

El señor DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, doctor Yon Javier Pérez Paredes.—

Buenos días con todos ustedes, estimados amigos y compañeros de trabajo. El Parlamento como institución es una sola, sea el lugar en donde funciona, así que los considero a todos mis compañeros de trabajo.

Antes de iniciar el desarrollo de mi ponencia, quiero referirme brevemente a dos aspectos que se tocaron el día lunes relacionados con la función legislativa.

Uno de ellos que radica en la preocupación respecto a la relación entre la función de creación de la ley y la legitimación del Parlamento ¿Qué está pasando en esa relación.

Y el segundo referido a la calidad de la ley.

En el caso peruano, la creación de la ley y la legitimación del Parlamento tienen los mismos problemas que en los demás países de la región. La ciudadanía percibe que por más importantes que sean las leyes que apruebe el Parlamento no le permiten tener mayor acercamiento con la ciudadanía, este es un tema que requiere trabajar.

El segundo aspecto, se refiere a la crisis de la función legislativa. Han surgido otros legisladores, mejor dicho otros órganos con facultades de dictar normas con rango de ley: especialmente los poderes ejecutivos. Un ejemplo que demuestra este hecho lo constituye la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar. En pocos meses dictó cerca de 101 decretos legislativos. Se comportó como un legislador más rápido, más eficaz, y eso afecta la función legislativa del Parlamento.

También tenemos otros órganos con facultades normativas: los gobiernos regionales, los gobiernos locales o municipalidades, lo cual nos han llevado a advertir ciertos problemas en el proceso de creación de la ley, en la función legislativa. Este es un tema que el Parlamento peruano lo ha tenido en agenda y que genera preocupación, al igual que mejorar la calidad de la ley.

Este último tema tiene una importancia muy relevante, porque la ley es el principal instrumento mediante el cual los estados ejercen el monopolio de la violencia política, y cuando la ley entra en crisis ó se advierten problemas referidos a su calidad o eficacia hay que preocuparnos porque está siendo afectada la legitimidad, no solo del Parlamento sino del sistema democrático.

La crisis de la ley radica fundamentalmente en los problemas relacionados con su calidad y eficacia.

En Perú, después de un amplio estudio e investigación se logró determinar que para mejorar la calidad y eficacia de la ley se pueden seguir tres caminos:

Uno, especializar a los señores representantes o parlamentarios, tarea que como servicio parlamentario nos resulta difícil y complicada.

El segundo camino es especializar o capacitar a los funcionarios y servidores que participan en el proceso de creación de la ley, y eso es lo que el Perú ha hecho muy bien. Se ha invertido considerable tiempo y buscado cooperación para especializar a los funcionarios legislativos.

Se incorporó a 24 secretarios técnicos mediante concurso público u oposición. Estos funcionarios fueron asignados a las comisiones, dirigen las comisiones legislativas y se han convertido en los arquitectos de las normas en el Perú.

Pero además queda un tercer camino, también de mucha importancia, que consiste en dotar a dichos funcionarios de instrumentos que consolidan normas, reglas y pautas de la técnica legislativa, para ser aplicados en el procedimiento de creación de la ley.

En Perú recientemente se ha aprobado el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República. Allí están consolidadas las reglas y pautas que van a guiar tanto el proceso de elaboración de la ley, como a quienes participan en dicho proceso dentro o fuera del Parlamento, es decir, a los órganos que tienen iniciativa legislativa: el Poder Ejecutivo, los colegios profesionales, los gobiernos regionales, en suma los 16 titulares con iniciativa mencionados en la exposición de ayer.

Hemos considerado necesario que dicho manual, así como su cumplimiento deben ser evaluados por un órgano también creado hace muy poco: el Área de Técnica Legislativa, con la cual se pretende convertir al referido instrumento en una norma viva. Esta oficina mirará los efectos de su aplicación, en qué grado contribuye a mejorar la calidad y eficacia de la ley, y en todo caso proponer los ajustes o modificaciones que se requieran porque estos instrumentos no pueden ser estáticos, las normas que contiene deben ser dinámicas, tienen que adecuarse a la dinámica social y política del Parlamento.

