirmó a La Serna y el nuevo Virrey inició las tratativas de paz. Las negociaciones se llevaron a cabo en la hacienda de Punchauca. La base para el acuerdo era la proclamación de la independencia bajo una salida monárquica, pero los realistas planteaban la jura de la Constitución de Cádiz y la participación en las cortes españolas. San Martín y La Serna no se pusieron de acuerdo. El Virrey no podía acceder a tal petición y se reanudaron las hostilidades. Pero La Serna no podía mantenerse con su ejército en Lima, cercada por Cochrane desde el Callao y los guerrilleros desde la sierra central.

Para la elite limeña, España había caído nuevamente en crisis. El golpe liberal contra Fernando VII era una pésima noticia. El constitucionalismo era sinónimo de desgobierno y atentaba contra el orden y la estabilidad. Además, la destitución de Pezuela afectaba la legitimidad de la autoridad real. Sentían que España estaba cada vez más lejos, que ya no podía garantizar o defender el sistema jerárquico que favorecía a la aristocracia criolla y sintieron que podían respaldar a San Martín.

Llevándose gran cantidad del tesoro, el Virrey salió de Lima y se retiró al Cuzco, donde empezó a gobernar el Virreinato. La decisión era pragmática: en la sierra sur se encontraba el grueso del ejército realista. Lima quedó indefensa por cuatro días, lo que produjo el estallido de una serie de revueltas populares en que las turbas asaltaron negocios de mercaderes peninsulares. Esta coyuntura provocó la primera gran emigración de peninsulares.

San Martín aprovechó y entró a Lima. Restauró el orden y convocó una junta de notables en el Cabildo limeño que juró la independencia el 15 de julio. La proclamación quedó para el 28 de julio en la Plaza de Armas. En la consecución de ambos actos pesaron mucho también el temor a un caos generalizado y la necesidad de poner fin al cerco de la ciudad, ya al borde de la hambruna.

2.2. EL PROTECTORADO

El 3 de agosto San Martín aceptó el título de Protector, un gobierno transitorio hasta que los peruanos determinasen el tipo de gobierno que habrían de optar. San Martín promulgó el Estatuto Provisorio y organizó un Consejo de Ministros.

Así emprendió algunas reformas «liberales» que incluían la «libertad de vientres», la abolición del tributo de los indios; promulgó las garantías jurídicas, fundó la Biblioteca Nacional, seleccionó la letra y música del Himno Nacional, decretó el libre comercio y dio los primeros pasos para divulgar su plan monárquico. Pero frente a estos decretos postcoloniales, el Protectorado también ordenó que todos los peninsulares fueran expulsados del país y que se les confiscaran sus propiedades, así como de sus aliados criollos realistas. De los 10 mil españoles que residían en Lima, solo quedaron mil después de estas polémicas medidas, incitadas por el radical Monteagudo, mano derecha de San Martín. No es difícil imaginar que, luego de la cesión de continuos préstamos y donativos para defender el poder real en América, estas medidas confiscatorias

terminaron destruyendo a la vieja elite virreinal.

La marcha de la economía terminó ensombreciendo el inicial entusiasmo por el Protectorado. La confiscación de las haciendas de los realistas y el reclutamiento forzado de esclavos para el ejército libertador hundieron la producción de alimentos en la costa y elevaron los precios de las subsistencias en la capital. Por su lado, la producción de plata se detuvo: ya no había barras de metal para comprar artículos importados ni monedas para el comercio doméstico. A medida de que la economía se paralizaba, el gobierno de San Martín carecía de ingresos fiscales provenientes de las aduanas y las minas; esto lo hizo recurrir, cada vez más, a préstamos forzosos y a la impresión indiscriminada de dinero. Su política de libre comercio, además, provocó el rechazo del sector mercantil, históricamente proteccionista. En estas condiciones, el descontento público y el resentimiento por el dominio «*extranjero*» eran imparables.

2.3. EL FACTOR MONÁRQUICO

Antes de llegar al Perú, San Martín ya tenía un largo historial de sentimientos monárquicos que se fueron confirmando por sus observaciones de anarquía luego de la independencia de los territorios americanos, especialmente del Río de la Plata. Pensaba que un proyecto monárquico era el mejor remedio para evitar el desorden. Una monarquía autoritaria y centralizada a la manera de un despotismo ilustrado que buscara elevar la cultura y la calidad de vida de las personas.

Su experiencia lo había convencido de que los americanos aún no estaban preparados para vivir en una forma republicana de gobierno, y sintió que en el Perú estaba su oportunidad, por la historia, apelando a lo que hoy llamamos «nación cultural». No en vano aquí en Lima se encontraba la aristocracia más numerosa del continente; por ello, procuró que los personajes más destacados lo apoyasen en su proyecto.