Finalmente, para completar el círculo, la Dirección General Parlamentaria tiene en proyecto la creación de la Oficina de Evaluación de los Efectos de la Ley. Los parlamentos han incurrido en el error histórico de dictar leyes, en crearlas y dejarlas a su suerte; no se evalúa sus efectos o el impacto en la ciudadanía. La evaluación de los efectos de la ley lo hace Francia a través de una oficina especializada, también lo hace Estados Unidos a través de su centro de investigación.

Este es un tema nuevo, se discute aún a quien corresponde efectuar la evaluación de los efectos de la ley. Para unos, deben hacerlo los centros de investigación de los parlamentos; para otros, las comisiones legislativas porque tienen los antecedentes y conocen su origen.

Sea cuál fuere el órgano que deba evaluar los efectos de la ley, es necesario que los Parlamentos dirijan la mirada a este

aspecto, no puede admitirse que el Parlamento apruebe la ley y luego lo deje a su suerte.

Quería contarles estos temas que simplemente demuestran que en Perú hemos alcanzado un gran objetivo estratégico: fortalecer la función legislativa y crear las condiciones para mejorar la calidad y eficacia de la ley. Por consiguiente nos toca ocuparnos de un segundo gran objetivo estratégico, que consiste en contribuir a mejorar la función de control parlamentario. Allí reside el motivo o razón que ha dado origen a este Primer Encuentro Iberoamericano de Funcionarios Parlamentarios cuya finalidad es crear un espacio de debate y reflexión sobre las funciones clásicas del Parlamento, así lo demuestran las exposiciones realizadas.

Dicho esto pasaré a desarrollar mi ponencia, haré el esfuerzo para tratar de darle un enfoque crítico. Empezamos con un breve marco teórico del control parlamentario, su origen, naturaleza y aproximación conceptual, para luego pasar en forma directa al análisis de los problemas que tiene en las repúblicas presidencialistas, con especial énfasis en el caso peruano.

Origen del control parlamentario

Vamos a remontarnos y mirar el **origen del control parlamentario** y para ello planteamos la pregunta ¿Por qué es importante referirnos a su origen? La respuesta es muy simple, el control parlamentario nace en los regímenes parlamentaristas; se trata de una función que ha sido incorporada a las constituciones que establecen las repúblicas presidencialistas.

Alonso de Antonio, un investigador sobre la materia, señala que el control parlamentario aparece en el Siglo XIII con las bases de los regímenes participativos, en los cuales adquiere especial relevancia la separación de poderes de Montesquieu. Nosotros, en Perú, también somos deudores de esa clásica separación de poderes.

Este autor señala que no tiene sentido la división de poderes si es que en dicha división no se consagra un órgano encargado de controlar principalmente al gobierno, pero sobre todo controlar que esta división y ese equilibrio de poderes funcione. Entonces, para Alonso de Antonio el origen del control parlamentario se encuentra en la división de poderes.

La otra posición más aceptada, existen varias, es la de Karl Loewenstein, quien señala que el origen del control parlamentario se encuentra en el proceso de evolución de la representación política. Lo ubica en las reformas en Inglaterra de 1867 y de 1884 cuando se democratiza el derecho electoral.

Esta democratización se traslada luego a Francia y lo encontramos o lo recoge la Constitución de la Convención de 1793, como la representación tipo elite que sigue la teoría de Montesquieu.

Luego pasa a la Constitución de 1791, siempre en Francia, en donde se incorpora el sufragio universal pero solo de varones, que nos aproxima a la voluntad general de Rousseau.

La voluntad general como ustedes saben, es aquella que va a superar el estado de naturaleza en el cual el hombre es el lobo del hombre, en el cual el individualismo está en su más alto nivel y que va a ser superado por la voluntad general expresada en el contrato social. Se trata de la teoría contractualista (Locke, Hobbes, Rousseau).

El control parlamentario desde entonces, desde la separación de poderes ya existía como tal, su uso era frecuente pero no estaba formalizado. Será el Parlamento Inglés en el Siglo XVIII el que incorpora formalmente, como institución, el control parlamentario.

Su desarrollo, sin embargo, se consolida en el Siglo XX, porque sucede un fenómeno muy importante para la democracia y para la ciencia política: la ampliación de la base democrática del Poder.

La ampliación de la base democrática del poder comprende la ampliación del derecho de voto, que en principio solo lo tenían los varones alfabetos. En el Siglo XX se consagra el derecho al sufragio universal. También se consagran las elecciones libres y la competición de partidos políticos.