¿Pero acaso San Martín pensaba fundar un Reino en el Perú y nombrarse a sí mismo soberano? Nada más alejado de la verdad, pues en todo momento demostró no tener ambiciones personales. Quería la independencia, pero también quería evitar a toda costa la anarquía. Los peruanos, según San Martín, no tenían experiencia de autogobierno; además, la mayor parte de la población no era ilustrada y vivía en condiciones económicas muy precarias.

Durante el Protectorado daría pasos más firmes para insistir en su proyecto. Creó la Orden del Sol —siguiendo el modelo de la Legión de Honor francesa— para condecorar a los que prestasen servicios distinguidos a la Patria y así formar una nueva aristocracia peruana; también reconoció los títulos nobiliarios concedidos en España como títulos del Perú; y, finalmente, envió una misión diplomática a Europa para buscar un Príncipe, Infante de Castilla de preferencia.

La institución que se encargaría de sembrar la idea monárquica fue la Sociedad Patriótica de Lima, donde se llevaría a cabo el primer debate político sobre la mejor forma de

gobierno para el Perú. Esta institución estuvo a cargo de su principal colaborador, Monteagudo, a quien secundaba el sacerdote venezolano José Ignacio Moreno. El periódico que difundió los debates de la Sociedad Patriótica fue El Sol del Perú.

Frente a todo este despliegue monárquico se fue formando un frente liberal-republicano encabezado por José Faustino Sánchez Carrión, el «*Solitario de Sayán*», quien desde unas cartas firmadas con ese seudónimo se había opuesto firmemente a los planes sanmartinianos. Para Sánchez Carrión la monarquía era contraria a la dignidad del hombre: no formaba ciudadanos sino súbditos, es decir, personas cuyo destino está a merced de la voluntad de un solo hombre, el Rey. Solo el sistema republicano podía garantizar el imperio de la ley y la libertad del individuo; finalmente, reconocía que la república era un riesgo, pero había que asumirlo. Pero el «Solitario de Sayán», en realidad, no estaba solo. Sus ideas eran también compartidas por Toribio Rodríguez de Mendoza, antiguo redactor del Mercurio Peruano y rector del Convictorio de San Carlos; Francisco Javier de Luna Pizarro, Manuel Pérez de Tudela y Mariano José de Arce, entre otros. Ellos también desplegaron toda una retórica en favor de la república y sus ideas quedaron expuestas en el periódico La Abeja Republicana.

La monarquía no llegó a echar raíces a pesar de los esfuerzos de San Martín. España mismo la había desprestigiado. Para la mayoría de los criollos liberales la monarquía española —que era el ejemplo más cercano que tenían— era intolerante y decadente. Lo mismo podía ocurrir en el Perú.

2.4. EL FACTOR MONTEAGUDO

La política interna del Protectorado no solo desalentaba el proyecto monárquico sino también minaba la figura de San Martín. Como sabemos, pese a su trayectoria revolucionaria, el monárquico Monteagudo, como ministro del Interior, había desplegado un «jacobinismo» antiespañol en Lima: ordenó la confiscación de los bienes de los peninsulares por considerarlos contrarios a la independencia y a muchos los expulsó del país. Esta feroz campaña también marcaría un antes y un después entre la inicial apertura y posterior repliegue de la elite limeña a favor de San Martín.

¿Esa actitud era acaso un preludio de la monarquía sanmartiniana? Muchos lo entendían así. Por ello, mientras aumentaba el desprestigio de San Martín también aumentaba la prédica republicana. Además, el ejército realista se encontraba intacto y controlaba la mayor parte del territorio peruano. La promesa de San Martín por libertar al Perú estaba cada día más lejos.

2.5. LA CONFERENCIA DE GUAYAQUIL Y EL RETIRO DE SAN MARTÍN

Hacia 1822 la situación de San Martín era desalentadora. A nivel militar, se negaba a invadir la sierra y los realistas mantenían su poder casi intacto al interior del país. Lord Cochrane, un mercenario con su marina impaga, se enemistó con el Libertador y abandonó la campaña. Retornó a Chile con toda la reserva de plata del Protectorado y

con buena parte de la marina mercante que los comerciantes de Lima habían entregado al Virrey para la defensa del territorio. La pérdida de estos navíos fue el puntillazo final para el Callao, que cedió su preeminencia en el Pacífico Sur a Valparaíso y, en menor medida, a Guayaquil.

San Martín ya no tenía apoyo. Su gobierno era débil, tenía escasas posibilidades de liberar el interior y su salud empeoraba. Enfermo e incapaz de movilizar lo que quedaba de su ejército, fue a encontrarse con Bolívar, quien acababa de liberar Quito.

Hoy se sabe que el encuentro entre ambos libertadores fue cordial, y que la reunión no giró en torno a Guayaquil sino al futuro de Perú. San Martín sabía que Bolívar y sus tropas habían resuelto venir al Perú para asegurar la independencia de la Gran Colombia. También sabemos que ambos libertadores estuvieron en desacuerdo sobre el tipo de gobierno que debía regir en el Perú independiente. San Martín, según José Gabriel Pérez (secretario de Bolívar), se quejó mucho del mando y sobre todo de sus compañeros de armas que lo habían abandonado en Lima. Dijo que iba a retirarse a Mendoza y que había dejado un pliego anexo para presentarlo al futuro Congreso renunciando al Protectorado. Dijo que se retiraría del mando militar sin esperar a ver el término de la guerra; pero añadió que antes de retirarse pensaba dejar bien puestas las bases del gobierno, que no debía ser democrático porque en el Perú no conviene y dijo que debería venir de Europa un príncipe para gobernar. A esto, Bolívar se opuso y dijo que ni a América ni a Colombia le convenía introducir príncipes europeos, que eran ajenos a las masas y que se opondría a ello, salvo que el pueblo decidiera algo así. Frente a esta oposición y a la defensa que Bolívar hizo de la democracia y del Congreso de Angostura, San Martín dijo que el principado podría venir después. Al final, el Protector dejó en claro que la reunión fue una visita sin carácter oficial y sin ningún objeto político y militar.

Al final del encuentro, San Martín decidió concluir con sus planes. A su retorno a Lima, vio que el rechazo a sus asesores y a las personas por él nombradas era general. Monteagudo, su autocrático y arbitrario ministro de Guerra, había sido expulsado del país.

Finalmente, antes de partir, el 20 de setiembre de 1822, San Martín instaló el Primer Congreso Peruano. Ante él renunció al cargo y anunció su deseo de retirarse de la vida pública.

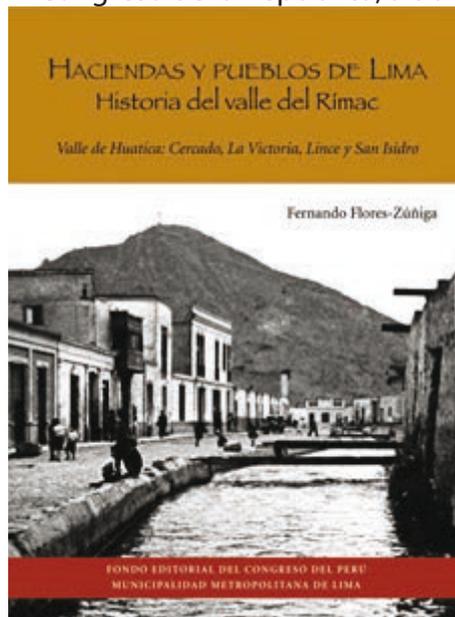
SECCIÓN III

NOVEDADES
BIBLIOGRÁFICAS

1. HACIENDAS Y PUEBLOS DE LIMA: Historia del valle del Rímac (Desde sus orígenes al siglo XXI). Tomo I. Valle de Huatica: Cercado, La Victoria, Lince y San Isidro.

Autor: Fernando Flores-Zúñiga

El Congreso de la República, a través del Fondo Editorial del Con



greso, publica una nueva edición de la importante obra: HACIENDAS Y PUEBLOS DE LIMA. Historia del valle del Rímac (Tomo I) Valle de Huatica: Cercado, La Victoria, Lince y San Isidro, del autor Fernando Flores-Zúñiga.

Para comprender la trascendencia de esta publicación, resulta muy saludable citar la primera parte del prólogo a la primera edición realizada por el maestro universitario Guillermo Lohman Villena, quien textualmente dice: No necesitan ni el autor ni la obra que tiene el lector entre manos que se le presente al primero ni se pondere la segunda con oficiosos encomios. Siempre resultarán inferiores a los probados méritos que adornan al profesor Fernando Flores-Zúñiga y a la calidad intrínseca de esta monografía Valle de Huatica: Cercado, La Victoria, Lince y San Isidro, en la que ha derrochado infatigable diligencia en pos de todo lo que se refiere al tema, al orden, a la lucidez que pone en su planteamiento, al interés que ha sabido darle y a la sagacidad con que desentraña los diversos aspectos que ofrece un asunto que tan de cerca toca a todos los que o por razón de nacimiento o de residencia más o menos estable tienen como centro de actividades la capital de la República. A la vista está que el autor se ha mostrado capaz de hacer todavía mucho más de lo que ha hecho, y culpa suya será si no enriquece su bibliografía —muy exigua aún, por cierto— con un cuadro general que exponga la trascendencia y los alcances de estudiar en detalle el significado del territorio que fecunda el Huatica dentro de la perspectiva del valle en el que se asienta desde hace cuatro siglos largos el modesto poblado que fundara Francisco Pizarro.