Encontramos allí la consolidación propiamente de la democracia, que permitirá identificar con mayor claridad la clasificación de los modelos de democracia, entre las cuales cabe destacar la que hace Robert Dahl: el tránsito de la democracia tradicional a la poliarquía, con características particulares.

También participan en la clasificación de modelos de democracia, Linz, Stepan, O'donell, Sartori y Lijphart autor de la democracia consociacional como respuesta a la democracia mayoritaria, entre otros.

Entonces, la consolidación de la base democrática del poder es importante porque permite advertir los sujetos del control parlamentario. Un sujeto que es el controlante, otro sujeto que es el controlado y el destinatario del control parlamentario.

La condición de sujeto controlante le corresponde al Congreso, el sujeto controlado al gobierno, y el destinatario a la ciudadanía. Pese a que los controles son realizados en el Parlamento, por los representantes, sus efectos van dirigidos a los ciudadanos.

La identificación de los sujetos del control configura el contenido material del control parlamentario.

Naturaleza del control parlamentario

Otro aspecto, otra herramienta que va ser útil para tratar los problemas del control parlamentario en las repúblicas presidencialistas, es **la naturaleza del control parlamentario**, resulta necesario determinar la naturaleza que tiene el control parlamentario.

En este tema la doctrina ha sido muy bondadosa, existe una teoría clásica encabezada por Santolalla, seguida por De Vergotinni, Galizzia y Fenucciy, y en algunos puntos Manzella exponentes de la doctrina italiana con influencia en la doctrina

española. Según esta teoría, el control parlamentario es de naturaleza jurídica.

El control parlamentario según esta escuela es un control que reside en el binomio control-sanción, es decir, no se puede concebir el control si no termina en una sanción. Esta es una característica propia de los sistemas parlamentaristas.

Lo que sucede es que en el parlamentarismo, con la investidura del gobierno nace una relación fiduciaria, es decir, el Parlamento nombra al gobierno y desde este momento el control parlamentario se va a convertir en ese espacio central que dará vida a esta relación fiduciaria.

Por eso es que se considera al control parlamentario como control jurídico, con efectos inmediatos y que necesariamente termina en una sanción.

Encontramos allí una característica que también proviene del parlamentarismo, porque en este sistema de gobierno el emblema del control parlamentario es la censura, y por lo tanto la responsabilidad política y la caída del gobierno, por eso es que el control tiene naturaleza jurídica, es control-sanción.

Dentro de esta teoría, el juicio de la cámara, el juicio del Parlamento va ser un juicio jurídico, o sea, va ser un proceso netamente jurídico; y, por lo tanto, va prevalecer un principio de Derecho que para quienes somos abogados es muy familiar, se trata del principio de legalidad, es decir, según este principio solo se puede procesar por temas que estén establecidos en la ley, y solo se puede imponer sanciones que estén previstas en la ley: "*Nullum un crimen, nullum poena sine lege*".

Sin embargo, la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política en los regímenes parlamentaristas generó, en Europa sobre todo, que se hable de la crisis del control parlamentario.

Según mi criterio no se trata en realidad de crisis del control, se trata de la crisis de una vieja y clásica teoría que pensaba que el control parlamentario debía llevar adosada una sanción.

Esto originó el desarrollo de otras teorías.

Una, de Montero Gibert y García Morillo, según la cual el control tiene naturaleza jurídica pero para salvar el problema que generaba el binomio control-sanción, debe considerarse como una de las garantías institucionales. Una garantía institucional.

Es decir, seguimos dentro del ámbito de la Constitución y de los reglamentos que regulan el control, sus instrumentos y los procedimientos para ejercerlo, pero para salvar la ineficacia o la crisis que denuncian muchos autores lo incorporamos dentro de las garantías constitucionales. Como tal, los señores representantes tendrían mayor fuerza para exigir información al gobierno. La teoría es atractiva pero parcialmente aceptable.

Frente a esta propuesta intermedia, nace la llamada teoría moderna encabezada por Manuel Aragón Reyes, el profesor Francisco Rubio Llorente, ex Presidente del Tribunal

Constitucional Español, y también por Álvaro Gutiérrez, el homónimo de un congresista que tenemos en el Perú, de Gagorrena Morales, Rescigno y Estéfano.

Estos señores son quienes van a construir una nueva teoría y van a sostener que el control parlamentario no es de naturaleza jurídica, tampoco podría considerarse una garantía institucional, sino que el control parlamentario tiene una naturaleza eminentemente política, y entonces nace ahí el control político.