Bien claro está que al profesor Flores-Zúñiga no le arredran los obstáculos de una documentación dispersa o inaccesible sobre determinadas épocas de la evolución histórica del asunto que ha escogido como tema principal de sus pesquisas, ni tampoco le desalienta que a las veces estas no rindan todo el fruto que de ellas cabía esperar. Su bien regido entendimiento y sus probadas dotes de investigador bastan, por fortuna, para alejarle del peligroso sendero de la fácil evocación y mantenerle dentro de los límites de la prudencia crítica. Es más, ha puesto en circulación noticias indudablemente muy valiosas y peregrinas. Esta labor reconstructiva de pasado, aunque aparentemente reducida a exponer un tema concreto, en realidad, desborda tan limitado marco y pone en circulación un caudal muy valioso de información, expuesto todo ello con criterio reflexivo y sólida fundamentación documental.

Estas tres partes que conforman el primer tomo de esta ambiciosa historia integral del valle del Rímac constituyen en verdad el novedoso planteamiento de un tema que hasta ahora no había merecido tratamiento a fondo y metódico y que puede servir de modelo para estudios similares en su género. En el manejo de las fuentes el profesor Flores-Zúñiga no solamente deja probada su habilidad para abordar una materia de vastos alcances, sino, sobre todo, su comprensión y su amor por un pasado que no puede ser ajeno a todos, cuya vida cotidiana discurre dentro de un entorno en rápida evolución —y digámoslo con nostalgia— en acelerada destrucción, tanto de restos arqueológicos, cuya conservación era obligada por las generaciones subsiguientes, cuanto de lugares de esparcimiento o simplemente de recuerdo, devorados por la insaciable marea del crecimiento urbano.

Definitivamente, de la transcripción precedente se deja expresa constancia de lo importante que constituye esta publicación y de la acertada decisión del Congreso de la República.

2. HACIENDAS Y PUEBLOS DE LIMA. Historia del valle del Rímac (Desde sus orígenes al siglo XX). Tomo II. Valle de Sullco y Lati: Ate, La Molina, San Borja, Surco, Miraflores, Barranco y Chorrillos

Autor: Fernando Flores-Zúñiga

Con la finalidad de brindar un trabajo completo, el Congreso de la República también publica el tomo II de la obra: HACIENDAS Y PUEBLOS DE LIMA. Historia del valle del Rímac (Desde sus orígenes al siglo XX) Tomo II. Valle de Sullco y Lati: Ate, La Molina, San Borja, Surco, Miraflores, Barranco y Chorrillos, del autor Fernando Flores-Zúñiga.

Y con el mismo criterio de la publicación del primer tomo, para una correcta apreciación de lo valioso de este texto, transcribimos la primera parte del prólogo a la primera edición efectuada por el maestro universitario Luis Enrique Tord, quien manifiesta que: *El presente segundo tomo de Haciendas y pueblos de Lima, titulado Valle de Sullco y Lati: Ate, La Molina, San Borja, Surco, Miraflores, Barranco y Chorrillos, rastrea en su*

primera parte los orígenes prehispánicos de estos valles y revisa los antecedentes de espacios importantes como el Morro Solar o cerro Bermejo, en cuyas proximidades se levantaba el célebre santuario prehispánico de Armatambo o Ichmatambo, recinto de adobe donde se adoraba a la divinidad Sullcovilca. Atención destacable aplica el autor al acequión o río de Surco, que es “el segundo conducto más antiguo que la historia agraria limeña puede datar”. Este caudal artificial abierto gracias a la organización, al talento y al esfuerzo colectivo del hombre nativo de la costa central irrigaba más de 20 kilómetros cuadrados de tierras, pasando a servir a 40 predios rurales durante el virreinato.

Son muy interesantes las explicaciones sobre las transformaciones ocurridas durante la época de la invasión del Chinchaysuyo por el inca Túpac Yupanqui (hacia 1460-1470), y cómo se concatenaron los aillus nativos y sus curacas con los administradores cuzqueños cuando la dominación imperial, en tanto continuaba ejerciendo su milenaria influencia desde el cercano valle de Lurín el poderoso dios Pachacámac, al lado de cuyo santuario erigieron los cuzqueños un imponente templo solar.