Esta teoría nos hace reflexionar sobre un viejo conflicto entre derecho y política, entre la norma y la decisión política en los parlamentos. Los funcionarios parlamentarios presentes saben porque lidian día a día con el conflicto entre el derecho y la política. A nosotros los funcionarios parlamentarios nos corresponde el rol de darle viabilidad técnica o jurídica a las decisiones políticas.

Sin embargo, cabe decir que ese conflicto entre derecho y política fue superado con el tránsito del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derecho que va resolver este problema, en teoría porque en la práctica siguen los conflictos; pero la Constitución se va convertir en la reina del Estado constitucional y democrático de derecho, y por tanto en el límite de límites para el ejercicio del poder y todos los aspectos.

Entonces, en un Estado constitucional, según esta escuela, el control jurídico le corresponde a los órganos jurisdiccionales, a los tribunales constitucionales, al Ministerio Público, y el control político le corresponde al Parlamento.

El Parlamento lo que hace es un control netamente político porque evalúa actos políticos, evalúa la actividad política general del gobierno y evalúa si las normas que dicta el Ejecutivo están arregladas a la Constitución y al objeto para el cual fue autorizada su expedición.

Para efecto de la ponencia que estoy desarrollando, vamos a asumir y concluir que el control parlamentario es de naturaleza política, tiene efectos mediatos, efectos indirectos, efectos de desgaste político; el control va servir para desgastar la imagen política del gobierno y se va hacer efectivo en el momento de la elección, la sanción será mediata porque se deja en manos del electorado, en manos de la ciudadanía la sanción al gobierno, para que los ciudadanos no lo vuelvan a elegir.

Ya no estamos, pues, ante la responsabilidad política pura del gobierno como en el régimen parlamentarista sino de una responsabilidad política difusa, término acuñado por Rescigno. La responsabilidad política se hará efectiva en el momento en que habrá nuevas elecciones.

El Parlamento y el control parlamentario en las repúblicas presidencialistas.

Como lo dijo bien nuestro buen amigo Antonio Ayales, en América hemos vivido un exquisito y bien importante debate respecto a la forma o sistema de gobierno.

Y en ese debate han participado mayormente dos politólogos: por un lado, Juan Linz y Arturo Valenzuela, hoy Secretario de Estado de Estados Unidos para asuntos de América Latina que visitó el Perú hace poco, o sea, le sirvió el debate a Juan Linz; y por otro lado Dieter Nohlen y Mario Fernández.

A pesar que la discusión no ha terminado, diremos que Juan Linz plantea incorporar el parlamentarismo para América Latina, como la forma de gobierno que debe resolver la crisis de la democracia, que debe acabar con esa rígida separación de poderes y con esa relación de mutuos bloqueos u obstrucción (propias del presidencialismo) que genera la elección popular tanto del Presidente como del Parlamento.

Por su parte Nohlen, señala que no es necesario cambiar la forma de gobierno, lo que corresponde es hacer algunos ajustes a la forma de gobierno y en esa línea plantea el presidencialismo renovado. Es decir, que exista un presidente elegido por el pueblo y un jefe de gobierno elegido por el Congreso, de tal manera que este sirva de fusible para evitar las crisis constantes que tiene tanto el gobierno, como el Presidente de la República.

Un elemento importante a tener en cuenta cuando se revisa este debate, es la relación causal que existe entre la forma de gobierno y la crisis o derrumbe de la democracia.

Para Linz, el presidencialismo es el culpable de la desgracia y el derrumbe de las democracias en América.

Sin embargo, parece que la realidad se ha puesto de lado de Nohlen, porque la mencionada relación causal no se ha probado, no se ha producido ni la crisis ni el derrumbe de las democracias, por el contrario tenemos, como nunca antes, una permanencia de la democracia en América, que es realmente incuestionable.

Asumiendo que el régimen presidencialista es el que predomina en América, pasaremos a analizar el rol del Parlamento así como la función del control parlamentario en dicha forma de gobierno.

Entonces, diremos que en sus expresiones iniciales los Estados en Latinoamérica fueron órganos colegiados. Primero los cabildos y luego los parlamentos o congresos; sin embargo, inmediatamente aparecieron personas que buscaron concentrar el poder, se personalizó el poder y con ello apareció un fenómeno muy nocivo para cualquier sistema democrático que es el caudillismo, los caudillos que afectaron las instituciones, incluido el Congreso restándole protagonismo.

Nohlen sostiene que el Congreso, en la evolución de los estados iniciales y en la consolidación de la República, perdió todo rol protagónico, este rol lo tenían los ejecutivos porque estaban personalizados en caudillos que tenían gran respaldo popular y por lo tanto originaban presidentes fuertes.

El Perú en determinado momento estuvo en contra de esta corriente. La Constitución de 1823, que fue nuestra primera Constitución republicana, estableció en sus normas, en su diseño institucional la primacía del Parlamento, el Parlamento tenía amplias facultades y era más fuerte que el Ejecutivo.

Lamentablemente, esta tendencia que suena como música para nuestros oídos, funcionarios parlamentarios que queremos a los Parlamentos, duró muy poco. La Constitución de 1828 eliminó ese predominio fugaz del Parlamento, repuso e hizo prevalecer el rol de los presidentes fuertes.

La rígida separación de poderes y la legitimidad dual de la que habla Linz debido al origen popular del Presidente y del Congreso, que caracterizan al presidencialismo, generaron una relación muy tensa entre el Parlamento y el Ejecutivo, una relación de mutuo bloqueo, de obstrucción, que en algunos momentos causaron la interrupción del sistema democrático.

El Presidente de la República en un régimen presidencialista no tiene responsabilidad política ni constitucional durante su mandato, no puede ser cesado por el Parlamento. En Estados Unidos tienen el Impeachment como una vía constitucional para destituir al Presidente mediante un juicio desarrollado por el Congreso.

Sin embargo, esta institución solo se ha usado tres veces con tres presidentes: Con Johnson, en 1968; con Nixon, en 1974, y con Bill Clinton. El único Impeachment que funcionó a totalidad, que fue aprobado es el de Nixon en 1974, pero fue interrumpido con su renuncia al cargo y dejó al Parlamento en la imposibilidad, con las ganas de destituirlo.

En el Perú, según nuestra Constitución, tenemos un juicio político que permite destituir altos funcionarios públicos, pero lograrlo es materialmente difícil.

La suma de todos estos factores llevó a Linz a sostener que el control parlamentario en las repúblicas presidencialistas es más auspicioso, el rol de Parlamento es más relevante, existen mejores elementos para desarrollar el control parlamentario.

Entonces, el control parlamentario en el presidencialismo va tener mayor opción de desarrollarse en forma efectiva.

Con buen criterio y con mayor amplitud, Manuel Aragón sostiene que el control parlamentario no es privativo ni de las repúblicas presidencialistas, ni de los regímenes parlamentaristas, pertenece a la democracia parlamentaria, a la soberanía parlamentaria resultado de sumar soberanía nacional y soberanía popular, porque la justificación del control parlamentario se encuentra en el propio sistema representativo matriz del sistema político y constitucional.

El pueblo a través de sus representantes tiene derecho a saber hacia qué rumbo va la política del gobierno, si ese rumbo es correcto o que rumbo debe tomar, este último aspecto es otro elemento que consolida el contenido material del control parlamentario.

Los problemas del control parlamentario en el Perú.

En el Perú se está tomando conciencia de que la función legislativa debe tomar una pausa. El Congreso del Perú esta en una loca carrera de producir leyes, las comisiones sesionan una vez por semana y cada semana deben aprobar tres ó cuatro

dictámenes como mínimo, esos dictámenes tienen que llegar para su debate en el Pleno, se trata de una competencia por aprobar leyes; hasta hace poco los medios de comunicación hacían cada cierto tiempo un ranking para determinar quién es el parlamentario que presenta más proyectos de ley, en cuál de las legislaturas se aprueban más leyes, qué presidente del Congreso logró aprobar más leyes durante su gestión.

Todo eso está cambiando, los presidentes que últimamente han dirigido el parlamento, no voy a mencionar nombres para evitar problemas, han tratado de ponerle pausa a la función legislativa y dijeron: bueno, si esta función no nos acerca mucho a la ciudadanía y el pueblo es sabio, algo está pasando.

Dirigieron entonces su mirada al control parlamentario y a la representación política como función del Parlamento. Se han hecho importantes ejercicios en ambos casos.

Para demostrarlo he preparado unos cuadros, no sé si el tiempo me alcanza para mirar y entender cómo se han usado los instrumentos de control. Cómo se ha usado la censura, cómo es que el Perú en el período 2006-2011, por ejemplo, ha tenido 38 mociones de interpelación, ha tenido una gran cantidad de mociones de censura. Claro que en el caso de la censura esta sólo se ha aprobado una vez. El 5 de mayo del 2004 fue censurado el ministro Fernando Rospigliosi.

Es cierto que las mociones de censura a pesar de haber sido ampliamente presentadas no han tenido éxito, pero a pesar de ello, tenemos una muestra incuestionable del solvente ejercicio del control parlamentario, que calza con la posición de la ponencia, con lo que hemos sostenido: el control es una función de desgaste, es una función que permite buscar la responsabilidad política difusa. La publicidad o publicación de los problemas del gobierno o de sus miembros va a desgastar su imagen y va desgastar políticamente a los ministros.

También he preparado información sobre otro instrumento de control: la asistencia de los ministros tanto a las comisiones ordinarias como al Pleno del Congreso de la República.

En el período 2006-2011, información consolidada hasta la fecha, tenemos 662 concurrencias o asistencias de los ministros a los órganos parlamentarios.

En el caso de las comisiones de investigación, según mi criterio el emblema del control parlamentario de las Repúblicas presidencialistas a diferencia de los regímenes parlamentaristas donde ha sido y sigue siendo la censura, tenemos información muy alentadora.

A la fecha existen siete comisiones investigadoras vigentes y casi todas, un 99%, en manos de la minoría, porque el control parlamentario en Perú es un control de minorías; no puede existir control de mayorías salvo en el plano formal.

El control por la minoría tiene su base en un principio teórico fundamental, la institucionalización de las minorías. En un régimen político o dicho en términos más puntuales, en un Estado constitucional se debe institucionalizar el rol de las minorías.

El profesor Rubio Llorente sostiene que así sean obstruccionistas las minorías deben tener un rol protagónico y fortalecido, y eso sucede en el Perú.

El siguiente cuadro muestra el número de comisiones creadas durante el período 2006-2011. Tenemos un total de 15 comisiones investigadoras, lo cual sumado a la asistencia de ministros, el número de pedidos de interpelación y el número de los pedidos de censura van a demostrar que el Parlamento peruano está mirando con mucha seriedad hacia el control parlamentario, porque el control parlamentario junto con la representación política tiene influencia directa en la legitimidad del Parlamento, en la legitimación del Parlamento, no en la legitimidad de origen que adquieren con la elección, sino en la legitimidad de ejercicio, en la cual se juzga con severidad el desempeño del cargo.

Los problemas del control parlamentario en el Perú.

Uno de los principales problemas que tenemos en Perú es que el Parlamento está diseñado o mejor dicho se ha entendido que está diseñado para la función legislativa. La infraestructura, los medios, el personal está orientados al proceso de creación de la ley, no tenemos aún especialización en control parlamentario; no estamos diciendo que los funcionarios carecen de especialización, sino que falta personal que haya decidido especializarse o capacitarse exclusivamente y a profundidad en control parlamentario, se privilegiado casi totalmente la función legislativa.

Nos corresponde, tenemos que pasar al segundo objetivo estratégico: capacitar a los funcionarios, adecuar la infraestructura del Parlamento para fortalecer la función de control. Es tanta la vocación por la función legislativa que hasta el Palacio en donde reside el Congreso se llama Palacio Legislativo, hemos metido en la sangre y en los huesos como exclusiva la función de crear la ley, el Parlamento es identificado con la expedición de leyes. En mi caso no puedo hacer todavía mucho, pero por lo menos he empezado a generar opinión para reemplazar el término palacio legislativo por palacio del Congreso, pues no solo se hacen leyes, también se controla y representa a los ciudadanos.

Además, estamos en un franco proceso de elaboración de instrumentos para el ejercicio del control político: los manuales metodológicos de investigación parlamentaria, porque esta es diferente a la investigación científica, es diferente a la investigación policial, a la investigación fiscal y a la investigación judicial.

En realidad merece un tratamiento especial. Muchas veces las comisiones investigadoras fracasan porque no existe una metodología que conduzca al objetivo final, encontrar alguna responsabilidad política, comunicarlo a los ciudadanos y desgastar la imagen del gobierno.

Un segundo problema que trataré, para ir avanzando, que va a generar controversia con mis colegas, con mis compañeros de trabajo peruanos, pero que lo hago porque el objeto de este

Encuentro Iberoamericano es polemizar, discutir, hacer análisis y enfoque crítico.

Me refiero a la concepción del control parlamentario. El Control parlamentario está regulado en el artículo 6 del Reglamento del Congreso de la República. No puedo dejar de hacer una autocrítica porque se trata de una interpretación inadecuada de dicho artículo, esa interpretación nos ha conducido a establecer que nosotros tenemos un control político y en forma diferente también tenemos la fiscalización. Y hablamos de control político y fiscalización.

Hemos revisado la doctrina, digamos la suficiente, y en ningún país existe el control político y la fiscalización como términos diferentes. La fiscalización forma parte del control político, Karl Loewenstein dice, me parece que lo estoy citando mucho, que el control parlamentario es fiscalización, evaluación, inspección, comprobación, examen.

El control parlamentario es sinónimo de fiscalización, comprobación, inspección, examen. No podemos hablar, entonces, de control y fiscalización, sería como decir, república y división de poderes, la república es división de poderes; o decir en términos más jurídicos, dolo e intención, el dolo es intención. La intención es dolo.

Tenemos que hacer una corrección porque este aparente problema teórico o de términos que puede parecer irrelevante tiene efectos preocupantes, genera o está generando la banalización control parlamentario, porque ya no estamos controlando a los altos funcionarios políticos del gobierno, a los ministros, no estamos controlando la política general del gobierno o la política nacional del gobierno, sino estamos controlando bajo el manto de la fiscalización a funcionarios administrativos, estamos controlando a los gobiernos regionales, a los gobiernos locales. Eso está mal, no se puede controlar todo.

Los gobiernos regionales según su ley orgánica tiene la facultad de auto controlarse y de ser fiscalizados por la Contraloría General de la República, y los gobiernos locales también. Tienen un consejo regional y un consejo municipal respectivamente con facultades de control o fiscalización.

En España, por ejemplo, el control parlamentario de los estados autonómicos solo puede realizarse, nos pueden desmentir nuestros amigos de España, cuando hay conflicto entre dos comunidades autonómicas, en otros casos no es posible.

Entonces, tenemos que ir a la interpretación correcta: el control parlamentario es fiscalización, es apropiado referirse a control o fiscalización, control o examen, control o evaluación, control o inspección. Pero no control político y fiscalización, porque eso nos está llevando, como reitero, a banalizar el control parlamentario.

Un tercer problema que también es doctrinario pero que lo tenemos en Perú, es el uso de los instrumentos típicos o de los procedimientos típicos de control. Se considera que el control solo se realiza a través de la censura, de la interpelación, de

las comisiones de investigación, de la invitación para que los ministros informen ante el Pleno o las comisiones, de las preguntas.

Sin embargo, con ello estamos incurriendo en un problema muy terrible, estamos soslayando que el presupuesto básico, el presupuesto esencial para que el control se pueda realizar radica en la información.

Si no hay información no hay control que valga, no hay control que se pueda realizar. La pregunta que nace es, cómo se accede a la información en un sistema presidencialista con rígida separación de poderes, en donde la relación Congreso-Gobierno es una relación de mutuo bloqueo, una relación tensa. Como se consigue información cuando los parlamentarios lo solicitan y los órganos del Poder Ejecutivo la remiten incompleta, o la remiten inexacta, o fuera de oportunidad o para burlar el control remiten gran volumen, gran número de cajas de información.

La oportunidad de control en estos casos pasa, porque mientras los funcionarios parlamentarios revisan las tremendas cajas o examinan la información que llega, la oportunidad de control pasó, los ciudadanos pierden interés en la acción del control parlamentario.

Entonces, hay que salir del esquema de que el control parlamentario solo se efectúa a través de los instrumentos o de los procedimientos típicos.

Se debería crear, por ejemplo, debería considerarse como un procedimiento o instrumento válido del control parlamentario, la inspección, la concurrencia directa de los representantes a los órganos administrativos en donde se encuentra la información para poder acceder a ella.

La concurrencia directa de los representantes a los lugares en donde se ejecutan las obras, en donde existan indicios de irregularidades. Me podrán decir algunos que eso pueden hacer actualmente los congresistas, claro que lo pueden hacer pero sujetos a la libre voluntad o arbitrio de la administración.

Corresponde resolver normativamente en primera instancia el problema, para luego ir fomentando la cultura, la posibilidad de que los parlamentarios o los representantes, puedan concurrir en forma directa a los órganos del gobierno para acceder a la información, y no esperar que esta información llegue incompleta, o llegue tarde, o llegue en cajas voluminosas con información no es la solicitada.

Bueno, pasamos a otro aspecto que si me parece sustancial, se trata de un problema que va generar algunas discrepancias con la prensa, me refiero a la agenda de control parlamentario.

La agenda del control parlamentario en el Perú, y creo que en muchos países de la región incluida Europa, no lo establece el parlamento como realmente corresponde, la agenda del control parlamentario lo establecen los medios de comunicación. Este es un tema bien interesante, hay posiciones que sostienen que está bien, que la alianza entre parlamento y medios de comunicación

debe ser fuerte, por lo tanto está bien que los medios de comunicación cooperen para establecer la agenda de control.

Según mi criterio, eso no está bien. No está bien que los medios de comunicación hagan lo que corresponde realizar el Parlamento por mandato de la Constitución y del Reglamento. El Parlamento debe establecer su propia agenda y los medios de comunicación deben servir como vehículo para que llegue a la ciudadanía, para que se haga efectiva la responsabilidad difusa o el desgaste político.

Pero preguntémonos ¿por qué sucede esto, cuales son las causas? Según mi criterio hay una causa que es fundamental y se refiere a la naturaleza del control parlamentario, nuestra doctrina se encuentra adscrita a la concepción clásica según la cual el control parlamentario tiene naturaleza jurídica, tiene efectos inmediatos, lleva aparejada una sanción; entonces, los medios de comunicación cuyo rol también tiene efectos inmediatos, van a conseguir información sobre determinado tema, difundirlo, sensibilizar a los ciudadanos y con ello lograr que se coloque en la agenda del Parlamento.

En el Parlamento peruano por ejemplo, sea a través de la Comisión de Fiscalización o de las comisiones de investigación, el noventa por ciento de las investigaciones que ha realizado han sido como resultado de denuncias propaladas a través de los medios de comunicación, son los medios de comunicación los que logran acceder a información sobre actos irregulares del Gobierno.

Por eso, es que es muy importante tratar de fortalecer el acceso a la información por parte de los señores parlamentarios, porque es difícil entender que al Congreso no le llegue información pero a los medios de comunicación sí. Ellos son los que tienen las noticias bomba, las noticias para derribar políticamente a un funcionario, el parlamento lo acoge y recién comienza a investigar, es decir activa el control.

Este fenómeno ha sido estudiado por la ciencia política. Sartori es quien más ha investigado el tema y quien ha sido más severo con las encuestas y con la prensa. Lo llama el fenómeno del video poder que es inevitable, por que las cámaras se han convertido en espacios en donde los políticos realizan los debates políticos.

Las cámaras sirven de espacios para que los políticos marquen posiciones políticas, las cámaras están reemplazando a los debates de antaño que se realizaban en el Parlamento en donde tenían lugar las grandes discusiones políticas.

Esas grandes discusiones y esas posiciones políticas que los grupos sentaban en el Parlamento, se ha reemplazado ahora por entrevistas de dos o tres minutos.

Si hay una censura o una interpelación en trámite, el vocero del grupo parlamentario va a las cámaras de televisión, comunican su decisión de votar a favor o en contra y con ello se acabó la relevancia del debate parlamentario.

Voy a terminar mi ponencia, porque creo que estoy abusando del tiempo, acá concluyo, el expositor siguiente que me perdone.

Bueno, la irrupción de la televisión, la influencia del video poder se debe a tres factores: a la personalización creciente de la vida política, a la primacía de los líderes sobre los grupos y a la creciente competición de líderes y grupos ya no en el Parlamento, sino en la televisión.

Estos son los factores que van abonar en esta nociva presencia del video poder que denuncia Sartori.

Dejo a criterio de los asistentes, evaluar, ¿cuál es el rol que debe jugar la prensa? Está bien que la prensa fije la agenda del control parlamentario, ¿qué debemos hacer? Es un tema que espero se discuta con mayor amplitud en las mesas de trabajo y podamos arribar a una conclusión ponderada para que los medios de comunicación no nos censuren.

Les agradezco por su atención y por escucharme.

(Aplausos).