A partir del segundo capítulo se suceden la descripción de la ocupación española y la adaptación del viejo Armatambo al ordenamiento de la reducción de indígenas llevado a cabo durante el mandato del virrey Francisco de Toledo (1569-1581), la creación del pueblo de Santiago de Surco y la intensa tarea de cristianización.

En la segunda parte de este título se teje lo más enjundioso de la historia, pues en ella el autor entra en lo que constituye el meollo de la investigación: los procesos de ocupación, adquisición, composición y ordenamiento de los predios rurales del valle de Surco del siglo XVI al XIX. Pertinentemente enfoca el marco legal, la institución de las encomiendas y la final formación de las haciendas. Por último, de manera sistemática, se detiene en cada una de estas, cuya existencia llega hasta la primera mitad del siglo XX, época en que la rápida urbanización de Lima engulle las tierras agrarias, quedando de ellas solo su recuerdo en la actual toponimia ciudadana que retiene los nombres de antiguos fundos, como son los casos de Villa, San Borja, Camacho, Chama, Higuiereta, Surquillo, Monterrico, Chacarilla del Estanque, Balconcillo, Matute, Armendáriz y otros.

De cada una de estas haciendas reconstruye el autor sus avatares, de forma tal que estas páginas se constituyen en una radiografía de casi medio milenio de herencias, compraventas, sucesiones, donaciones y propiedades que entregan un cuadro realista y amplio del tejido social de las familias terratenientes capitalinas virreinales y del primer siglo de la República, así como de las importantes posesiones que tuvieron órdenes religiosas con notable presencia en el valle, como las de los dominicos, franciscanos, jesuitas, mercedarios y agustinos.

En este sentido, son interesantísimas las descripciones que se hacen de la evolución de predios como el de Villa, desde los iniciales confusos tiempos de la época pizarrista, pasando por los propietarios inmediatamente posteriores, la administración de los jesuitas, la de García de Urbaneja —luego de la expulsión de los ignacianos—, la propiedad de don Pedro Tramarria hasta la adquisición de la hacienda, en 1858, a don José Antonio de Lavalle por el acaudalado coronel arequipeño don Juan Mariano de Goyeneche y Barreda.

A través de los documentos y las dificultades financieras, se trasunta el carácter de algunos de estos personajes, lo cual es objeto de perspicaces observaciones de Flores-Zúñiga, algunas de las cuales rezuman gracia e inclusive humor. Esto último evidencia la identificación que el autor ha llegado a tener con el tema hasta el punto de atisbar rasgos psicológicos de los protagonistas a través de una lectura —repetimos— perspicaz de los testimonios escritos que dejan transparentar algo, o mucho, del talante de sus suscriptores.

Con la magnífica presentación de Luis Enrique Tord, queda de manifiesto la correcta decisión del Congreso de la República en publicar esta importante obra.

SECCIÓN IV

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

(Desde el 1 de abril al 30 de junio de 2015)

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS

Periodo anual de sesiones 2014-2015

(Del 1 de abril al 30 de junio de 2015)

LEYES		
Número	Título	Fecha de publicación
30315	Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	7/4/2015
30317	Ley que precisa la disposición complementaria derogatoria de la Ley 30310, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia de Padre Abad en el Departamento de Ucayali.	15/4/2015
30319	Ley que adecúa los parámetros de aplicación del FOSE para los usuarios de los Sistemas Eléctricos Urbano-Rural y Rural de los Sectores Típicos 4, 5 y 6.	22/4/2015
30320	Ley de creación del distrito de Pucacolpa en la provincia de Huanta del departamento de Ayacucho.	28/4/2015
30321	Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.	7/5/2015
30322	Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para el Uso Electoral.	7/5/2015

30323	Ley que restringe el ejercicio de la Patria Potestad por la Comisión de Delitos Graves.	7/5/2015
30324	Ley que establece medidas presupuestarias para el Año Fiscal 2015.	9/5/2015
30326	Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la Declaración de Hoja de Vida de candidatos a cargos de elección popular.	19/5/2015
30327	Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.	21/5/2015
30328	Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones.	29/5/2015
30332	Ley que establece la aplicación temporal en materia de beneficios penitenciarios de la Ley 30262, ley que modifica el Código de Ejecución Penal, la Ley contra el Crimen Organizado y la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.	6/6/2015
30333	Ley que declara de carácter prioritario y de preferente interés social la creación del distrito de La Joya, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.	17/6/2015

30334	Ley que establece medidas para dinamizar la economía en el año 2015.	24/6/2015

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS