



Serie
Cuadernos de
Investigación
Parlamentaria

Número **2**

- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS
EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO
PABLO PALOMINO CASTRO
- AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES
INTERNACIONALES: CASO PERUANO
ROSSANA MARÍA DENEGRÍ BARRETO
- EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES
ORDINARIAS DEL PARLAMENTO
JUAN FRANCISCO LOAYZA LORA

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

Congreso de la República del Perú, 2017

Primera edición: diciembre de 2017

EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

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

FOTO DE CARÁTULA

Sistema de Archivo Fotográfico

CARÁTULA

Cuadro del primer Congreso Constituyente (20/9/1822)

Autor: Francisco Gonzalez Gamarra

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 - Lima

Diciembre, 2017

CONTENIDO

PRÓLOGO	11
---------------	----

PARTE I

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS	17
--	----

EN EL RÉGIMEN POLITICO PERUANO

Pablo Palomino Castro

INTRODUCCIÓN	18
1. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO	19
1.1 Parlamentarismo	
1.2 Presidencialismo	
1.3 Semipresidencialismo	
2. EL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO	26
2.1 Criterios para su caracterización	
2.2 Las atribuciones presidenciales	
2.3 La incorporación de instituciones del régimen parlamentario	
3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS	36
3.1 Las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros	
3.2 La responsabilidad política: a cargo del Jefe del Gabinete, no del Jefe de Gobierno	
3.3 La paradoja del Presidente del Consejo de Ministros: institución parlamentaria convertida en arma presidencial	
4. REFLEXIONES FINALES	43
BIBLIOGRAFÍA	45

PARTE II

AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	53
PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES: CASO PERUANO	
Rossana María Denegri Barreto	
INTRODUCCIÓN	55
1. ANTECEDENTES	56
2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES	57
3. AUTORIZACIONES DE VIAJE AL PRESIDENTE	60
4. CASO PERUANO	62
4.1 Legislación	
4.2 Irresponsabilidad del Presidente de la República	
4.3 Autorizaciones de viajes otorgadas al Presidente de la República por el Congreso peruano	
4.4 Proyectos de Resolución legislativa de autorización de salida del país al Presidente que no concluyeron el procedimiento legislativo	
4.5 Autorizaciones de salida del país del Presidente de la República sometidas a debate en Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso	
4.6 Costo de las Leyes	
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
6. ANEXO I - Cuadros	87
7. ANEXO II - Propuestas de Proyectos de Ley	97
BIBLIOGRAFÍA	101

PARTE III

EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS DEL PARLAMENTO PERUANO Juan Francisco Loayza Lora	113
INTRODUCCIÓN	114
1. EL CONTROL POLÍTICO	117
2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA	125
3. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y EL CONTROL EN EL ORDENAMIENTO PERUANO	127
4. COMISIONES ORDINARIAS Y CONTROL POLÍTICO	131
5. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO EN LOS PLANES DE TRABAJO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS	136
6. UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO POR LAS COMISIONES ORDINARIAS	141
7. CONCLUSIONES	145
8. PROPUESTAS	148
BIBLIOGRAFÍA	150



PRÓLOGO

Es una verdad que en la era del conocimiento el intercambio académico adquiere relevancia, pues propicia la suma de sinergias y experiencias para que las personas e instituciones diseñen soluciones consistentes, que estén a la altura de los desafíos de un mundo globalizado, diverso y complejo.

En esa perspectiva y con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo académico a los profesionales del Servicio Parlamentario del Congreso de la República, el 24 de junio de 2013 se firmó el convenio de cooperación interinstitucional, con la Universidad Complutense de Madrid, con una vigencia extendida hasta el 24 de junio de 2019, a fin de ejecutar proyectos académicos de capacitación e investigación.

En este acuerdo, se establecen varios compromisos en favor de las partes: uno de los más importantes es posibilitar estudios con una perspectiva jurídica en las áreas del derecho parlamentario y legislativo. Bajo estos parámetros el Congreso de la República gestionó becas concursables en beneficio de sus profesionales con el objetivo de que puedan acceder al Máster Oficial en Derecho Parlamentario y Estudios Legislativos del Instituto de Derecho Parlamentario, en esa casa de estudios española.

En cumplimiento de lo establecido por el referido convenio, se llevaron a cabo las sucesivas fases del concurso interno de méritos, que dio como ganadores a los secretarios técnicos Pablo Palomino Castro, Rossana María Denegri Barreto y Juan Francisco Loayza Lora, quienes, luego de un año de haber seguido estudios en la prestigiosa universidad, pusieron a prueba su compromiso y suficiencia académica, lo que les valió culminar en forma satisfactoria el máster.

Cabe destacar que, como consecuencia de este proceso, ellos elaboraron un producto final, que se traduce en tres sugerentes tesis, que ahora publicamos para provecho de estudiantes y conocedores del derecho parlamentario y constitucional, así como de operadores legislativos: «El Presidente del Consejo de Ministros en el régimen político peruano», «Autorización al Presidente de la República para salir del país y las relaciones internacionales: caso peruano» y «El control político en las comisiones ordinarias del parlamento peruano», respectivamente, trabajos que dieron lugar a la obtención de los grados de máster de cada investigador.

La primera investigación, a cargo de Pablo Palomino, desarrolla una figura de rango constitucional muy importante, como es la del Presidente del Consejo de Ministros en el régimen político peruano, vista como un conjunto de instituciones importadas a nuestro régimen y que no provienen de un régimen presidencial.

Aborda el desarrollo de los sistemas de gobierno y sus principales características, y cita para tal efecto a tratadistas que hacen notar un marco teórico y conceptual de cada sistema.

Al profundizar en la materia, analiza una serie de criterios para determinar las características del sistema de gobierno peruano, a fin de entender a qué régimen corresponde. A mayor abundamiento, menciona en forma detallada las figuras del régimen parlamentario que se han venido incorporando a nuestro sistema político por la vía constitucional en los años 1860, 1920, 1933 y 1979.

El autor asevera que «como se puede apreciar las constituciones peruanas han consolidado una tendencia que ha tenido como objetivo evitar un poder excesivo por parte del Presidente de la República, se establece a su lado la figura del Consejo de Ministros, primero, y de su Presidente luego, los cuales son evaluados por el Parlamento, a través de los mecanismos derivados de las relación control - responsabilidad política».

Asimismo, afirma que la inclusión de la figura del Presidente del Consejo de Ministros ha significado un incremento de los poderes presidenciales y, para tal efecto, analiza, entre otros aspectos, el artículo 130 de la Constitución peruana.

En sus reflexiones finales, hace saber la importancia que han tenido las instituciones parlamentarias en el régimen peruano, entendiéndose como un resultado de robustez de la figura presidencial; en tal sentido, considera que «ello significa también que las decisiones que el Parlamento adopta respecto del Presidente del Consejo de Ministros producen un simple recambio de nombres, pero sin lograr una incidencia directa sobre el Gobierno, su programa y sus políticas, pues a pesar de los reemplazos en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, el jefe de Gobierno, quien decide exclusivamente sobre estas cuestiones, sigue siendo el Presidente de la República, quien no rinde cuentas al Parlamento sobre su actuación».

La segunda investigación trata de la autorización al Presidente de la República para salir del país y las relaciones internacionales. Rossana Denegri —quien es la autora— efectúa un recuento de las autorizaciones y de cómo influyó la ley fundamental para que varias constituciones latinoamericanas recogieran esta figura. A su vez, hace un repaso sobre la evolución de las relaciones internacionales del Perú. En lo que significa la materia de fondo, se aborda la variedad de casos que hay en América Latina sobre autorización del parlamento al Presidente de la República para ausentarse de su territorio nacional.

De la misma forma, da conocer que en el Perú, desde la Constitución de 1823 hasta la Constitución de 1993, se han establecido limitaciones a la salida del país del Presidente de la República.

Por otro lado, analiza las diferentes autorizaciones que el Congreso peruano aprobó para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país, desde julio de 2001 hasta diciembre de 2016, e incorpora en sus puntualizaciones, como un dato a tener en cuenta, la cantidad de días que cada mandatario estuvo en el exterior.

En este mismo orden de ideas, presenta una serie de resoluciones legislativas que regulan la materia, pero que no concluyeron su proceso legislativo; sin embargo, de la lectura se desprenden las causas de tales interrupciones. Asimismo, se refiere a las resoluciones legislativas que generaron discusión, ya sea en el Pleno o en la Comisión Permanente, lo cual es interesante en la medida de que la mayoría de las iniciativas legislativas para la autorización de viajes presidenciales son aprobadas por el Congreso de la República sin debate alguno.

Entre las conclusiones, destacan sus aproximaciones a la denegación de parte del Legislativo acerca del pedido de autorización de ausencia del Presidente, así como en los casos en los que sí hubo autorización, a la manera como se efectuaron los actos de control sobre las acciones del Gobierno en el campo de las relaciones internacionales llevadas a cabo durante la salida del país.

La autora señala como punto importante que, «habiendo transcurrido casi 25 años desde la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, y considerando los cambios que se han dado desde entonces, es necesario iniciar un debate nacional para su adecuación al siglo XXI; la que debe considerar la eliminación de las restricciones para la salida presidencial del territorio nacional».

Bajo estas consideraciones, desarrolla dos propuestas: una modificatoria de la Ley de salida del país del Presidente de la República y una reforma constitucional para modificar artículos que tienen que ver con este tema.

En la investigación de Juan Loayza respecto del control político en el Congreso peruano, se aprecia un interesante análisis que responde varias preguntas que me permito referir, como por ejemplo: ¿en manos de quién está esta herramienta?, ¿en quién recae su ejercicio?, ¿cuántas clases de control existen?, ¿qué actos contemplan? y ¿qué órganos del Parlamento son los encargados de ejercer control político? Estas interrogantes son absueltas de manera didáctica y fundamentada, al mismo tiempo que se permite conocer singularidades del control político en las comisiones del parlamento, lo que constituye un aporte de utilidad para profundizar en la materia. A mayor abundamiento, el autor se refiere a una serie de definiciones en el marco del control parlamentario planteadas por tratadistas de América y Europa.

De otro lado, es importante conocer de qué sistema de organización política provienen los diversos mecanismos de control que ha recogido el ordenamiento peruano, y si los actos de control solo recaen en el Poder Ejecutivo o en otro órgano del Estado.

También desarrolla los procedimientos de control político que en forma específica ejecutan algunas comisiones ordinarias, y en qué instrumento se materializan estas funciones.

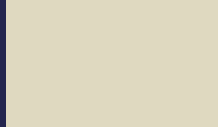
Asimismo, en forma descriptiva da a conocer los lineamientos de control político aprobados por dichas comisiones ordinarias.

Igualmente, hay que resaltar que entre las conclusiones el autor expone que «el control político es esencial para el Congreso, ya que es el único Poder del Estado que puede controlar políticamente al Poder Ejecutivo. Constituye la función principal de las comisiones y tiene prioridad, al igual que la función legislativa, en las comisiones ordinarias». Es de entender que esta función es una de las características de todo Estado democrático.

Estimados lectores: como pueden apreciar se ha abordado de manera muy sucinta cada trabajo de investigación, con el ánimo de que cada uno de ustedes se forme su propio juicio sobre ellos.

No corresponde culminar sin agradecer a los autores por haber confiado la publicación de sus trabajos al Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, y sin felicitarlos por sus aportes a la investigación parlamentaria.

Mayra Oblitas Cabrera
Jefe (e) del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios



PARTE I

TESIS
**EL PRESIDENTE
DEL CONSEJO DE
MINISTROS EN EL
RÉGIMEN POLÍTICO
PERUANO**



EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO¹

PABLO PALOMINO CASTRO²

Secretario técnico del Departamento de Comisiones

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.- 1.LOS SISTEMAS DE GOBIERNO.- 1.1 Parlamentarismo.-1.2 Presidencialismo.- 1.3 Semipresidencialismo.- 2. EL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO.- 2.1 Criterios para su caracterización.- 2.2 Las atribuciones presidenciales.- 2.3 La incorporación de instituciones del régimen parlamentario.- 3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS.-3.1 Las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros.- 3.2 La responsabilidad política: a cargo del Jefe del Gabinete, no del Jefe de Gobierno.- 3.3 La paradoja del Presidente del Consejo de Ministros: institución parlamentaria convertida en arma presidencial.- 4. REFLEXIONES FINALES.- BIBLIOGRAFÍA.

¹ Reproducción de trabajo de fin de Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos en la Universidad Complutense de Madrid 2016-2017 El Presidente del Consejo de Ministros en el régimen político peruano, elaborado por Pablo Palomino Castro.

² Abogado por la Universidad Católica. Desempeñó funciones en el Departamento de Relatoría, en la Dirección General Parlamentaria y en el Departamento de Comisiones. Asimismo, fue asignado a en comisiones ordinarias y a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. En el 2007, fue seleccionado para participar en el Diplomado de Estudios Parlamentarios, organizado por el Congreso de la República y la PUCP. El 2017 obtuvo una de las tres becas otorgadas por el Congreso para estudiar la maestría de Derecho Parlamentario, Estudios Legislativos y Electorales, dictada por la Universidad Complutense de Madrid.

INTRODUCCIÓN

El Perú es parte de los países de América Latina que, a pesar de haber optado persistentemente por el régimen presidencial, no ha encontrado en dicho modelo la estabilidad política que este ha generado en los Estados Unidos de América. Mientras que en este país el régimen presidencial sirve de sustento a una democracia más que bicentenaria, en América Latina su aplicación, sin una evaluación de las condiciones que han hecho exitosa la experiencia norteamericana, ha generado una sucesión de conflictos e inestabilidad política que impiden el desarrollo de las condiciones adecuadas para el fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad democrática, que sea la base del ansiado desarrollo económico y social.

Parte del problema pareciera ser, precisamente, la ausencia de instituciones, de reglas que perduren en el tiempo, que sobrevivan a quienes las propusieron e implementaron. En América Latina siempre estamos a la búsqueda de la novedad constitucional que creemos va a solucionar mágicamente nuestros históricos problemas. Y así hemos ido probando y desechando sucesivas recetas constitucionales.

En el caso del Perú se aprecia que se han ido adoptando, a lo largo de sus sucesivas constituciones, un conjunto de instituciones que no son propias del régimen presidencial, sino que corresponden a regímenes parlamentarios. Pero en la medida que no se ha cuestionado el fondo del modelo, las incorporaciones devienen en mero maquillaje o, peor aún, obtienen resultados contraproducentes e inesperados.

Una de esas figuras parlamentarias es la del Presidente del Consejo de Ministros, pensado para ser el eje en la relación Gobierno - Parlamento, y que, en esa medida, podría ser un complemento del Presidente de la República en la conducción del Poder Ejecutivo, así como también un freno a los afanes caudillistas de los que está plagado nuestra historia. La idea de controlar al Gobierno a través de los ministros, entre los cuales está el Presidente del Consejo de Ministros, vinculando su devenir a la voluntad mayoritaria del Parlamento, parecería un modo eficiente de disminuir las tentaciones del autoritarismo caudillista.

Sin embargo, los resultados no han estado acordes a las intenciones expresadas. Por el contrario, las modificaciones constitucionales adoptadas en las últimas décadas muestran un creciente desarrollo de los poderes presidenciales, de su vigencia como centro y protagonista del régimen político, y una subsecuente mengua del poder parlamentario.

El presente trabajo, que se origina en un trabajo colectivo para el Diplomado de Estudios Parlamentarios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2007), desarrolla un análisis descriptivo de lo que ocurre en el régimen político peruano, del papel que tiene en este el Presidente del Consejo de Ministros y de cómo su labor sirve para fortalecer e incrementar los poderes y la presencia del Presidente de la República. Para ello se analizarán, en primer lugar, los distintos sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial) bajo los cuales se organizan políticamente los países. Luego, se hará un análisis del régimen político peruano, haciendo hincapié en las instituciones parlamentarias que le han sido incorporadas y cómo estas han servido para fortalecer el poder presidencial. Finalmente, se realizará una evaluación del rol que cumple el Presidente del Consejo de Ministros para lograr el resultado antes mencionado.

1. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

1.1 Parlamentarismo

El régimen de gobierno parlamentario, o parlamentarismo, es aquel que, según SARTORI, «no permite una separación entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo - Legislativo se comparte»³.

En sentido similar, PLANAS señala que «si el Jefe de Gobierno surge por elección, decisión o votación del parlamento, estaremos ante un régimen de estructura básicamente parlamentaria. En tal caso, hay integración entre poderes: la mayoría parlamentaria delega o asume las responsabilidades del gobierno. La elección popular es indirecta: al votar por una mayoría parlamentaria, se le encarga —simultáneamente— la formación de un gobierno»⁴.

Complementario a ello, LINZ destaca que no basta que el Ejecutivo sea designado por el Parlamento, sino que el régimen parlamentario se caracteriza porque, además, el Poder Ejecutivo depende de la mayoría legislativa para su supervivencia^{5,6}. Una formulación más completa acerca de qué es el parlamentarismo, según este autor, es la siguiente:

«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»^{7,8}.

En ese sentido, LIJPHART distinguió los regímenes presidenciales de los parlamentarios, señalando que estos últimos tienen dos características. Una de ellas es precisamente la de que los primeros ministros son elegidos por el Legislativo. La otra característica es que «el jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el Legislativo, en tanto dependen de su confianza y pueden ser revocados si éste emite un voto de no confianza»⁹.

Los regímenes parlamentarios estarían caracterizados por estos ocho elementos¹⁰:

1. El gobierno es ejercido por el gabinete, encabezado por un Primer Ministro.

³ SARTORI (2010), pág. 116.

⁴ PLANAS (1997), pág. 60.

⁵ LINZ (1993), pág. 11.

⁶ LINZ (1993), pág. 11.

⁷ LINZ (1993), pág. 12.

⁸ Linz completa su afirmación precisando que los sistemas parlamentarios pueden incluir un Presidente elegido por voto popular directo, pero usualmente este carece de la capacidad de competir seriamente con el Primer Ministro por el poder.

⁹ LIJPHART, Arend: Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo. Citado en: PLANAS (1997), pág. 61.

¹⁰ PLANAS (1997), pág. 114.

2. El Ejecutivo es «bicéfalo», pues tiene un Jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro, y un Jefe de Estado, Presidente de la República, o el Rey en las monarquías parlamentarias.
3. Es necesaria la confianza expresa del Parlamento para ejercer las funciones de gobierno.
4. El Jefe de Gobierno es el líder del partido o de la coalición de partidos que forman la mayoría parlamentaria. Los miembros del Gobierno son miembros del Parlamento.
5. El mandato del Gobierno se circunscribe al período parlamentario. No obstante, puede culminar antes si la mayoría parlamentaria le retira la confianza.
6. El gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento.
7. Si el Parlamento acuerda un voto de censura o de desconfianza, puede obligar a dimitir al Jefe de Gobierno o al Gobierno en pleno, y elegir a uno nuevo sin mediar elección popular.
8. Si se rompe la identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria, el Gobierno puede disolver el Parlamento sólo con el propósito de convocar inmediatamente a elecciones parlamentarias, con la finalidad de que el electorado dirima entre los grupos parlamentarios que integran el Parlamento.

LINZ, uno de los principales propugnadores de los regímenes parlamentarios, incide en que el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, aunque no está librado de incertidumbres e inestabilidad, ya que bajo este tipo de regímenes, muchos de sus actores políticos —los partidos, sus dirigentes, e incluso legisladores incondicionales— pueden en cualquier momento entre dos elecciones adoptar cambios importantes, producir realineamientos y, sobre todo, crear y traer abajo a primeros ministros¹¹. A lo cual agrega que, en este tipo de regímenes, al Primer Ministro siempre le es posible promover o enfatizar su legitimidad y autoridad utilizando el voto de confianza o la disolución del Parlamento. Y, lo más importante, puede ser cambiado sin crear necesariamente una crisis total del régimen¹².

Constata que «es innegable el alto grado de estabilidad que actualmente caracteriza a los gobiernos parlamentarios», señalando que dicha estabilidad se debe a que:

«(...) los sistemas parlamentarios, precisamente en virtud de su superficial inestabilidad, a menudo evitan crisis más profundas. Un Primer Ministro que se enreda en escándalo o pierde la devoción de su partido o coalición de mayoría, y cuya continuidad en el cargo podría provocar graves disturbios, puede ser removido mucho más fácilmente que un Presidente corrupto o altamente impopular»¹³.

Ello lo lleva a afirmar que «lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto»¹⁴.

¹¹ LINZ (1993), pág. 16.

¹² Seguimos aquí las ideas de Linz cuando compara y destaca las bondades del parlamentarismo del régimen presidencial.

¹³ LINZ (1993), pág. 27.

¹⁴ LINZ (1993), pág. 28.

Finalmente, señala que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia, pero que ello no implica que cualquier tipo de régimen parlamentarista lo logrará. En ese sentido, para LINZ las instituciones que se requieren, para lograr la meta deseada, son básicamente dos: la figura de un cargo de Primer Ministro que combine el poder con la responsabilidad, y partidos políticos fuertes y muy disciplinados¹⁵.

1.2 Presidencialismo

El sistema presidencialista se instauró luego de la guerra de independencia de las colonias británicas que dio paso al surgimiento de los Estados Unidos de América. La forma de gobierno en Norteamérica se estableció bajo el criterio de la división de poderes: el Poder Ejecutivo, dirigido por el Presidente; el Poder Legislativo, por el Parlamento; y el Poder Judicial conformado por los Tribunales, que otorgan monopolio en determinadas atribuciones especializadas y con límites definidos. Ante el peligro de eventuales bloqueos, existen mecanismos institucionales de pesos y contrapesos que permiten que continúe el proceso político, y bajo estos supuestos, que obligan a la cooperación, funciona adecuadamente el régimen presidencial.

Según GARGARELLA¹⁶ la idea de un ejecutivo unipersonal estuvo ligada a convicciones elitistas de los padres fundadores norteamericanos, quienes sostenían que las mayorías no estaban en capacidad de distinguir las mejores decisiones, y que por el contrario, una sola persona podía distinguir mejor los intereses del conjunto de la comunidad. El Presidente es, en palabras de Jefferson, un «monarca electo», al cual se le limitaba el poder a través de una estructura territorial que tenía autonomías claramente delimitadas para la toma de decisiones públicas, es decir, estaba limitado por la autonomía de los Estados miembros, y además por la Constitución, el Congreso Federal y la Corte Suprema.

Este diseño constitucional, desarrollado en los Estados Unidos de América, se suele conocer como régimen presidencial, y tiene las siguientes características:

1. El Presidente es elegido por sufragio indirecto, a través de un Colegio Electoral, que es un cuerpo intermedio compuesto por personas elegidas para tal propósito, para garantizar la «ecuanimidad en la elección del Presidente».
2. El Presidente no tiene iniciativa legislativa, pero tiene el contrapeso del veto presidencial, que solo puede ser superado por una votación de dos tercios de cada Cámara.
3. El mandato presidencial tiene una duración preestablecida.
4. El gabinete está conformado por secretarios de Estado que son nombrados por el Presidente y responden solo ante él. No pueden ser censurados por el Parlamento ni tienen responsabilidad política ante este.

¹⁵ LINZ (1993), pág. 33.

¹⁶ GARGARELLA (1995), pp. 71-72.

De otro lado, SARTORI¹⁷ define el sistema presidencial en función a tres criterios importantes:

1. Elección popular directa del Presidente por un tiempo determinado.
2. El gobierno, es decir el gabinete, es designado por el Presidente y no se viola este principio aun en el caso de concederse el derecho de censura al Parlamento, porque siempre el Presidente retiene el derecho de nombrar a sus ministros.
3. El Jefe de Estado es a la vez Jefe del Gobierno.

Asimismo, señala que una estructura de poder dividido genera parálisis y estancamientos, agregando que si el sistema norteamericano ha podido seguir operando es porque la división de poderes ha sido compensada con mayorías parlamentarias. En ese sentido, señala que un gobierno dividido, es decir un Ejecutivo sin mayoría en el Parlamento, tiene a sus dos principales componentes enfrentados, quienes consideran que sus intereses electorales respectivos radican en el fracaso de la otra institución. Concluye señalando que el régimen norteamericano tiene una «maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental», defecto que se aprecia con toda su fuerza cuando se pretende exportar el modelo.

ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO y SÁNCHEZ LÓPEZ¹⁸ señalan que los elementos para definir el presidencialismo son:

1. Elección directa e independiente del Presidente y del Parlamento.
2. Duración fija de los periodos de gobierno.
3. Separación de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y Legislativo.

Respecto del sistema de *checks and balances* señalan que se adoptó para limitar el poder del Presidente y el temor que en el Parlamento se instalase la «plebe» y la demagogia y se impusiese la «dictadura de las mayorías». Para el Ejecutivo se ideó el control parlamentario y judicial; y para el Legislativo el sistema bicameral conformado por distintos criterios de representación. El Poder Judicial se convirtió en el árbitro constitucional.

El presidencialismo tiene una vertiente diferente en América Latina, que copia parcialmente el esquema constitucional norteamericano, pero sin incorporar los principios que le dan sustento. PLANAS señala que América Latina, tras haber rechazado a la Monarquía, no asume el régimen presidencial sino que asume la República, con un esquema distinto de elección directa y gobierno unitario, lo cual es diferente al modelo norteamericano de elección indirecta, de gobierno federal y, sobretudo, de *checks and balances*¹⁹.

¹⁷ SARTORI (2010), pp. 97-99.

¹⁸ ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO y SÁNCHEZ LÓPEZ (2005).

¹⁹ PLANAS (1997).

En América Latina se adoptó el gobierno presidencial pero bajo la modalidad de elecciones mediante el voto directo plebiscitario, que tuvo una fuerte influencia bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias de los caudillos vigentes. Hubo pues una imbricación de los patrones caudillistas con el éxito de la fórmula en Estados Unidos, y el bonapartismo francés que era un referente intelectual.

Porello, PAREJA PAZ SOLDÁN señala que la tradición monárquica subsistió en los países independizados de la monarquía española, a través del componente caudillista como elemento inserto en nuestra cultura política. Ello generó un marco institucional de constituciones escritas, soberanía popular, igualdad ante la ley, derechos políticos y derechos de libertad, división de poderes, elección de representantes, etc. Pero por debajo de este esquema formal existen caudillos que se disputan el poder²⁰.

1.3 Semipresidencialismo

Frente al desarrollo teórico – conceptual del sistema presidencialista, por un lado, y del parlamentarista, por otro, DUVERGER se planteó la necesidad de encuadrar, dentro del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, el sistema político estructurado en Francia con la Constitución que dio paso a la denominada «V República», señalando que este régimen tenía las siguientes características²¹:

1. El Jefe de Estado es elegido por el pueblo, mediante sufragio universal directo; y cuyos poderes sobrepasan a los que tiene en el sistema parlamentarista²²; y
2. La jefatura del Gobierno es confiada a un gabinete integrado por un Primer Ministro y por un conjunto de ministros que pueden ser censurados y destituidos por el Parlamento.

Entonces, se puede definir al semipresidencialismo como un sistema de Gobierno en el que el Poder Ejecutivo se estructura en torno a una dualidad de titulares entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, con poderes y responsabilidades propias²³, en el que el primero es elegido por sufragio universal y el segundo depende de la confianza que le otorga el Parlamento para el desarrollo de su gestión.

Es SARTORI quien termina de perfilar el concepto de semipresidencialismo. En primer término, critica la concepción de Duverger en el sentido de imaginar el semipresidencialismo como un sistema de alternancia entre presidencialismo y parlamentarismo.

²⁰ PAREJA PAZ SOLDÁN (1987).

²¹ DUVERGER (1980), pág. 256.

²² Duverger concibe al Presidente de la República, en un sistema semipresidencial, más como un regulador que como un gobernante, aunque mantiene cierto poder que lo hace primar sobre el Primer Ministro del parlamentarismo, como proponer la designación del Primer Ministro y cesarlo; vetar las leyes; disolver el Congreso; y convocar a referéndum.

²³ «Al Presidente de la República le corresponde la dirección de la política exterior y de defensa y al gobierno, bajo la observación del Primer Ministro, la política interior en el sentido más amplio. Obsérvese que la dualidad del Ejecutivo en el régimen semipresidencial se caracteriza por tres elementos: 1.- una dualidad de órganos políticos (Presidente y Gobierno), 2.- una distribución de funciones políticas (política exterior y de defensa y política interior), 3.- un ejercicio efectivo de estas funciones que dinamiza la presencia y el protagonismo de uno y otro en el quehacer ordinario de la acción política». HIDALGO (1996), pp. 12-13.

Se fundamenta la crítica en que idear el sistema de esta manera, deja de lado su naturaleza de sistema mixto; y que, más aún, concebirlo como una alternancia, supone desconocer su propio carácter de sistema. Por eso es que imagina al semipresidencialismo no como una alternancia sino como un «sistema flexible» en el que, habiendo un equilibrio ordenado en un Poder Ejecutivo compartido, las características que adquieren las mayorías parlamentarias permiten cierta prevalencia del Presidente respecto del Primer Ministro, o viceversa²⁴.

Sobre la base de estas premisas, revisa y completa la tesis de Duverger respecto de las características que deben presentarse en el semipresidencialismo. Esta caracterización tiene los siguientes componentes²⁵:

1. El Jefe de Estado, es decir el Presidente de la República, es elegido por el pueblo, mediante sufragio universal, ya sea este directo o indirecto, para un periodo predeterminado²⁶.
2. El Presidente de la República comparte el Poder Ejecutivo con un Jefe de Gobierno²⁷ (el Primer Ministro), estableciéndose una estructura dual de poder que se define mediante tres criterios:
 - El Presidente, que es independiente del Parlamento, no puede gobernar solo por lo que su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio del Gobierno (el Primer Ministro y su gabinete).
 - El Primer Ministro y su Gabinete, de un lado, mantienen su independencia respecto del Presidente, pero son dependientes del Parlamento, ya que es la mayoría parlamentaria la que los sostiene, estando sujetos a un voto de confianza o a la censura.
 - Dentro de la autonomía que corresponde a cada sujeto de la dualidad en el Poder Ejecutivo, el sistema permite tanto el balance del poder como un cierto predominio de uno sobre otro, según las circunstancias²⁸.

SARTORI considera positivo al semipresidencialismo²⁹ debido a que es capaz de enfrentar, en mejores condiciones que el presidencialismo, las adversidades que producen la presencia de mayorías parlamentarias divididas, como bien lo han demostrado en la práctica los gobiernos de *cohabitación*³⁰, tanto bajo Mitterrand como bajo Chirac, en Francia.

²⁴ SARTORI (2010), pp. 140-141.

²⁵ SARTORI (2010), pp. 148-149.

²⁶ Nótese que a Sartori no le importa el tipo de sufragio (directo o indirecto) sino que le basta que éste sea universal; y resalta la naturaleza predeterminada del período de gobierno para el cual es electo el Jefe de Estado.

²⁷ Se explicita el carácter dual del Poder Ejecutivo, como premisa fundamental en el semipresidencialismo.

²⁸ Lo que para Duverger viene a ser una consecuencia del sistema o una eventualidad; es para Sartori un rasgo característico del mismo.

²⁹ SARTORI (2010), pág. 154.

³⁰ «... la cohabitación se produce cuando el Presidente de la República se encuentra frente a un gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria de distinto color político que obliga al Jefe de Estado a plegarse a la autonomía gubernamental. Esta autonomía se aprecia, básicamente, en tres aspectos importantes: a) accediendo al nombramiento de un gobierno resultante de una nueva mayoría parlamentaria, b) no obstaculizando la aprobación de aquellas materias que no exigen consentimiento presidencial, pero conservando las funciones propiamente presidenciales denominadas comúnmente “dominios reservados” (defensa, relaciones internacionales y cooperación con las excolonias), y c) negociando sólo aquellas materias cuando jurídicamente es requerida su aprobación». HIDALGO (1996), pp. 8-9.

Otro propugnador del semipresidencialismo es NOGUEIRA, debido a que, a su criterio, presenta las siguientes ventajas³¹:

1. Elimina la rigidez del presidencialismo.
2. Obliga a una actuación responsable de las fuerzas políticas³².
3. Permite la continuidad del Jefe de Estado independientemente de los Jefes de Gobierno que pueden permanecer o caer según lo disponga el Parlamento, lo cual oxigena la presidencia y cataliza el conflicto político.
4. Facilita la conformación de coaliciones de gobierno.

La flexibilidad del semipresidencialismo permite su adaptación exitosa a distintas situaciones³³:

1. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente del mismo partido político al que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso el Presidente tendrá mayor preponderancia que el Primer Ministro, pero éste colaborará estrechamente con el primero con la aquiescencia del Parlamento.
2. Que haya una coalición de partidos políticos haciendo mayoría parlamentaria, uno de los cuales es el partido político al que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso, sea el Primer Ministro del mismo partido que el Presidente o no, está obligado a colaborar estrechamente con el Presidente para sostenerse él en el cargo y a su partido dentro de la coalición de Gobierno; además que probablemente un gabinete multipartidario juegue también un rol de equilibrio político.
3. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente de un partido político o coalición de partidos distinta a la que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso el Primer Ministro tendrá mayor preponderancia que el Presidente, pero éste jugará un rol importante como garante y regulador del sistema.
4. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente del mismo partido político al que pertenece el Presidente de la República pero que éste partido no reconozca como líder. En este caso pueden darse dos circunstancias:
 - Que el líder sea el Primer Ministro, en cuyo caso el mayor poder estará en éste y el Presidente será un mero regulador y garante; o
 - Que el líder no sea el Primer Ministro, en cuyo caso el Presidente tendrá un rol importante como mediador entre el Parlamento y el Primer Ministro y entre éste y el partido político al que ambos pertenecen.

³¹ NOGUEIRA (1993), pp. 88-89.

³² El o los partidos políticos en el Gobierno, requieren de la confianza del Congreso; mientras que los partidos de la oposición tienen mayores alicientes para optar por un comportamiento más responsable, dado que en cualquier momento pueden cambiar de rol, dejando de ser oposición para ser Gobierno.

³³ NOGUEIRA (1993), pp. 90-91.

2. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el Presidente elegido está en una relación personal. La Asamblea Nacional representa (...) las múltiples facetas del espíritu nacional, pero en el Presidente se encarna este espíritu. El Presidente posee frente a ella una especie de derecho divino, es Presidente por la Gracia del Pueblo. (MARX, El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte)

2.1 Criterios para su caracterización

Para determinar las características del sistema de gobierno peruano acudiremos a una serie de criterios que se usan para establecer si corresponde a un régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial:

- **La separación o no de la jefatura de Estado de la jefatura de Gobierno**

Para NOHLEN, en la medida que el Presidente o el Jefe de Estado tenga influencia decisiva en el gobierno se establecerá si el régimen es presidencial, parlamentario o semipresidencial³⁴. En caso de que exista separación se podrá señalar que existe un sistema parlamentarista o semipresidencial, en caso de que no exista separación se señalará que existe un sistema presidencialista.

La Constitución peruana resuelve este asunto en dos disposiciones:

1. El numeral 3 del artículo 118 dispone que: «Corresponde al Presidente de la República: (...) 3. Dirigir la política general del Gobierno»;
2. El artículo 122 establece que: «El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo».

Como se puede apreciar, queda claro que en el régimen constitucional peruano es el Presidente de la República el único y efectivo Jefe de Gobierno, quien dirige de manera exclusiva el Poder Ejecutivo.

- **Si el Gobierno se origina directamente de la voluntad popular o si proviene de la decisión de la representación parlamentaria.**

En los sistemas presidencialistas el Gobierno es independiente del Parlamento porque ambos fueron escogidos de manera independiente, se originan independientemente uno del otro, y ambos deben su origen a la voluntad de la ciudadanía expresada en elecciones democráticas.

³⁴ NOHLEN (1993), pág. 51.

En los sistemas parlamentarios tal distinción no se da, porque solo el Parlamento es elegido por la ciudadanía, el Gobierno debe su existencia al Parlamento.

En el caso peruano, la Constitución establece que tanto el Parlamento como el Presidente de la República son elegidos por voto popular (artículos 90 y 111, respectivamente).

- **La existencia de periodos fijos y predeterminados para la duración del gobierno**

En los sistemas presidenciales el Gobierno es elegido por un período preestablecido de manera constitucional, mientras que en los sistemas parlamentarios el período de duración del Gobierno depende de la confianza que le otorgue el Parlamento, no existiendo un período predeterminado para su duración.

LINZ subraya como un elemento diferenciador de ambos sistemas, en cuanto al período de duración del Gobierno, la rigidez en el caso del presidencialismo, mientras que el parlamentarismo sería un sistema más flexible, afirmando lo siguiente:

«La segunda característica institucional más importante de los sistemas presidenciales es el hecho de que los presidentes son elegidos por un período de tiempo que, bajo circunstancias normales, no se puede modificar»³⁵.

Sobre este tema se debe señalar que la Constitución peruana ha optado por un mandato presidencial preestablecido, señalando en su artículo 112 que: «El mandato presidencial es de cinco años».

- **La situación de los partidos políticos**

Un factor a considerar es cómo se relacionan los partidos políticos que obtienen representación en el Parlamento, frente al gobierno. MAINWARING y SHUGART señalan que en los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno requiere el apoyo o la tolerancia del Parlamento, es indispensable que se constituya una mayoría parlamentaria, sea porque existe un partido mayoritario o porque se configura una coalición de partidos para obtenerla. En ambos casos el partido o los partidos mayoritarios se constituyen en disciplinados partidos de gobierno y asumen las responsabilidades inherentes a tal rol político. En los sistemas presidenciales no ocurre tal cosa. Las alianzas entre partidos, si es que las hubiera, se dan antes de las elecciones en las que se va a elegir a quien dirija el gobierno, no después, y de tales alianzas no se desprende necesariamente un compromiso para compartir o sustentar el gobierno³⁶.

En el Perú, la práctica política es la de las alianzas antes de las elecciones. Tal situación está prevista en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en cuyo artículo 15 se establece lo siguiente:

³⁵ LINZ (1998), pág. 37.

³⁶ MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (1994), pág. 413.

«Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, los partidos políticos presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto». (subrayado nuestro)

Sobre este tema podríamos concluir recogiendo lo señalado por PLANAS «... (un) rasgo de nuestra Constitución Histórica sería, sin duda, aquello que nos distancia del régimen parlamentario y nos aproxima al presidencialismo norteamericano: la reunión del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno en la persona del Presidente de la República»³⁷, y por GARCÍA BELAUNDE: «El Perú, al igual que los demás países del continente, tuvo su modelo -por lo menos en la parte institucional u orgánica- en la Constitución norteamericana de 1787, y en los textos, que más o menos por la misma época, se escribieron en su defensa o divulgación (caso de El Federalista o La democracia en América de Tocqueville). De acuerdo a este modelo, creador del presidencialismo en el mundo, el peso de las grandes decisiones, y en última instancia, el conductor del aparato del Estado, es el Jefe del Ejecutivo, moderno monarca sin corona»³⁸.

2.2 Las atribuciones presidenciales

Como corresponde a todo régimen presidencial, el centro es la figura del Presidente de la República, quien según lo establece la Constitución en su artículo 110, «personifica a la Nación»³⁹.

¿Cuáles son las atribuciones que detenta el Presidente de la República? ABAD señala que:

«... no sólo cuenta con las atribuciones propias de un Jefe de Estado, Jefe de Gobierno (artículo 110°) y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 167°), sino además con la potestad de nombrar, sin ratificación del Congreso, a los generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 172°), dictar decretos de urgencia con rango de ley (artículo 118° inciso 21), y disolver el Congreso cuando censure o niegue confianza a dos Consejos de Ministros contando con un plazo de cuatro meses para realizar elecciones (artículo 134°). A ello se une que el Presidente es irresponsable políticamente y sólo puede ser acusado durante su mandato en supuestos realmente excepcionales (artículo 117°)»⁴⁰.

De otro lado, HAKANSSON⁴¹ distingue dos tipos de atribuciones:

³⁷ PLANAS (1998), pág. 45.

³⁸ GARCÍA BELAUNDE (1989), pp. 20-22.

³⁹ «Y como defectos de nuestro carácter y vicios sociales arraigadísimos, la misma suntuosidad exterior e idénticos servilismo y atmósfera de rendimiento que rodean al virrey, rodean hoy al Jefe de Estado. Reviviendo el decoratismo colonial, podemos sostener sin exageración que el Presidente de la República es un virrey sin monarca, sin Consejo de Indias, sin oidores y sin juicio de residencia». BELAUNDE (1994), pág.121.

⁴⁰ ABAD (2005), pág. 31.

⁴¹ HAKANSSON (2012), pp. 318-322.

1. En primer lugar, las derivadas de su calidad de Jefe de Estado:
 - Las atribuciones políticas: la facultad de convocar al Parlamento de manera extraordinaria y nombrar embajadores.
 - Las atribuciones cuasi judiciales: ejecutar las sentencias, conceder el indulto e interponer acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
 - Las atribuciones legislativas: promulgar y vetar las leyes.
 - Las atribuciones de defensa: tiene el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, en consecuencia, puede adoptar las medidas necesarias para la defensa de Estado así como también decretar los estados de excepción.

2. En segundo lugar, las derivadas de su condición de Jefe de Gobierno, que son:
 - Las atribuciones políticas: tiene la facultad de nombrar y remover a los ministros, así como presidir las sesiones del Gabinete cuando asiste a sus reuniones. HAKANSSON hace referencia a la libertad plena que goza el Presidente para ejercer esta atribución, incluso sin las limitaciones que se presentan en un régimen presidencial «puro», como el de los Estados Unidos o uno semipresidencial, como Francia,
 - Las atribuciones legislativas: el Presidente de la República puede, previa autorización parlamentaria, emitir decretos legislativos (normas con rango de ley) y, de otro lado, puede emitir decretos de urgencia (que también tienen rango de ley) en caso de grave urgencia o emergencia. También puede recurrir a estos decretos si es que hubiera disuelto al Parlamento, conforme a lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución. También son parte de las atribuciones legislativas del Presidente la reglamentación de las leyes, así como la expedición de decretos y resoluciones supremas.

2.3 La incorporación de instituciones del régimen parlamentario

Es necesario precisar que siendo el régimen peruano uno de carácter presidencialista, lo cual ha sido respetado en todas las constituciones que han tenido vigencia en este país, también es cierto que, con el objetivo de establecer límites al poder presidencial, se han ido introduciendo en este régimen un conjunto de rasgos e instituciones propias de un régimen parlamentario, al extremo de que el Perú es el país latinoamericano que más ha «avanzado» en este terreno⁴², dentro de un proceso que afecta a toda la subregión, en el sentido de parlamentarizar los regímenes presidenciales.⁴³

⁴² EGUIGUREN (2007), pág. 7.

⁴³ «... debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial. (...) en el segundo (caso), subsiste la estructura (presidencial) existente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario.» VALADÉS (2007), pág. 6.

«Ha habido de hecho distintas intensidades o grados de parlamentarización del presidencialismo iberoamericano como ha señalado Nogueira: la adopción del parlamentarismo en períodos de la historia de algunos países, o la organización de un semipresidencialismo, o, mucho más frecuentemente, la introducción de herramientas propias del parlamentarismo, lo que parece ser la tendencia más general. Tal orientación, limitar el hiperpresidencialismo con herramientas parlamentarias, lleva a la creación de unos *sistemas híbridos*». ⁴⁴

Para analizar cómo se han ido introduciendo estas instituciones parlamentarias en el régimen peruano, utilizaremos el criterio señalado por HAKANSSON⁴⁵, quien señala la conveniencia de estudiar las cinco constituciones que mayor vigencia en el tiempo han tenido, las cuales serían las de 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993.

En ese sentido, tenemos que:

1. Respecto del refrendo ministerial: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 99° de la Constitución de 1860.**
«Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos».
- **El artículo 127° de la Constitución de 1920**
«Las órdenes y decreto del Presidente serán acordados con cada Ministro en sus respectivos ramos y serán firmados por ellos, sin cuyo requisito no serán obedecidos».
- **El artículo 166° de la Constitución de 1933**
«Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos».
- **El artículo 213° de la Constitución de 1979**
«Son nulos los actos del Presidente de la República que no tienen refrendación ministerial».
- **El artículo 120° de la Constitución de 1993**
«Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial».

Es de observar que el refrendo ministerial comenzó siendo un requisito para la obediencia de los actos presidenciales, y posteriormente evolucionó a ser un requisito de validez de los mismos.

2. Respecto del Consejo de Ministros: Dicha figura se incorpora en:

⁴⁴ GARCÍA ROCA (2016), pág. 77.

⁴⁵ HAKANSSON (2001), pp. 150-151.

- **El artículo 100° de la Constitución de 1860**
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley».
- **El artículo 128° de la Constitución de 1920**
«Los Ministros de Estado unidos forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley. No podrá haber Ministros Interinos. En caso de necesidad puede el Presidente encomendar a un Ministro el despacho de otro ramo por impedimento del titular, sin que este encargo se prolongue más tiempo del que fija la ley».
- **El artículo 157° de la Constitución de 1933**
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente».
- **El artículo 215° de la Constitución de 1979**
«Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convocan o asiste a sus sesiones».
- **El artículo 121° de la Constitución de 1993**
«Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones».

3. Respecto del Presidente del Consejo de Ministros: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 157° de la Constitución de 1933**
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente».
- **El artículo 215° de la Constitución de 1979**
«Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convocan o asiste a sus sesiones».
- **El artículo 121° de la Constitución de 1993**
«Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones».

Es interesante notar que a pesar de que el Consejo de Ministros tiene una previsión constitucional muy antigua, la existencia de su Presidente es reciente (desde el año 1933). También es de subrayar la subordinación de éste al Presidente de la República, pues este preside de manera ordinaria las sesiones del Consejo de Ministros y solo en su ausencia lo hace el Presidente del Consejo de Ministros.

4. Respecto de la interpelación a los ministros: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 103° de la Constitución de 1860**
«Los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán, igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieren».
- **El artículo 169° de la Constitución de 1933**
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos».
- **El artículo 225° de la Constitución de 1979**
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros, cuando la Cámara de Diputados los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de Diputados. Para su admisión, se requiere el voto de no menos del tercio del número de representantes hábiles. La Cámara señala día y hora para que los Ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse antes del tercer día de su admisión».
- **El artículo 131° de la Constitución de 1993**
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo».

5. Respecto de la censura a los ministros o al gabinete en su conjunto: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 133° de la Constitución de 1920**
«No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza».
- **El artículo 172° de la Constitución de 1933**
«El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por sólo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión».

- **El artículo 226° de la Constitución de 1979**
 «La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados».

- **El artículo 132° de la Constitución de 1993**
 «El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

6. Respecto de la cuestión de confianza: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 174° de la Constitución de 1933**
 «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza».

- **El artículo 226° de la Constitución de 1979**
 «La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados»

- **El artículo 132° de la Constitución de 1993**
«El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

Obsérvese que la idea de hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros frente al Parlamento, vía censura o confianza, es relativamente reciente (poco menos de un siglo). Más reciente es la distinción entre la cuestión de confianza, como iniciativa exclusivamente ministerial, y la moción de censura, exclusivamente parlamentaria.

7. Respecto de la disolución del Parlamento: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 227° de la Constitución de 1979⁴⁶**
«El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros».
- **El artículo 134° de la Constitución de 1993**
«El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto».

8. Respecto de la necesidad de que el Presidente del Consejo de Ministros concurra al Congreso, para exponer el programa del Gobierno: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 224° de la Constitución de 1999**
«El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. La exposición no da lugar a voto del Congreso».

⁴⁶ En sentido estricto, solo podía disolverse la Cámara de Diputados.

- **El artículo 130° de la Constitución de 1993**
«Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria».

9. Respecto de la Estación de Preguntas: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 129° de la Constitución de 1993**
«El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas».

Como se puede apreciar, las constituciones peruanas han consolidado una tendencia por la cual, teniendo como objetivo evitar un poder excesivo por parte del Presidente de la República, se establece a su lado la figura del Consejo de Ministros, primero, y de su Presidente luego, los cuales son evaluados por el Parlamento, a través de los mecanismos derivados de la relación control - responsabilidad política⁴⁷.

¿Se puede hacer una evaluación del resultado de la introducción de estas instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano? Una primera respuesta tiene que señalar que el particular presidencialismo peruano no tiene como única causa las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, o la ausencia o presencia de un Primer Ministro, cualquiera sea la denominación que se le otorgue. También se deben considerar la ausencia de un Poder Judicial fuerte y autónomo, la debilidad de los partidos políticos, la ausencia de un proceso de descentralización del poder, entre otras razones.

Pero si tuviéramos que restringir la respuesta a una evaluación del objetivo deseado, esto es, la disminución o acotamiento del poder presidencial, tendríamos que señalar que el resultado ha sido negativo. Así, BLANCAS señala que: «Las pocas atribuciones que la Constitución y la ley asignan al Consejo de Ministros, y a su Presidente, no son suficientes para equiparar el poder del Presidente de la República, máxime que tomando en cuenta el origen de los Ministros, fruto de la voluntad y confianza presidencial, resulta difícil pensar en un cuerpo ministerial capaz de contrarrestar la fuerza jurídico-política de que goza el Jefe del Estado»⁴⁸. De otro lado, GARCÍA BELAUNDE, reflexionando sobre esta situación, que él aprecia no solo en el Perú sino en diversos países de América Latina, señala que: «Todas estas son instituciones parlamentarias (...) ¿han logrado cambiar el sistema presidencial? No, simplemente no. Tampoco han llegado a desnaturalizarlo ni a desfigurarlo»⁴⁹.

⁴⁷ Sobre este tema, ver: GARCÍA ROCA (2016), pp. 64 y ss.

⁴⁸ GARCÍA BELAUNDE (2006), pp.305- 307.

⁴⁹ GARCÍA ROCA (2016), pp. 75 y ss.

3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

3.1 Las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros

La Constitución peruana establece el estatus del Presidente del Consejo de Ministros en dos artículos:

1. En el artículo 122° señala que:
«El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo».
2. En el artículo 123° establece que:
«Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:
 - Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
 - Coordinar las funciones de los demás ministros.
 - Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley».

Esta formulación se enmarca dentro del proceso, descrito páginas atrás, de parlamentarización del presidencialismo iberoamericano⁵⁰. Este proceso tiene por finalidad introducir instituciones propias del régimen parlamentario con la finalidad de atenuar o disminuir los amplios poderes que detenta el Presidente de la República.

En ese sentido, NOHLEN sugiere que una modalidad para lograr el objetivo antes señalado es la introducción, en América Latina, de la figura del Primer Ministro dentro del sistema presidencial, quien desarrollaría tres tareas fundamentales:

1. Llevar la jefatura de gobierno, por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado, lo cual reservaría para el Presidente de la República sus atribuciones como jefe de Estado, dedicándose a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias.
2. La función de enlace y negociación entre el Gobierno y el Parlamento para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos.
3. La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el Presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas⁵¹.

⁵⁰ GARCÍA ROCA (2016), pp. 75 y ss.

⁵¹ NOHLEN (1993), pág. 79.

Como se puede apreciar, esta propuesta conlleva algunos requisitos. En primer lugar, se necesita de un gran desprendimiento por parte del Presidente de la República para despojarse de las atribuciones que la Constitución le otorga como Jefe de Gobierno y delegárselas a un subordinado, para que éste las ejerza en su representación. La experiencia muestra que incluso en condiciones muy difíciles el Presidente de la República se aferra al ejercicio de sus funciones, llegando al extremo de prescindir de quienes no estén dispuestos a secundar este tipo de decisiones.

Respecto de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, es claro que la responsabilidad política la tendría el Primer Ministro, pero el Jefe de Gobierno es el Presidente de la República. Entonces, lo que podría ocurrir es que el parlamento, y los grupos que lo componen, se dirijan directamente al Presidente de la República, dejando de lado al Primer Ministro, reconociendo su calidad de funcionario subordinado. Ello también debilita la idea de que el Primer Ministro preservaría la figura presidencial, alejándola del desgaste cotidiano⁵².

BLANCAS señala que en el caso peruano «... el Consejo de Ministros respecto al Presidente de la República es un órgano sin poder propio, subordinado y dependiente de la voluntad presidencial. Las pocas atribuciones que la Constitución y la ley asignan al Consejo de Ministros, y a su Presidente, no son suficientes para equiparar el poder del Presidente de la República»⁵³.

HAKANSSON indica que entre los obstáculos que se presentan para lograr el objetivo de atenuar el poder presidencial a través de la introducción del Presidente del Consejo de Ministros, está la atribución que conserva el Presidente de la República para remover a sus ministros, entre ellos al Presidente del Consejo de Ministros, lo que dificulta un posible liderazgo de carácter autónomo, a lo cual agrega las dificultades derivadas de que al Presidente del Consejo de Ministros no se le otorgan verdaderas atribuciones de gobierno. Subraya que el Presidente del Consejo de Ministros asume una importante labor de apoyo, sobre todo por ser el receptor de las críticas dirigidas hacia el Ejecutivo, aunque reitera que «...las disposiciones constitucionales imposibilitan un desplazamiento real de competencias y responsabilidades del Jefe de Estado hacia al Presidente del Consejo de Ministros»⁵⁴.

Esta apreciación no es novedosa. En el siglo pasado VILLARÁN señalaba que: «Al lado de un Presidente, que es jefe Supremo del Poder Ejecutivo, no cabe un Primer Ministro con poderes de un verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva»⁵⁵.

⁵² Sobre el tema, ver las apreciaciones de José María SERNA, en VALADÉS y SERNA (2000), pp. 66-68.

⁵³ BLANCAS (1996), pág. 96.

⁵⁴ HAKANSSON (2012), pág. 325.

⁵⁵ VILLARÁN (1962), pág. 59.

3.2 La responsabilidad política: A cargo del Jefe del Gabinete, no del Jefe de Gobierno

Hemos señalado, páginas atrás, que el Perú ha ido introduciendo un conjunto de instituciones parlamentarias en su régimen presidencial, con la finalidad de atenuar o disminuir el poder del Presidente de la República.

Las instituciones de corte parlamentario que se han incorporado son aquellas que están destinadas a controlar al Gobierno y a quien lo lidera. Así, en un régimen parlamentario se utilizan mecanismos como las interpelaciones, la cuestión de confianza o la moción de confianza, destinadas a que el Jefe de Gobierno responda ante el Parlamento. Y, en última instancia, cuando el Parlamento hace efectiva la responsabilidad política del Jefe de Gobierno, el Gobierno cae y es reemplazado por otro que sí tiene el necesario respaldo parlamentario.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, en el Perú la responsabilidad política la asumen los ministros, entre ellos el Presidente del Consejo de Ministros, pero no recae en quien verdaderamente es el Jefe de Gobierno, es decir, el Presidente de la República.

El artículo 132 de la Constitución establece que: «El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial».

GUZMÁN resume esta situación señalando que: «El fenómeno antes señalado, a nuestro parecer, es la más grave incongruencia del Régimen Político Peruano, incongruencia que se repite en gran parte de Latinoamérica. Los ministros peruanos tan solo dirigen los servicios públicos, ejecutan órdenes del Presidente de la República (...) siendo prácticamente nula su influencia en el comportamiento del Gobierno»⁵⁶.

Con lo cual se presenta una situación peculiar, el Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política del ministro o del Consejo de Ministros cuestionado, pero ello no necesariamente tiene algún efecto en la situación del Gobierno, ya que su jefe, el Presidente de la República, no ha sido objeto de ningún cuestionamiento⁵⁷.

El Presidente de la República, el verdadero responsable político, queda liberado de todo cuestionamiento y, por tanto, de cualquier sanción política, porque esta ha sido asumido por funcionarios que él ha nombrado. El ministro o el Consejo de Ministros sancionados son retirados de la conducción de sus respectivos sectores ministeriales, y entonces corresponderá el Presidente de la República designar a los correspondientes reemplazos, actuación en la cual el Parlamento, que ha cuestionado al Gobierno al extremo de censurar a los ministros, no tiene ninguna injerencia.

⁵⁶ GUZMÁN (2003), pág. 106.

⁵⁷ «Así, ante una subida de dichas tensiones (parlamentarias), provocada por una medida promovida por el propio presidente pero aplicada por el jefe de Gabinete, sería este último quien, eventualmente, sería objeto de censura por el Congreso, mientras que el presidente quedaría a salvo». SERNA, en VALADÉS y SERNA (2000), pág. 67.

Sobre este particular, VILLARÁN señala que: «Lo que interesa notar en relación con el Presidente es que la censura le quita ministros, pero no lo priva del derecho de reemplazarlos como quiera. Aplacadas las Cámaras con la caída de los ministros censurados, dejan sin estorbo al Presidente que busque los reemplazos. Con otros ministros, antes y después de las crisis, el Presidente sigue comúnmente su propia política»⁵⁸.

La incorporación de la responsabilidad política, que es una de las instituciones centrales en los regímenes parlamentarios, no ha significado un debilitamiento o traspaso de poderes del Presidente de la República al Parlamento o al Presidente del Consejo de Ministros. Por el contrario, ha significado una liberación de cuestionamientos a su actuación y, en la práctica, un fortalecimiento de su situación en el régimen político⁵⁹.

Los ministros se van, el Presidente de la República se queda, las políticas públicas siguen siendo las mismas. ¿Cómo podría tener el Parlamento alguna influencia en la conducción del Gobierno? Como señala GUZMÁN, ante la imposibilidad de controlar la actuación del Presidente de la República dentro de los cánones de la responsabilidad política, el único camino que quedaría sería el del juicio político. Pero esta vía convierte una crisis de gobierno en una crisis del régimen, no solo porque el procedimiento parlamentario (la acusación constitucional) es lento y farragoso⁶⁰, sino porque usualmente los modos en los que el Presidente se ha defendido han llevado a la ruptura de los cauces constitucionales.

NINO describe esta situación: «Ante la inexistencia de válvulas de escape para las situaciones de crisis y falta de consenso se revela la rigidez del mandato presidencial, para lo cual el juicio político no es un remedio adecuado: primero, porque no deriva de una mera censura política sino que requiere una acusación por mal desempeño; segundo, porque el procedimiento de acusación y destitución es sumamente complejo, requiriendo tales mayorías calificadas que sólo con el apoyo del partido del Presidente puede llevarse a cabo»⁶¹.

La historia reciente del Perú muestra que, salvo situaciones excepcionales, el Presidente de la República puede mantenerse en el cargo, incluso en contra de la voluntad abrumadoramente mayoritaria del Parlamento y de la opinión pública, con los riesgos que esta situación conlleva para la estabilidad y el prestigio de las instituciones democráticas.

3.3 La paradoja del Presidente del Consejo de Ministros: Institución Parlamentaria convertida en arma presidencial

Se ha señalado páginas atrás que la introducción de instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano ha tenido como objetivo tratar de atenuar o disminuir los excesivos poderes presidenciales.

⁵⁸ VILLARÁN (1962), pág. 49.

⁵⁹ VALADÉS y SERNA (2000), pág. 67.

⁶⁰ GUZMÁN (2003), pp. 107-108.

⁶¹ NINO (1991), pág. 25.

También se ha manifestado que los resultados no han sido los esperados, tanto en la relación del Presidente de la República con los ministros al interior del Poder Ejecutivo, como en las relaciones con el Parlamento, donde la responsabilidad política se aplica a quien no es Jefe de Gobierno, liberando al Presidente de toda responsabilidad o evaluación política.

A continuación se evaluarán dos aspectos adicionales en los cuales la introducción de instituciones parlamentarias, en particular el Presidente del Consejo de Ministros, ha significado un incremento de los poderes presidenciales:

1. La investidura del Consejo de Ministros

El artículo 130° de la Constitución peruana establece lo siguiente:

«Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza».

En los regímenes parlamentarios la investidura significa que el Parlamento, estando de acuerdo con el programa de gobierno presentado por el candidato presentado por el Jefe de Estado⁶², vota favorablemente para que el candidato se convierta en Jefe de Gobierno. Se puede apreciar, pues, que la investidura es un elemento central en la constitución del gobierno. Sin investidura no hay gobierno.

En el caso peruano la investidura no tiene el mismo efecto. El Presidente del Consejo de Ministros se presenta ante el Parlamento, luego de haber sido nombrado por el Presidente de la República, en pleno ejercicio de sus funciones y prerrogativas, y viene a solicitar al Parlamento un voto favorable respecto del plan de gobierno que ya viene ejecutando, por mandato del Presidente de la República.

En tales circunstancias, solo caben dos posibles resultados:

- Primero, el Parlamento aprueba el programa de gobierno presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, con lo cual este sale igual que como entró y continúa en el ejercicio de sus funciones.
- Segundo, el Parlamento rechaza el programa y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros debe renunciar.

Cabe agregar otra diferencia: mientras que en los regímenes parlamentarios solo hay una investidura por gobierno, en el régimen presidencial peruano habrá tantas investiduras como Presidentes del Consejo de Ministros nombre el Presidente de la República.

⁶² «La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto a la titularidad o al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y, por lo general, involucra el apoyo congresual para un programa o un conjunto de medidas gubernamentales». VALADÉS (2007), pág. 43.

Si el resultado negativo ocurre dos veces durante el mandato del Presidente de la República, este queda facultado para disolver el Congreso y convocar a elecciones parlamentarias⁶³. Con lo cual se puede apreciar que lo que inicialmente parecía ser un mecanismo de control del Parlamento hacia el Gobierno, se convierte en arma a favor del Presidente de la República.

«... el reforzamiento de las facultades del Congreso al establecerse el “voto de investidura” para el Consejo de Ministros, es totalmente aparente, pues su efecto es precisamente el contrario, es decir el fortalecimiento del Presidente. Ello ocurre de esta forma, pues en caso de negarse a otorgar la confianza a dos Consejos de Ministros que expresan la política del Presidente, el Congreso será disuelto, sin que ello afecte el mandato del Presidente, lo que opera como una poderosa arma de presión para que el parlamento acepte y se avenga con gabinetes de “confianza presidencial”»⁶⁴.

PANIAGUA reafirma esta opinión, señalando que una de las expresiones del incremento de poderes a favor del Presidente de la República es «el obligado sometimiento del Congreso a la política del Ejecutivo mediante un *sui generis* voto de investidura bajo amenaza de disolución»⁶⁵.

Críticos y defensores de la investidura del Consejo de Ministros presente en la Constitución peruana, parecen coincidir en algo: lo novedoso de la institución es que, en caso que el Parlamento vote en contra del programa de gobierno presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, se abre el proceso para que, de reiterarse esta posición, se pueda disolver al Parlamento y proceder a convocar elecciones parlamentarias. En tal caso, la investidura no tendría como objetivo central la búsqueda por parte del Presidente del Consejo de Ministros de los consensos necesarios para fortalecer su labor en el Gobierno, sino el recordatorio de la espada de Damocles que pende sobre el Parlamento peruano si es que no respalda las propuestas del Gobierno. Ello podría explicar por qué, a pesar de todos los vaivenes de la política peruana, ningún Presidente del Consejo de Ministros ha dejado de recibir el voto aprobatorio del Parlamento peruano al plantearse la cuestión de confianza sobre sus lineamientos de gobierno.

2. La disolución del Parlamento

El primer párrafo del artículo 134 de la Constitución peruana establece lo siguiente:

«El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros».

⁶³ «Esta facultad y obligación es muy importante ya que el Consejo de Ministros tendrá que acudir al Congreso para exponer su Programa y que sea aprobado, porque si el Parlamento no lo aprueba caerá ese Consejo de Ministros. Puede adelantarse que el Presidente del Consejo y los Ministros, dialogarán primero con los parlamentarios antes de presentar su Programa, porque no se jugarán el cargo. Pero también puede asegurarse, que los congresistas estarán muy atentos para llegar a un acuerdo adecuado, porque si al segundo Programa de Gobierno presentado por el nuevo Consejo de Ministros, vuelve a ocurrirle lo mismo, cayendo nuevamente el Consejo de Ministros, el Presidente de la República convocará a un proceso electoral para que sea el pueblo el que decida una nueva elección del Congreso, evitándose así que el enfrentamiento continúe entre los poderes y que se llegue como siempre ha ocurrido a la única opción que encuentra la sociedad: el golpe de Estado». TORRES Y TORRES LARA (2000), pp. 39-40.

⁶⁴ BLANCAS (1996), pág. 101.

⁶⁵ PANIAGUA (2005), pág. 342.

La disolución del Parlamento es otra típica institución parlamentaria y opera como una decisión política del Jefe de Gobierno, quien la adopta sea porque desea ampliar su mayoría o sea porque piensa que ha perdido el respaldo parlamentario e intenta recuperarlo mediante el voto popular. Mediante la disolución del Parlamento el Jefe de Gobierno traslada el respaldo a su gobierno del Parlamento al voto popular.

En el caso peruano, la disolución opera como una sanción al Parlamento por hacer uso reiterado de sus funciones de control. El mecanismo se activa si es que el Parlamento censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros. Como se puede ver, no se trata de requerir mayor confianza al Gobierno, sino de sancionar al Parlamento por las decisiones que ha tomado respecto del Consejo de Ministros.

Ello es más claro si se aprecia que el Gobierno no sufre ninguna restricción por la decisión del Presidente de la República de disolver el Parlamento. En los regímenes parlamentarios la disolución del Parlamento significa que luego del proceso electoral cesa el viejo Parlamento y el Gobierno, para dar paso a un nuevo Parlamento que respaldará a un nuevo Gobierno. En el caso peruano, producida la disolución del Parlamento, el Gobierno permanece en su puesto a la espera de la constitución del nuevo Parlamento, ante el cual se presentará a solicitar el voto de confianza y la investidura correspondiente. El Parlamento se va, el Gobierno se queda. Huelga decir que la posición del Presidente de la República no ha sufrido mella alguna en todo el proceso.

«El precepto en vigor, de aparente inocuidad, deposita en manos del Presidente un arma política de gran calibre, supuesto que en una situación extrema le bastaría con sacrificar a un par de consejos de ministros para estar en posibilidad de disolver el Congreso. Aunque esta posibilidad parezca poco verosímil, el hecho es que no resulta recomendable que las Constituciones ofrezcan opciones que puedan resultar adversas al propio orden constitucional. Incluso en condiciones desfavorables para el Presidente, la disolución no supone riesgo alguno para él, porque así quedara de nueva cuenta en minoría, esto no condicionaría su permanencia en el cargo»⁶⁶.

La potestad que se otorga al Presidente del República para disolver el Parlamento conlleva una restricción implícita al control parlamentario sobre sus actos. El Parlamento puede censurar o negar confianza al Consejo de Ministros, pero solo una vez durante el mandato presidencial, porque si reitera el control entonces será disuelto. Esto conlleva un riesgo adicional, pues producida una censura o pérdida de confianza a un Consejo de Ministros, el que venga en su reemplazo actuará bajo la confianza de que no sufrirá ningún control parlamentario, debido al temor de que el Parlamento sea disuelto.

Sobre este particular, FERNÁNDEZ SEGADO señala que: «...la disolución, a nuestro entender, opera a modo de amenaza frente al Congreso a fin de que éste se avenga a tolerar, llegado el caso, Gobiernos de "mayoría presidencial". De esta forma, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del Jefe del Estado»⁶⁷.

⁶⁶ VALADÉS (2007), pág. 124.

⁶⁷ FERNÁNDEZ SEGADO (1994), pág. 55.

4. REFLEXIONES FINALES

La incorporación de instituciones propias de regímenes parlamentarios en el régimen peruano, ha generado un sistema híbrido que algunos denominan «presidencialismo atenuado»⁶⁸, debido a que el objetivo de dicha incorporación era disminuir o atenuar los poderes presidenciales. A pesar de los objetivos declarados el resultado no parece satisfacer estas intenciones⁶⁹. De hecho, resulta difícil de sostener que las Constituciones de 1979 y 1993 hayan «atenuado» el poder presidencial. Por el contrario, como señala EGUIGUREN: «Una de las principales características de la Constitución Peruana de 1979 fue su tendencia a acrecentar las atribuciones del Poder Ejecutivo y atenuar algunas de las que tradicionalmente correspondían al Congreso. Con ello se buscaba, entre otras cosas, subsanar la debilidad en que la Carta de 1933 había colocado al gobierno frente al Parlamento, aspecto que contribuyó a crear las crisis políticas que culminaron con el derrocamiento de los regímenes presididos por José Luis Bustamante y Fernando Belaúnde»⁷⁰. Huelga decir que la Constitución de 1993 continuó y consolidó esa ruta.

Esta incorporación de instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano ha tenido como resultado paradójico un mayor fortalecimiento de los poderes y atribuciones del Presidente de la República:

- La incorporación de un Presidente del Consejo de Ministros para que sea, aunque por delegación, una especie de Jefe de Gobierno, ha establecido una incongruencia en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, por la cual responde políticamente ante el Parlamento el Jefe del Gabinete, no el Jefe del Gobierno.
- Ello significa también que las decisiones que el Parlamento adopta respecto del Presidente del Consejo de Ministros producen un simple recambio de nombres, pero sin lograr una incidencia directa sobre el Gobierno, su programa y sus políticas, pues a pesar de los reemplazos en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, el Jefe de Gobierno, quien decide exclusivamente sobre estas cuestiones, sigue siendo el Presidente de la República, quien no rinde cuentas al Parlamento sobre su actuación.

⁶⁸ «El sistema mixto se va transformando en un sistema presidencialista atenuado, como en el caso del Perú, cuando las funciones de gobierno son primariamente del Presidente, y el Primer Ministro, aun cuando puede ser censurado por el Parlamento, tiene solo las funciones que aquél le delegue». NINO (1991), pág. 23.

⁶⁹ «La Carta de 1993 configura lo que DUVERGER denomina un presidencialismo atípico, proveniente de una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente». BERNALES (1996), pág. 72.

⁷⁰ EGUIGUREN (1992), pág.34.

- La investidura del Presidente del Consejo de Ministros que se planteaba como un procedimiento parlamentario que obligaría a la búsqueda de consensos entre el Gobierno y el Parlamento alrededor de los programas de gobierno y las políticas públicas, se ha convertido en un arma que el Presidente de la República utiliza para someter al Parlamento a su dirección política, obligándolo a aprobar los lineamientos de gobierno que le presente, bajo la amenaza de su disolución.
- La censura o la pérdida de confianza del Presidente del Consejo de Ministros que podrían haber obligado al Presidente de la República a consensuar políticas públicas con el Parlamento, se han convertido en mecanismos para liberar al Gobierno del control parlamentario, ya que de persistir este se activaría el mecanismo para permitir la disolución del Parlamento. Con lo cual el Presidente de la República sanciona al Parlamento por cumplir con sus funciones constitucionales.

Incorporado en el régimen político peruano como parte de los intentos de atenuar el poder presidencial, la figura del Presidente del Consejo de Ministros no ha logrado consolidar un espacio propio, actuando siempre como subordinado del Presidente de la República, debiendo justificar ante el Parlamento y la opinión pública las decisiones que toma y las acciones que realiza este. De ahí que LINZ llegara a calificar el caso peruano como «presidencialismo con la “cobertura” de un Primer Ministro»⁷¹, imagen que, a pesar de diversos esfuerzos, no ha podido ser superada.

⁷¹ LINZ (1998), pág. 124.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel

2005 *Constitución y Procesos Constitucionales*. Lima, Palestra Editores.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ

2005 *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

BELAÚNDE, Víctor Andrés

1994 *La crisis presente*. Lima: 6° ed. Ediciones Luis Alfredo,

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1993 «Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1993». En: *División de Poderes*. Buenos Aires, CIEDLA.

1996 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima 1° ed., ICS Editores.

2003 «El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha»: En: *Pensamiento Constitucional*. N.º 18. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

1996 «El Poder Ejecutivo Presidencial». En: *Pensamiento Constitucional*. Año III. N.º 3. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CARPIZO, Jorge

2008 «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina». En: *Pensamiento Constitucional, Vol. XIII*, N.º 13. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

DUVERGER, Maurice

1980 *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: 6a. ed. Ariel.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

1992 «Reforma constitucional y Poder Ejecutivo». En: *Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre Temas Constitucionales 8*, Lima.

2005 «Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: los problemas que las normas no bastan para resolver». En: VALADÉS, Diego (ed.) *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México, D.F., UNAM.

2007 *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de doctor en Humanidades. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2009 «Las particulares relaciones entre gobierno y parlamento en el presidencialismo latinoamericano: el caso peruano». En: *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional - Vol. 2* Lima, IDEMSA.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

- 1994 «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 84, Abril-Junio.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

- 1989 «Funciones Legislativas del Ejecutivo moderno: El caso peruano». En: *Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima.

- 1994 *La Constitución peruana de 1993*. Lima, Editora Jurídica Grijley.

- 1997 «Los inicios del constitucionalismo peruano (1821 - 1842)». En: *Pensamiento Constitucional*; Año IV, N.º. 4. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- 2006 *La Constitución y su dinámica*. Lima: 2.º ed. Palestra Editores, 2006.

- 2008 «Evolución y características del presidencialismo peruano». En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. XIII, N.º 13. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA ROCA, Javier

- 2016 «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38. Madrid, UNED.

GARCÍA ROCA, Javier y Renato IBRIDO

- 2013 «El control parlamentario en Italia. Un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas: El Comité para la Legislación y la Comisión de Presupuestos». En: PAU I VALL, Francesc (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Editorial Tecnos.

GARGARELLA, Roberto

- 1995 *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian

- 2003 *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima, PUCP. Fondo Editorial. 2003

2003 «El voto de investidura impropio en el Perú». En: *Revista jurídica del Perú* - N.º 44 (Marzo)

HAKANSSON NIETO, Carlos

2001 *La forma de gobierno en la Constitución Peruana*. Piura: Universidad de Piura.

2012 *Curso de derecho constitucional* (prólogo Dr. Néstor Pedro Sagüés) Lima: Palestra Editores.

HIDALGO, Alfredo

1996 «Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente». En: *Working Paper* N.º 122. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

LANZARO, Jorge (comp.)

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

LINZ, Juan

1998 «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica? » En: LINZ, J. A. VALENZUELA: *La crisis del presidencialismo: El caso de Latinoamérica*. Madrid, Alianza Editorial.

1993 «Los peligros del presidencialismo». En: Comisión Andina de Juristas. Serie *Lecturas Constitucionales Andinas 2. Relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Lima, marzo 1993.

LIJPHART, Arend

1987 *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Ariel.

MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART

1994 «Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica». En: *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* Vol. 34, N.º 135 (octubre - diciembre 1994). Buenos Aires.

2002 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 2002

MARX, Karl

1971 *El Dieciocho Brumario de Louis Bonaparte*. Barcelona, Ediciones Ariel.

MORA-DONATTO, Cecilia (coord.)

2002 *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F., UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

NINO, Carlos Santiago

- 1991 «El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia». En: *Presidencialismo y estabilidad democrática en Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991

NOGUEIRA, Humberto

- 1993 «El Régimen Semipresidencial: Una alternativa viable al Presidencialismo en Chile». En: Comisión Andina de Juristas, *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Lima.

NOHLEN, Dieter

- 1993 «Sistemas de Gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas». En: Comisión Andina de Juristas, Editorial Jurídica Venezolana: *Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Caracas, 1993.

NOHLEN, Dieter y Mario FERNANDEZ B. (editores)

- 1998 *El Presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

- 2005 «Retos y posibilidades de la reforma constitucional». En: Comisión Andina de Juristas, *Reforma del Estado. Reforma de la Constitución*. Lima.

- 2005 «Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina: el presidencialismo peruano, retos y propuestas». En: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Diego Valadés (ed.) México, D.F., UNAM.

PAREJA PAZ SOLDÁN, José

- 1987 *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima, Editorial y Distribuidora de Libros S.A.

PLANAS SILVA, Pedro

- 1997 *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Lima: 2da. Ed., Fondo de Cultura Económica. 1997.

- 1998 *Democracia y Tradición Constitucional en el Perú*. Lima, Editorial San Marcos.

RUBIO CORREA, Marcial

- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima, PUCP. Fondo Editorial.

SARTORI, Giovanni

- 2010 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

TORRES Y TORRES LARA, Carlos

1995 *La Constitución política del Perú de 1993*. Lima, Desarrollo y Paz, 1995.

2000 *El centro del debate constitucional en 1993*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.

VALADÉS, Diego y José María SERNA (coord.)

2000 *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México, UNAM.
VALADÉS, Diego

2007 *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 *Anteproyecto de Constitución de 1931, Exposición de Motivos*. Lima, Talleres gráficos P.L. Villanueva.

1962 Posición constitucional de los ministros en el Perú. En: *Páginas Escogidas*, Lima.



PARTE II

TESIS

AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES: CASO PERUANO

AUTORIZACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SALIR DEL PAÍS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES: CASO PERUANO¹

ROSSANA MARÍA DENEGRI BARRETO²

Secretaria técnica del Congreso de la República de la República del Perú

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.- 1. ANTECEDENTES.- 2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES.- 3. AUTORIZACIONES DE VIAJE AL PRESIDENTE.- 4. CASO PERUANO.- 4.1 Legislación.- 4.2 Irresponsabilidad del Presidente de la República.- 4.3 Autorizaciones de viajes otorgadas al Presidente de la República por el Congreso peruano.- 4.4 Proyectos de resolución legislativa de autorización de salida del país al Presidente que no concluyeron el procedimiento legislativo.- 4.5 Autorizaciones de salida del país del Presidente de la República sometidas a debate en Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso.- 4.6 Costo de las Leyes.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.- 5. ANEXO I - Cuadros.- ANEXO II - Propuestas de Proyectos de Ley.- BIBLIOGRAFÍA.

¹ Trabajo de fin de Máster en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid para optar el Máster de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos 2016-2017.

² Abogada con estudios concluidos de maestría en Derecho Constitucional y maestría en gestión Pública. Diplomados en Procedimientos Parlamentarios, Banca y Finanzas, Administración de Recursos Humanos, Legislación Laboral y Previsional, y en Derecho Administrativo. Laboró en el Poder Judicial, en la Academia de la Magistratura y, actualmente, es secretaria técnica de Comisiones en el Congreso de la República.

ABSTRACT

El Presidente de la República, en los países presidencialistas, asume las responsabilidades de Jefe de Estado y de Gobierno. En ese sentido, dirige la política exterior y las relaciones internacionales y representa al país en distintos foros extranjeros. Parte del cumplimiento de las obligaciones indicadas implican la necesidad de ausentarse del territorio nacional para cumplir con las actividades propias de esta función.

En el presente trabajo, se efectúa un estudio sobre la naturaleza y las características de los viajes presidenciales en países latinoamericanos, la necesidad de que cuenten con previa autorización parlamentaria. Está referido al caso peruano, para lo cual se han recopilado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre viajes presidenciales desde agosto del año 2001 hasta diciembre de 2016. Incluye casos en los cuales las iniciativas fueron aprobadas por el Pleno del Congreso o por la Comisión Permanente, con o sin debate parlamentario.

Para completarlo, se ha revisado el Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución y de la Asamblea Constituyente de 1978-1979, así como el Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento y del Congreso Constituyente Democrático de 1993.

El tema desarrollado es novedoso y poco estudiado, por lo que ha sido difícil conseguir bibliografía; por ello, se ha llevado a cabo una investigación cuantitativa empírica, formulándose las conclusiones correspondientes. Como contribución, se presenta una propuesta legislativa de reforma constitucional para simplificar las limitaciones identificadas en el presente estudio.

INTRODUCCIÓN

Las constituciones latinoamericanas, en su mayoría, mantienen el tradicional control parlamentario a las ausencias del territorio nacional del Presidente de la República. Estas autorizaciones tienen su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, donde se restringía al Rey la posibilidad de salir del territorio sin la autorización previa de las Cortes.

Se ha realizado un estudio sobre la naturaleza y las características de los viajes presidenciales en los países latinoamericanos y las autorizaciones parlamentarias previas a la salida.

Se revisaron diecinueve constituciones latinoamericanas, concretamente sobre dos puntos: primero, las autorizaciones de salida del país de los titulares del Poder Ejecutivo y segundo, su relación con la atribución que tienen los Presidentes de la República para dirigir las relaciones internacionales.

En el caso peruano se han recopilado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre esta materia, desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016; de los cuales se han elaborado cuadros informativos. Se accedió a los debates del Congreso Constituyente Democrático que sirvieron de preparación a las Constituciones Políticas del Perú de 1979 y 1993, tanto en las comisiones dictaminadoras como en los respectivos plenos.

Al iniciar esta investigación se buscó responder a las siguientes preguntas: ¿el Presidente de la República, salvo casos excepcionales, se ausenta del territorio nacional exclusivamente en cumplimiento de la atribución de dirigir las relaciones internacionales?; ¿el Congreso realmente ejerce su función de control al aprobar las autorizaciones de salida del país?; ¿cuál es la posición peruana en relación a otros países latinoamericano sobre estas autorizaciones de viajes presidenciales?; y, ¿la legislación peruana sobre esta materia está acorde a las necesidades actuales?

Como parte del estudio, se revisaron libros, artículos, estudios, doctrina, entrevistas, entre otros, sobre esta forma de control parlamentario al Poder Ejecutivo. Cabe anotar que lamentablemente, la bibliografía en esta materia es escasa. Se realizó un trabajo empírico, utilizando las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República y las resoluciones legislativas publicadas durante quince años y cinco meses; lo que permitió obtener algunas conclusiones importantes y formular propuestas sobre las limitaciones encontradas.

1. ANTECEDENTES

La Constitución de Cádiz de 1812 constituye el antecedente para que los países latinoamericanos incluyan en sus constituciones la obligación de que sus presidentes de la República requieran de autorización del parlamento para poder salir del país por cualquier motivo.

Es así que la Constitución de Cádiz, en su artículo 172, literal segundo, dispone que, «no puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciera se entiende que ha abdicado a la corona».

Las constituciones latinoamericanas del siglo XIX establecieron disposiciones con restricciones similares para sus respectivos Presidentes de la República, como se desprende del Cuadro 1 del Anexo I.

Perú, México, Bolivia, Uruguay, Venezuela y Nueva Granada tomaron de la Constitución de Cádiz la limitación al Jefe del Estado para salir del país; las mismas que se presentan de dos formas: las que prohíben la salida del país durante el mandato presidencial y hasta un año después de haber concluido (Venezuela, Ecuador y Nueva Granada); y, las que establecen el requisito de autorización previa del Congreso, Cuerpo Legislativo o Asamblea General, para que pueda salir del territorio nacional (Perú, México, Bolivia y Uruguay).

Por lo expuesto, se observa que, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz, los denominados territorios españoles de ultramar establecieron limitaciones para la salida del país de sus respectivos presidentes de la República, en cuanto a forma (impedimento de salida o autorización previa) y en cuanto a plazo (un año posterior a la conclusión del mandato).

2. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Los Jefes de Estado y de Gobierno, en los regímenes presidencialistas³ de los países latinoamericanos, tienen a su cargo la política exterior y las relaciones internacionales. Las constituciones latinoamericanas, con términos similares, hacen referencia a esta atribución; mencionan: política exterior, relaciones internacionales, relaciones exteriores, política internacional, relaciones políticas con potencias extranjeras o relaciones con Estados extranjeros; tal como se evidencia en el Cuadro 2 del Anexo I.

En el caso peruano, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la política exterior; quien define el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021⁴ sobre la base de las políticas del Acuerdo Nacional; y contiene las políticas nacionales elaboradas en base al diálogo, para definir el desarrollo sostenible y la gobernabilidad del país⁵.

La Política 6 del Acuerdo Nacional⁶ está referida a la política exterior, que está basada en la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; para consolidar las normas y los principios del derecho internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano; además de garantizar una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio de 2002, por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, representantes de organizaciones políticas y de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional, contiene las propuestas de políticas de Estado recogidas sobre la base del diálogo, con la finalidad de afianzar la gobernabilidad; no son vinculantes.

Las políticas expresan los intereses generales del Estado, a nivel nacional o sectorial, y son de cumplimiento obligatorio por los diferentes niveles de gobierno; son de aplicación en el territorio de cada Estado⁷. Por esta razón, este estudio se centra en las relaciones internacionales, como la forma de interactuar entre los Estados y con los diversos actores internacionales.

El monopolio tradicional de los asuntos exteriores ha sufrido cambios, al confluir en la política exterior materias propias de diferentes sectores o ministerios, como, por ejemplo, las referidas a los sectores exterior, defensa, economía, comercio, pesca, industria, comercio exterior, transportes, entre otros⁸.

³ CARPIZO, Jorge. «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina». En: *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 8. 2007.* p. 52.

⁴ <www.rree.gob.pe>

⁵ <www.acuerdonacional.pe>

⁶ <www.acuerdonacional.pe>

⁷ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Perú). Título I Organización y Competencia del Poder Ejecutivo.

⁸ VILANOVA, Pere. *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994. p. 13.

A ello se suma la participación de los parlamentos en el ámbito internacional, a través de la intervención como miembros de parlamentos en organismos internacionales interparlamentarios; lo que significa una representación difusa, diversa y plural, que debiera tener una posición consensuada en defensa del Estado y no una posición partidista⁹.

Aguirre¹⁰ define el sistema internacional como el conjunto de normas y prácticas que interactúan entre los actores internacionales (estados, organismos y otras instituciones y agregados sociales), cuya articulación tiene su origen en los conflictos, los intereses y las relaciones de fuerza o de poder.

En la década de los ochenta¹¹ se inicia el proceso de globalización, con la extensión del comercio mundial y una mayor influencia de las empresas multinacionales y su inserción en la economía mundial. Este proceso se origina en la revolución informática, con mayor incidencia en los países capitalistas, y con repercusión en todas las sociedades a nivel mundial. Modifica el comportamiento humano, al plantearle nuevos retos, como consecuencia de la tecnología, la electrónica, el procesamiento digital, la robotización y automatización de la industria, la aeronáutica y el transporte.

La globalización trajo como consecuencia el desarrollo de los medios de comunicación, logrando acercar a las personas a pesar de las distancias, pero a su vez acentuó el individualismo. Ello ocasionó una mayor aceleración de los procesos históricos como resultado del crecimiento de los medios de comunicación, de la experiencia de la cultura mediática, acortando distancias que llevan a desaparecer el tiempo; la reducción de las distancias geográficas del planeta y la apertura del conocimiento¹².

En cuanto a las relaciones internacionales, la teoría transnacionalista sobre la globalización¹³ enfoca su análisis en un sistema de interdependencia, al considerar que las relaciones internacionales se mueven debido a la interacción de gran cantidad de actores; esto es, los estados, los organismos internacionales, los medios de comunicación, las empresas multinacionales, los organismos no gubernamentales, los capitales y grupos económicos, entre otros.

La corriente globalista¹⁴ clasifica en seis los tipos de actores internacionales:

1. AGI: actores gubernamentales interestatales (OEA y ONU);
2. ANGI: actores no gubernamentales interestatales (ONG y empresas transnacionales);

⁹ VILANOVA, Pere. *ob. cit.* p. 15.

¹⁰ AGUIRRE, Eduardo Luis. «Relaciones internacionales y globalización». En: *Derecho a Réplica. Espacio crítico sobre control social, sociedad y conflictos globales*. <<http://www.derechoareplica.org/index.php/derecho/486-relaciones-internacionales-y-globalización>> p. 5.

¹¹ DE LA CRUZ, Azucena. *Globalización y su impacto en el manejo de las relaciones internacionales*. Recuperado: <<http://www.gestiopolis.com/globalización-y-su-impacto-en-el-manejo-de-las-relaciones-internacionales/2015>> p. 3.

¹² DE LA CRUZ, Azucena. *ob. cit.* p. 2.

¹³ RESTREPO Vélez, Juan Camilo. «La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo». En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43. N.º 119. Medellín – Colombia. Enero-junio 2013. p. 635.

¹⁴ RESTREPO Vélez, Juan Camilo. *ob. cit.* pp. 637-638.

3. AGNC: actores gubernamentales no centrales, referido a gobiernos locales que tienen un comportamiento internacional (comunidades autónomas en España);
4. AING: actores intraestatales no gubernamentales, grupos privados que mantienen vínculos con otros actores internacionales (Academia Sueca);
5. Los estados: todo Estado es actor internacional por el simple hecho de serlo;
6. Los individuos: personas que ejercen una actividad internacional importante (Donald Trump, Carlos Slim y Dalai Lama).

El nuevo sistema internacional¹⁵ está conformado también por los grupos subnacionales (minorías), las entidades análogas en pugna por su liberación (estados o entidades estatales en formación), los organismos interestatales internacionales, las coaliciones o bloques de Estados (G 20, CELAC, UNASUR), organizaciones de diversa índole (políticas, económicas, religiosas), las conferencias internacionales y las organizaciones internacionales no gubernamentales; además del derecho internacional, sus tribunales, organismos, estatutos y normas específicas.

Esta globalización ha influenciado en las relaciones internacionales de manera acelerada, trayendo consigo cambios económicos, culturales, políticos, sociales, pero sobre todo tecnológicos. Las fronteras físicas de los estados han dejado de ser obstáculos para estos nuevos actores internacionales; así pues, tenemos a la Unión Europea, a los capitales internacionales, a las multinacionales, a la banca transnacional, a los grupos religiosos, etc. Por ello, las comunicaciones y las relaciones entre países¹⁶ en los aspectos económicos, culturales, sociales y tecnológicos, conllevan a la unificación de los mercados, las costumbres y la sociedad, a través de políticas globales que han desplazado a los competidores, debido a la internacionalización o mundialización.

Por lo anteriormente señalado, las relaciones internacionales están referidas a la forma de interactuar entre los estados y los demás actores internacionales. En los países latinoamericanos, el responsable de las relaciones internacionales es el Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno.

Las relaciones internacionales están permanentemente en cambio, desde la década del ochenta, debido a la globalización, incorporando nuevos actores; además de los estados, están los organismos internacionales, los medios de comunicación, las empresas multinacionales, los organismos no gubernamentales, los capitales y grupos económicos, las minorías, las naciones en surgimiento, los bloques de Estados, las organizaciones políticas, religiosas y económicas, las conferencias internacionales, las entidades creadas mediante el derecho internacional, como las cortes internacionales, los tribunales, los parlamentos regionales, etc.

En estas relaciones internacionales también participan los parlamentarios, a través de los organismos internacionales interparlamentarios.

¹⁵ AGUIRRE, Eduardo Luis. *ob. cit.* pp. 5-6.

¹⁶ DE LA CRUZ, Azucena. *ob. cit.* p. 2.

3. AUTORIZACIONES DE VIAJE AL PRESIDENTE

En los países latinoamericanos, la mayoría de sus constituciones dispone la necesidad de que el Presidente de la República cuente con autorización parlamentaria previa para salir del territorio nacional.

Sobre la base del Cuadro 3, contenido en el Anexo I, se ha elaborado el gráfico 1, que indica el tratamiento constitucional que se da en los países latinoamericanos a las autorizaciones parlamentarias para la salida presidencial del territorio nacional.

De los diecinueve países latinoamericanos revisados, el Presidente de la República debe solicitar autorización para salir del país en quince de ellos, pero con diversos matices. En Argentina, Colombia, El Salvador y Perú, el mandatario debe contar con autorización previa para salir del país; en Uruguay, cuando sale por más de cuarenta y ocho horas; en Paraguay y Venezuela, cuando se ausente por más de cinco días; en México, cuando salga por más de siete días; en Bolivia y Panamá, cuando salga por más de diez días; en Brasil, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, cuando se ausente por más de quince días; y en Chile, cuando esté fuera del país por más de treinta días.

Es de resaltar el caso contradictorio contemplado en la Constitución argentina, ya que dispone la necesidad de que el Presidente solicite permiso del Congreso para ausentarse del país, salvo en receso parlamentario, donde puede viajar sin licencia por razones justificadas del servicio. Esta situación es contradictoria, ya que pasa del extremo de requerir de autorización para salir del país, a ausentarse sin autorización y sin comunicación parlamentaria, durante el periodo del receso.

En Costa Rica y Guatemala, el Presidente únicamente debe comunicar al Parlamento antes de su salida del país; y, en Cuba y Ecuador, el titular del Poder Ejecutivo puede salir del territorio nacional sin comunicación o autorización previa.

GRÁFICO 1

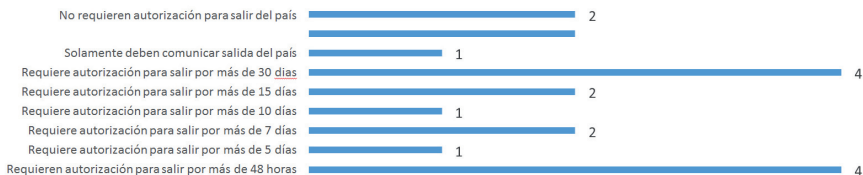


Gráfico de elaboración propia, con información de las Constituciones de los diferentes países latinoamericanos, obtenidos de la página web de los parlamentos nacionales de cada uno de ellos.

La autorización de salida del país que otorga el Parlamento, la Asamblea o alguna de las Cámaras Legislativas, constituye una forma de control que ejerce sobre la atribución del Poder Ejecutivo de dirigir las relaciones internacionales; más aún, sobre el Presidente de la República, y específicamente sobre el Ministro de Relaciones Exteriores o sus similares, conjuntamente con el Presidente del Consejo de Ministros o quien haga sus veces.

Esta función de control que tiene el Parlamento sobre las actividades del Poder Ejecutivo, es general y va más allá de la simple fiscalización del gasto público¹⁷.

En los casos en que se requiere de autorización previa para el viaje presidencial, los parlamentarios deben realizar de manera concurrente el control parlamentario y la función legislativa antes, durante y después del debate de la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo.

El parlamentario¹⁸, como parte de su función de control, debe comprobar, analizar, examinar, revisar y registrar las actividades del gobierno, además de intervenir en los procesos de decisión sobre la conducción, manejo del gobierno y definición de políticas públicas. Es importante y necesario este control parlamentario¹⁹, ya que garantiza la actuación de los gobernantes como respuesta a la voluntad popular.

Para García Roca, el control parlamentario forma parte de la democracia constitucional, entendida como el control entre órganos y poderes, esto es, de pesos y contrapesos recíprocos²⁰. Refiere, además, que el control está ligado a la fiscalización y a la responsabilidad política²¹.

Por lo anteriormente expuesto, se observa que, en quince de diecinueve países latinoamericanos, el Presidente de la República requiere autorización del Parlamento para salir del territorio nacional, con diversas variantes. El Perú se encuentra entre los cuatro países cuyo Presidente no puede salir del país sin contar previamente con la autorización del Congreso de la República.

Los parlamentarios deben cumplir sus funciones de legislar y de control parlamentario de las acciones del gobierno, siendo las autorizaciones de salida del país del Presidente de la República una oportunidad para realizar estas atribuciones de manera concurrente.

¹⁷ RAMÍREZ León, Lucero. «Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo». En: *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México. p. 388.

¹⁸ RAMÍREZ León, Lucero. *ob. cit.* p. 388.

¹⁹ *Ibidem.* p. 390.

²⁰ GARCÍA Roca, «Javier. Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38, 2016. p. 63.

²¹ GARCÍA Roca, Javier. *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. ob. cit.* p. 65.

4. CASO PERUANO

En el Perú, como se evidencia del Cuadro 4 del Anexo I, desde la Constitución de 1823 hasta la Constitución de 1993 se han establecido limitaciones a la salida del país del Presidente de la República. La Constitución vigente contiene esta disposición en dos artículos; el primero referido a las atribuciones del Congreso de la República, y el segundo como causal de vacancia del Presidente de la República.

1. Legislación

La Constitución Política del Perú establece, como una de las atribuciones del Congreso, otorgar autorización al Presidente de la República para salir del país (artículo 102, numeral 9).

Asimismo, contempla como causal de vacancia del Presidente el «salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado» (artículo 113, numeral 4).

Para buscar el sustento de estas disposiciones constitucionales se revisó el Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático del año 1993, donde se observó que el numeral 9 del artículo 102 no fue considerado en el texto propuesto y aprobado por este órgano parlamentario²². Por lo tanto, la propuesta de norma constitucional que se elevó al Pleno del Congreso no contenía expresamente esta atribución parlamentaria.

En el debate realizado en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático se vieron los temas de manera grupal, es decir, se trataron varios artículos de manera conjunta. No se trató individualmente el artículo sobre las atribuciones del Congreso, y menos aún se propuso o solicitó la inclusión del numeral referido a la autorización parlamentaria para la salida del país del Presidente de la República.

Por ello, es de extrañar que, al momento de la lectura previa a la votación del mencionado artículo constitucional, se incluye el numeral sobre la atribución del Congreso para otorgar la autorización del viaje del Presidente; lo que fue aprobado sin que se observe este hecho²³. No hay evidencia que pueda determinar la forma ni las circunstancias que llevaron a incluir este numeral en el texto constitucional.

²² Diario de los Debates del Constituyente Democrático. Comisión de Constitución y de Reglamento. *Debate Constitucional -1993. Tomo II*. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima. pp. 871-872.

²³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional Pleno - 1993. Tomo II*. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima. pp. 1085-1198.

En el caso del artículo 113, referido a las causales de vacancia del Presidente de la República, en la Comisión de Constitución y de Reglamento sí se considera el numeral referente a la salida del territorio nacional sin permiso del Congreso o por no reincorporarse al cargo al vencimiento de éste; pero se solicita expresamente que el tema no sea debatido por ser el texto similar al contenido en la Constitución de 1979; por ello se procede a la votación y aprobación correspondiente²⁴.

En el caso del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, el debate se realizó también en bloque, conjuntamente con otros artículos referidos al Poder Ejecutivo; en ningún momento se trata el tema de las causales de vacancia, y menos la mencionada en el párrafo anterior. Se somete a votación y se aprueba²⁵.

De la revisión de los Diarios de los Debates de la Constitución Política del Perú de 1979, anterior a la vigente, se observa que esta restricción únicamente se encuentra contenido en el artículo 206, numeral 3, que establecía: «La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: 3. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento de éste».

En el debate en la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 se formularon un par de intervenciones de forma, únicamente relacionadas con la redacción de este numeral. Después, el Presidente de la Comisión relata la siguiente anécdota sobre Arnulfo Arias, Presidente de Panamá, quien en el año 1942 salía los sábados a La Habana y regresaba los domingos, sin pedir permiso; un sábado se fue, denunciaron el hecho y cuando regresó ya no era Presidente, por haber abandonado el territorio nacional. Luego de ello, el artículo fue sometido a votación y aprobado en la Comisión²⁶.

En el Diario de los Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1978-1979 se señala expresamente que el artículo sobre la vacancia presidencial fue aprobado sin debate y por unanimidad²⁷.

Rubio²⁸ considera que la autorización del Congreso para la salida del país del Presidente de la República es una disposición tradicional y saludable, contenida en el ordenamiento constitucional peruano; que la finalidad es la seguridad de la política, teniendo en cuenta la función del Presidente de la República en la vida nacional.

²⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Comisión de Constitución y de Reglamento. ob. cit.* pp. 1262-1268.

²⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional Pleno – 1993. ob. cit.* pp. 1517-1624.

²⁶ Diario de los Debates. *Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo IV.* Publicación Oficial. Lima-Perú. p. 11.

²⁷ Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978. Tomo VII. Publicación Oficial. República Peruana. p. 390.

²⁸ RUBIO Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993.* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999. p. 182.

Asimismo, recuerda²⁹ que hasta 1996 las autorizaciones presidenciales se otorgaban como en la actualidad, es decir, por cada vez que salía del territorio nacional; pero con la aprobación de la Ley 26656 del 16 de agosto de 1996, con vigencia hasta el año 2004, las autorizaciones se otorgaban por eventos determinados y por periodos no mayores a tres meses.

Afirma³⁰ que la norma derogada es compatible con la Constitución vigente, y responde mejor a las necesidades del Presidente de la República y a las relaciones con los demás actores internacionales, fruto de la globalización.

En el Perú, los viajes presidenciales son un tema sensible³¹, ya que Alberto Fujimori Fujimori salió del país el 11 de noviembre del año 2000 con destino a Brunéi para participar en la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), durante los días 15 y 16 de dicho mes, y luego debía asistir a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado en Panamá.

Después de realizar escalas no previstas ni autorizadas por el Congreso, llega a Brunéi el día 15; abandona el Foro al día siguiente antes de su conclusión, con destino a Japón, país que tampoco estaba contemplado ni autorizado por el Parlamento. Cancela su participación en la Cumbre de Panamá, y el 19 de noviembre comunica al Vicepresidente encargado del Despacho Presidencial su renuncia al cargo de Presidente. El Congreso rechaza la renuncia presentada y declara la vacancia de la Presidencia por incapacidad moral, destituyéndolo.

Quizás esta es la razón por la cual el Parlamento peruano modifica el procedimiento de salida del país del Presidente. Este procedimiento se hace más rígido con la aprobación de la Ley 28344, Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República, establece el procedimiento para la autorización por el Congreso de la República para que el titular del Ejecutivo pueda salir del país; el que se detalla a continuación:

- La iniciativa legislativa es del Poder Ejecutivo y debe contener: el destino del viaje, el objeto y los días que estará ausente el Presidente de la República. Si el titular del Ejecutivo se encuentra en el exterior y requiere de una prórroga, el Congreso de la República o la Comisión Permanente, según sea el caso, podrá autorizarlo.

²⁹ RUBIO Correa, Marcial. ob. cit. p. 182.

³⁰ *Ibidem*. p.183.

³¹ EGUIGUREN Praeli, Francisco. *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades. Lima, marzo 2007. p. 8.

- El Presidente del Consejo de Ministros, dentro de los treinta días naturales posteriores a la conclusión del viaje, debe presentar al Congreso de la República un informe que contenga: el cumplimiento de los objetivos del viaje, las actividades oficiales realizadas, los gastos generados y la información adicional que considere de interés para el Poder Legislativo.

En la práctica, el trámite seguido en el Congreso de la República para estas autorizaciones es muy sencillo. En la mayoría de los casos, una vez recibida la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo con el carácter de urgencia, en aplicación del artículo 105 de la Constitución Política, el Parlamento le otorga tratamiento preferencial.

El Congreso, en virtud del artículo 31-A, numeral 2, de su Reglamento, tramita la autorización de la Junta de Portavoces (aprobación por mayoría del número legal de los miembros del Congreso) para exonerar la iniciativa legislativa del trámite de envío a comisiones y de prepublicación³².

Con autorización también de la Junta de Portavoces, y con igual votación, amplía la agenda del Pleno o de la Comisión Permanente, según sea el caso, para incluir este proyecto de ley³³. Con estas exoneraciones, la iniciativa pasa directamente al Pleno del Congreso o a la Comisión Permanente, según corresponda.

El proyecto es sometido a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario; o, cuando por razones impredecibles o de urgencia, el Presidente de la República deba ausentarse del país y no pueda reunirse el Pleno del Congreso; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 28344.

Por lo expuesto, la autorización del Congreso de la República para que el Presidente salga del país está contemplada en las constituciones peruanas desde la primera en 1823; quizás por esta razón es que los Diarios de los Debates evidencian que, a pesar de su inclusión en las Constituciones de 1979 y 1993, no fue objeto de debate parlamentario, ni en las Comisiones, ni en los Plenos del Congreso Constituyente Democrático, respectivo.

La derogada Ley 26656, que desarrolló las salidas presidenciales del territorio nacional, era más expeditiva, ya que permitía autorizaciones por eventos o por plazos no mayores a tres meses. Como consecuencia de la renuncia presidencial de Alberto Fujimori con ocasión de un viaje, el Parlamento burocratizó el procedimiento de autorización presidencial, con el evidente costo económico que conlleva el trámite en el Ejecutivo y en el Legislativo para cada una de las autorizaciones presidenciales de salida del país. Desde la aprobación de la Constitución vigente han pasado más de veinte años, durante los cuales se han dado variaciones sustanciales. La globalización ha transformado las relaciones entre los Estados y los demás actores internacionales, por ello es necesario e importante que el procedimiento de salida presidencial del país se adecúe a los cambios constantes que se vienen dando en el ámbito internacional.

³² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial marzo 2016. Lima. pp. 38-39.

³³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Reglamento del Congreso de la República. ob. cit. pp. 38-39.

Se requiere de una legislación acorde con las necesidades actuales en las relaciones exteriores del Perú, lo que debe reflejarse en la legislación nacional, a través de la flexibilización en las autorizaciones para la salida del país del Presidente de la República, facilitando el cumplimiento de sus atribuciones a nivel internacional.

2. Irresponsabilidad del Presidente de la República

Si bien la Constitución Política de 1993 establece que el Presidente de la República tiene iniciativa legislativa (artículo 107), ésta no puede hacerse efectiva sin el refrendo o aprobación previa del Consejo de Ministros (artículo 125, numeral 1).

Esta obligación ministerial tiene su origen en el artículo 120 de la Constitución Política del Perú, que establece que los actos del Presidente de la República deben contar con refrendo ministerial, para que no sean nulos.

El Presidente peruano carece de responsabilidad política, proveniente de acciones, decisiones u omisiones resultantes del ejercicio de sus atribuciones que conlleven cuestionamientos constitucionales. La responsabilidad penal o constitucional está contemplada en el artículo 117 de la Constitución Política.

La responsabilidad política por las decisiones del Presidente de la República es asumida por los ministros, por ello se requiere que refrenden los actos presidenciales³⁴.

Aunque se considera contradictorio otorgar al Presidente gran cantidad de atribuciones, pero sin responsabilidad política; con excepción de unas pocas causales de acusación durante el ejercicio de su mandato, referidas a delitos de función o infracciones constitucionales³⁵.

Torres Muro cita a Bastid, quien afirma que «el que es responsable debe ser libre, porque lo exige la equidad. Por tanto, habrá un desplazamiento de la autoridad efectiva del Rey a sus ministros»³⁶; que en el caso peruano correspondería al Presidente de la República, como jefe de Estado y de gobierno.

La transmisión de la responsabilidad al refrendante, a través de la contrafirma, asegura que la atribución del monarca o del Presidente está vaciada de contenido, quedando en manos de quien tiene la responsabilidad política frente al parlamento³⁷, que en este caso son los ministros³⁸.

³⁴ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional*. Palestra. Portal de asuntos públicos de la PUCP. <<http://palestra.pucp.edu.pe>> p. 1>

³⁵ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República*. ob.cit. p.1.

³⁶ TORRES Muro, Ignacio. «Refrendo y monarquía». En: *Revista Española de derecho Constitucional*. Núm. 87, septiembre-diciembre (2009). p. 47.

³⁷ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República*. ob. cit. p.1.

³⁸ TORRES Muro, Ignacio. ob. cit. p. 54.

Es así que la irresponsabilidad presidencial en la Constitución peruana tiene su antecedente en el régimen parlamentario, donde se consideraba que la ley no podía ser violada por el Monarca. Tanto Alvarado³⁹ como Santisteban⁴⁰ afirman que el Rey no podía cometer errores, entonces la responsabilidad no alcanza al monarca; para ello el ministro debía acompañar sus actos mediante firma, validando y absorbiendo las responsabilidades.

Rex peccare non potest, significa *the king can do no wrong*; esto es que el rey no puede causar daño; es un antiguo y fundamental principio que significa que, si un acto de la Corona es arbitrario, ilegal o injusto, el responsable es el ministro, ya que la figura de la Corona es inmaculada; siendo el ministro responsable ante la Corona y el parlamento⁴¹.

Si los ministros son responsables de los actos de la Corona, debido a la inviolabilidad del rey, por imperativo moral aparece el principio *the king cannot act alone* —el rey no puede obrar solo—⁴².

La inviolabilidad-irresponsabilidad del monarca⁴³ está relacionada con la sucesión hereditaria y la irresponsabilidad regia; cuya explicación está referida a: la exclusión del rey de la relación parlamento-gobierno; la carencia de facultades jurídicas discrecionales del monarca; y, el carácter vitalicio del cargo del monarca. Por ello, la autonomía del rey está seriamente limitada.

La inviolabilidad⁴⁴ implica la protección jurídica a la vida y al honor del monarca, quien no es susceptible de ser censurado, acusado, ni sometido a juicio.

El refrendo formal⁴⁵ tiene sus orígenes en el derecho romano: cuando los emperadores de Roma sellaban sus diplomas con sus anillos signatarios, mientras que los questores, en cumplimiento de la Novela 114 de Justiniano, lo hacían con los rescriptos redactados por orden imperial. La firma del questor indicaba quien era el redactor; y, el sello, la obligación jurídica para el cumplimiento del contenido del documento.

³⁹ ALVARADO Tapia, Katherine. «La responsabilidad del Presidente de la República en el régimen presidencialista peruano». En: *Revista de Investigación Jurídica*. Volumen II. p. 6.

⁴⁰ SANTISTEBAN, de Noriega, Jorge. «El refrendo ministerial: naturaleza y responsabilidades derivadas del acto». En: *Diálogo con la Jurisprudencia. Especial sobre la responsabilidad de los ministros de Estado*. Mayo, 2003. p. 22.

⁴¹ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *El refrendo ministerial*. Instituto González Posada de Derecho Público. Madrid, 1934. p. 18.

⁴² CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* p. 20.

⁴³ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. «El refrendo». En: *Boletín Oficial del Estado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998. pp. 50-51.

⁴⁴ FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, Carmen. «La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación». En *Revista de Derecho Político*. Núm. 44, 1998. p. 230.

⁴⁵ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *ob. cit.* pp. 37-38.

El refrendo material⁴⁶ es jurídicamente válido en la medida en que el ministro puede rehusarse a refrendar el acto, ya que la validez está estrechamente relacionada con la libertad de consentir o rehusar el refrendo. Con esto nace el principio de la responsabilidad ministerial parlamentaria, reforzando la libertad ministerial con el apoyo parlamentario, frente al jefe de Estado.

En Inglaterra, Eduardo III, el Confesor (1041-1066), introduce el uso del sello, que es encargado al Canciller, cuya única función era certificar la autenticidad del documento, para evitar falsificaciones; aunque probablemente la dinastía anglosajona ya utilizaba los anillos signatarios⁴⁷. Se contaba con la antigua costumbre del refrendo e intervención ministerial en los documentos reales a través de la aposición de los sellos reales del monarca, por las personas encargadas de su custodia y uso.

Esto duró hasta fines del siglo XVII (reinado de Carlos II, 1660-1685), donde a través del Statute of Frauds se exige, además del sello, la firma de las personas llamadas a intervenir; es así que va perdiendo uso el sello, y se generaliza la firma.

El refrendo formal⁴⁸ es más antiguo, y tiene sus orígenes en el Continente y con las características que actualmente se le conoce. La historia medieval con las cancellerías regias y la edad moderna con la organización administrativa de las monarquías continentales, contienen el sello y la cláusula de suscripción documental o la firma al pie del documento de quien expide el acto. Es esta firma la que forma parte del refrendo moderno.

En Europa continental, es recién después de la Revolución Francesa cuando los ministros asumen la responsabilidad por los actos del rey. El origen del refrendo está relacionado con las cláusulas de suscripción⁴⁹. El concepto moderno⁵⁰ nace con los regímenes constitucionales, al relacionar la práctica del refrendo con el principio de responsabilidad; uniendo así el refrendo formal y la responsabilidad ministerial. Siendo su primera manifestación positiva en la Constitución francesa del 29 de setiembre de 1789⁵¹.

La responsabilidad política ministerial frente al Parlamento tiene tres matices⁵²: la obligación de responder (contestar preguntas), la responsabilidad de dar cuenta de su actividad y la dimisión, si el Parlamento considera que ha cometido errores en su gestión (la censura).

En los países presidencialistas, esta irresponsabilidad política del Presidente tiene su origen en la elección popular, que lo fortalece, y conlleva a no depender de la confianza del Parlamento, ya que este respaldo popular le otorga legitimidad democrática, reforzada con el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo.

⁴⁶ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* pp. 2-2 (SIC).

⁴⁷ *Ibidem.* p. 11.

⁴⁸ *Ibidem.* p. 5.

⁴⁹ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *ob. cit.* p. 39.

⁵⁰ CÁCERES Crosa, Gonzalo. *ob. cit.* p. 20.

⁵¹ *Ibidem.* p. 24.

⁵² BUSTOS Gisbert, Rafael. *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Editorial Colex. Madrid, 2001. p. 16.

La irresponsabilidad política en la Constitución peruana tiene su antecedente en el artículo 168 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que establecía que «la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad».

Además, esta norma constitucional, en su artículo 225, disponía expresamente que «todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito».

El artículo 226 contemplaba que «los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey».

Por ello, Chirinos Soto refiere que la Constitución peruana busca la irresponsabilidad de los actos presidenciales, al igual que las monarquías constitucionales, ya que «... El rey no puede equivocarse. Para que se equivoquen, se ha inventado a los ministros. ...»⁵³.

El refrendo ministerial va más allá que una mera legalización del acto, ya que compromete la voluntad con el acto presidencial, para darle eficacia y valor, liberando al Presidente de responsabilidad⁵⁴. Lamentablemente, este refrendo ha favorecido con impunidad a presidentes proclives de excesos políticos y arbitrarios⁵⁵.

Por ello se concluye que, si bien el Presidente de la República es irresponsable por sus actos, esto se limita únicamente al ámbito político y frente al Parlamento. El refrendo ministerial constituye un requisito para la validez de los actos presidenciales, que limitan el poder del Presidente de la República. La responsabilidad política del ministro refrendante es ante el Parlamento; las responsabilidades civil y penal del Presidente, de ser el caso, son ante el Poder Judicial; y, la responsabilidad moral ante la ciudadanía.

3. Autorizaciones de viaje otorgadas al Presidente de la República por el Congreso peruano

Las autorizaciones del Congreso de la República al Presidente para salir del territorio nacional se otorgan a través de las denominadas resoluciones legislativas, que son actos parlamentarios que generalmente regulan situaciones particulares y concretas, y tienen rango de ley⁵⁶.

⁵³ CHIRINOS Soto, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y Comentarios. Cuarta Edición corregida y aumentada*. Perú, febrero 1997. p. 202.

⁵⁴ SANTISTEBAN de Noriega, Jorge. *ob. cit.* pp. 22-23.

⁵⁵ EGUIGUREN, Francisco. *La responsabilidad del Presidente de la República. ob. cit.* p. 1.

⁵⁶ RÍOS Patio, Gino, Ernesto ÁLVAREZ Miranda y Omar SAR Suárez. *Constitución Política del Perú. Sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres. Lima. p. 497.

Se han revisado y sistematizado las iniciativas legislativas sobre viajes presidenciales correspondientes a los últimos tres periodos presidenciales completos, así como los primeros cinco meses del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

En el gráfico 2 se observan las autorizaciones de salida del país otorgadas por el Congreso de la República durante los cuatro periodos presidenciales mencionados en el párrafo anterior, presentadas por año calendario; y en las columnas finales se tiene el total de viajes fuera del territorio nacional, por cada uno de los presidentes. La mayor cantidad de autorizaciones le fue otorgada a Ollanta Humala, en 65 oportunidades; luego a Alejandro Toledo, 57 veces; después a Alan García, 42 salidas del país; y, por último, Pedro Pablo Kuczynski, a quien le autorizaron 6 viajes durante los primeros cinco meses de gobierno.

En los cuatro casos presentados observamos que la cantidad de viajes autorizados durante los primeros cinco meses de gobierno es similar: seis para Humala y Kuczynski; y cinco para Toledo y García.

GRÁFICO 2
 Autorizaciones para salir del territorio nacional por año calendario, de julio 2001 hasta diciembre de 2016; y, la cantidad total de autorizaciones otorgadas

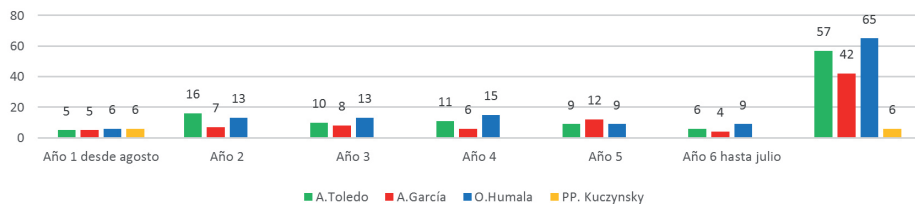


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

En el gráfico 3 se presenta la cantidad de días que cada Presidente estuvo fuera del país por año calendario, considerando que el primer año de gobierno se inicia el 28 de julio hasta el 31 de diciembre y que el último año concluye el mandato el 27 de julio del año calendario seis (data desde el 1 de enero). Las últimas columnas del gráfico presentan el resumen del total de días que cada uno de los mandatarios estuvo fuera del país durante sus respectivos periodos presidenciales.

Ollanta Humala fue el Presidente que estuvo fuera del país por más tiempo, 282 días; con tres días de diferencia tenemos a Alejandro Toledo, con 279 días; y luego está Alan García bastante distante, con solamente 109 días. Pedro Pablo Kuczynski estuvo fuera del país 22 días, durante los primeros cinco meses de gobierno.

Durante el primer año calendario de los cuatro periodos presentados, la cantidad de días que estuvieron los presidentes fuera del país presentan diferencias importantes: Humala y Kuczynski se ausentaron por 22 días cada uno; Toledo durante 21 días; y García únicamente por 12 días.

GRÁFICO 3

Días fuera del territorio nacional de los cuatro últimos Presidentes de la República (hasta diciembre de 2016); y, el total por cada uno de los periodos presidenciales

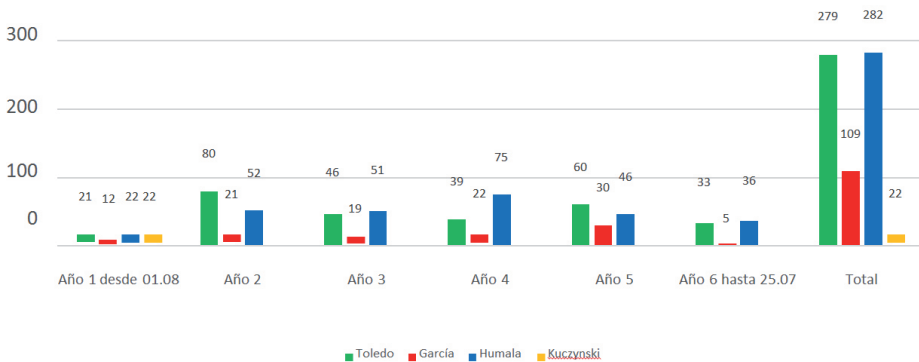


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 4 resume los gráficos 2 y 3; contiene la cantidad de autorizaciones y días fuera del país, por año calendario, de cada periodo presidencial.

Primero está Humala, a quien durante los cinco años de gobierno le otorgaron 65 autorizaciones de viaje por 282 días; luego está Toledo, a quien le aprobaron 57 viajes correspondientes a 279 días; y, por último, está García, a quien le autorizaron 42 salidas del país por 109 días. Al actual Presidente Kuczynski se le otorgaron 6 autorizaciones, por 22 días, durante los cinco primeros meses de su gobierno.

Con relación a la diferencia significativa entre Alan García y los otros dos expresidentes, en relación a las autorizaciones y los días que estuvieron fuera del país, puede deberse a que el quinquenio 2006-2011 corresponde a su segundo periodo presidencial, donde intentó dar una imagen austera frente a la población.

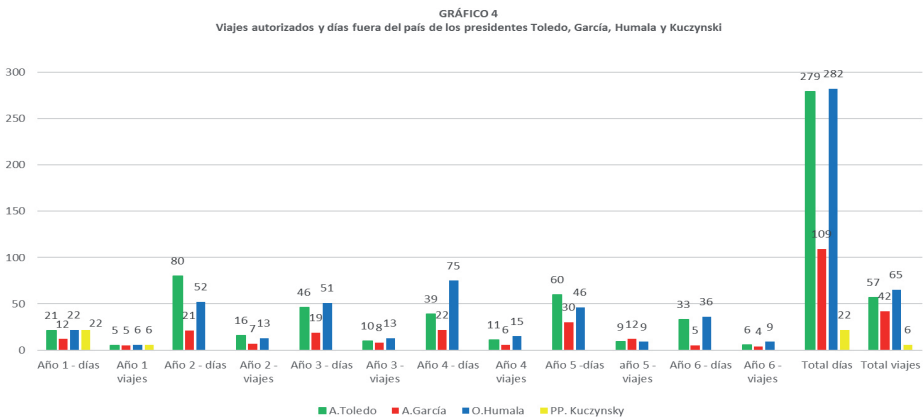


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 5 presenta la información mensual de los días que estuvieron fuera del país cada uno de los tres expresidentes durante los sesenta meses de cada periodo presidencial; y se completa con los cinco primeros meses de gobierno del actual Presidente. Esta información se muestra de manera comparativa en función a los meses de cada uno de los gobiernos.

Así, por ejemplo, en el primer mes de gobierno, Toledo salió del país 4 días, García estuvo fuera del país 2 días y Humala y Kuczynski no salieron del país. De los 185 meses analizados, en 72 de ellos los presidentes se ausentaron del país hasta un máximo de cinco días.

GRÁFICO 5
Cantidad de días fuera del país del Presidente de la República, mes a mes desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016

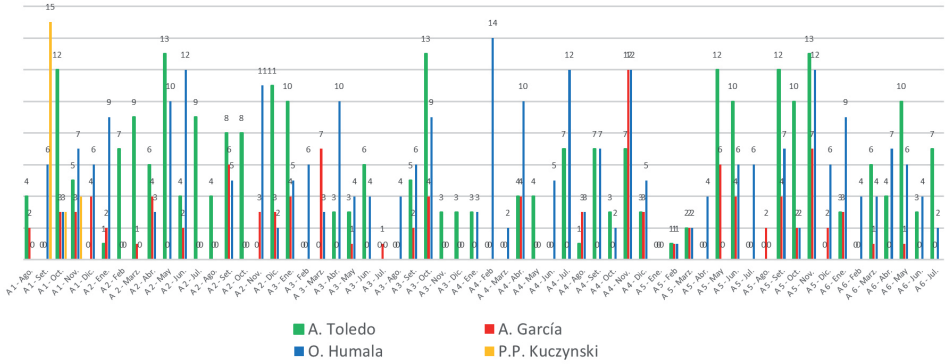


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

El gráfico 6 muestra la cantidad de viajes presidenciales realizados de agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, por rango de días. De los 170 viajes aprobados por el Congreso de la República, el 73% se realizaron entre 1 y 5 días (125 viajes); el 24% corresponden al rango entre 6 y 10 días (41 viajes); el 2% fueron entre 11 y 15 días (3 viajes); y el 1% de los viajes se llevó a cabo entre 16 y 20 días (1 viaje).

GRÁFICO 6
Viajes presidenciales por rango de días, de agosto de 2001 a diciembre de 2016

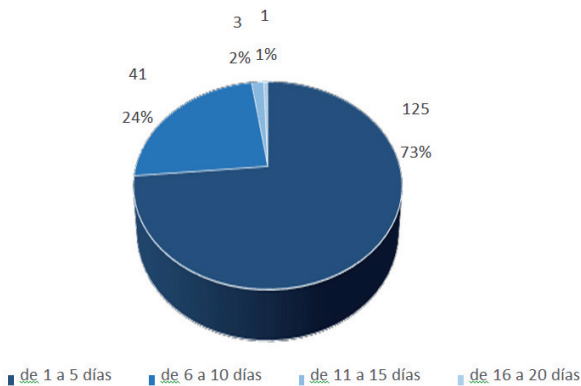


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

En el gráfico 7 se sistematiza la finalidad de los viajes presidencial fuera del territorio nacional, información obtenida de las respectivas resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial El Peruano. El 39% corresponde a visitas oficiales, entre las que se incluyen invitaciones de Jefes de Estado o de Gobierno y transmisiones de mando presidencial; el 22% para asistir a Cumbres con Jefes de Gobierno y de Estado; el 6% para participar en encuentros binacionales y trinacionales; y el 5% para concurrir a eventos realizados en las Naciones Unidas y Mesa de Cooperación Internacional.

El 28% restante está referido a otros eventos, donde tenemos que, de las 56 actividades internacionales, en 22 de ellas se consignan en las resoluciones legislativas que su finalidad es cumplir con la «agenda presidencial internacional», sin especificar las actividades. Estos casos corresponden a la presidencia de Alejandro Toledo, registradas desde setiembre de 2004 hasta la conclusión de su periodo en julio de 2006. Como ejemplo de ello tenemos las Resoluciones Legislativas 28265, 28348, 28383, 28392, 28419, 28469, 28503, 28511, 28601, 28604, 28606, 28609, 28620, 28623, 28680, 28706 y 28725.

Los diferentes presidentes de la República, en cumplimiento de su función de «dirigir la política exterior y las relaciones internacionales», realizaron visitas oficiales a otros Estados; asistieron a transmisiones de mando; participaron en cumbres internacionales, encuentros binacionales y trinacionales con los países limítrofes; así como en gabinetes binacionales; concurrieron a sesiones en las Naciones Unidas; participaron en UNASUR, APEC, CELAC, Alianza del Pacífico, en encuentros Presidenciales; y otras actividades propias de la agenda internacional del Presidente de la República

GRÁFICO 7
Finalidad de los viajes presidenciales, de agosto de 2001 a diciembre de 2016

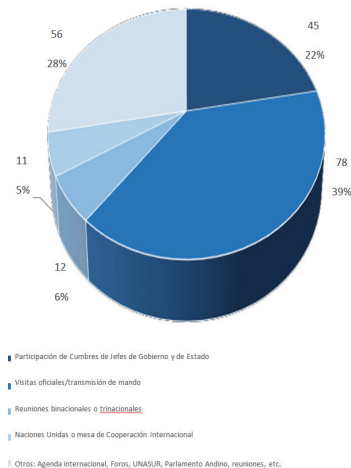


Gráfico de elaboración propia, en mérito a información recopilada de las resoluciones legislativas publicadas en el SPIJ y del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República www.congreso.gob.pe

De los gráficos presentados se concluye que fueron 692 días los que estuvieron fuera del territorio nacional los cuatro últimos presidentes, autorizados por el Congreso de la República mediante 170 resoluciones legislativas, que corresponden al periodo entre agosto de 2001 y diciembre de 2016. El 73% de las autorizaciones de salidas del país (125) se llevaron a cabo entre 1 y 5 días.

La finalidad de las salidas presidenciales del territorio nacional fue el cumplimiento de las actividades propias de las relaciones internacionales que debe realizar el Perú y que están a cargo del Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política del Perú de 1993.

García Roca señala que «... la pretensión de ‘blindar’ las constituciones frente al cambio y en general cualesquiera norma es tan ingenua como la de “poner puertas al campo” (...). Jefferson sostenía que ‘ninguna sociedad puede hacer constituciones perpetuas’»⁵⁷.

Considerando los avances en la globalización, así como en los medios de transportes y en las comunicaciones, ocurridos desde la vigencia de la norma constitucional en el año 1993 a la fecha, es importante que se inicie un debate nacional para la revisión y adecuación de la Constitución Política del Perú al siglo XXI. Proponemos, además, que se incluya en el debate la eliminación de las restricciones al Presidente de la República para salir del territorio nacional.

Como este debate se tomará un tiempo, en el presente trabajo se formula una propuesta más conservadora, que implica una reforma constitucional. Con la finalidad de agilizar y simplificar la salida del territorio nacional del mandatario, y ahorrar recursos al Estado, al eliminar la tramitación del 73% de las iniciativas legislativas referidas a viajes presidenciales, se propone que el Presidente de la República pida autorización parlamentaria cuando la salida del territorio nacional sea por un plazo mayor a cinco días, caso contrario únicamente informe al Congreso de la República. Como una medida inmediata, el Congreso de la República debe considerar la posibilidad de aprobar autorizaciones anuales o semestrales de los viajes del Presidente; previa modificación de la Ley 28334 (a la que nos referimos en el numeral 5.1).

4. Proyectos de resolución legislativa de autorización de salida del país al Presidente que no concluyeron el proceso legislativo

De agosto de 2001 a julio de 2016 se presentaron siete iniciativas legislativas de autorización presidencial para salir del territorio nacional, cuyos procesos no concluyeron.

Durante los primeros cinco meses del presente periodo presidencial, todas las iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República sobre dicha materia fueron aprobadas.

⁵⁷ GARCÍA Roca, Javier. *De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas*. p. 7.

En el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República del Perú, correspondiente al quinquenio 2001-2006, se presentaron cuatro casos.

- Proyecto de Resolución Legislativa 698/2001-PE, presentado el 16.09.01 por el Poder Ejecutivo⁵⁸.

El Presidente de la República solicita autorización para ausentarse del país del 20 al 23 de setiembre de 2001, en razón del viaje a los Estados Unidos de América para participar en la Conferencia Nacional de la National Peace Corps Association —Asociación Nacional del Cuerpo de Paz— y la reunión académica programada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Estado procesal: presentado.

De acuerdo al sistema, esta iniciativa legislativa no se tramitó.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2678/2001-PE, presentado el 25.04.02 por el Poder Ejecutivo⁵⁹.

El Presidente de la República solicita autorización para ausentarse del país los días 7 y 8 de mayo de 2002, para ir a la ciudad de San José, Costa Rica, para asistir a la ceremonia de transmisión de mando de dicho país; y del 9 al 10 de mayo de 2002 ir a las ciudades de Nueva York y Washington, Estados Unidos de América, para participar, respectivamente, en la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas para la Infancia y como expositor en el Foro «Challenges in a Changed World» en la reunión anual del Comité Judío Americano.

Estado Procesal: el 30.04.02 fue retirado por el autor.

El Poder Ejecutivo presenta el 30 de abril de 2002 una nueva iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley 2717/2001-PE⁶⁰, por el cual solicita autorización para que el Presidente pueda salir del país; siendo aprobada por el Congreso de la República el mismo 30 de abril; dando origen a la Resolución Legislativa 27713. Esta Resolución Legislativa dispone «... acceder a la petición formulada por el Presidente Constitucional de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del país del 7 al 10 de mayo del presente año [2002], con la finalidad de participar en las ceremonias de transmisión del mando en la ciudad de San José, Costa Rica, durante los días 7 y 8; y en la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia, y celebrar reuniones relacionadas con la Ley de Preferencias Arancelarias y cumplir con actividades académicas, en las ciudades de Nueva York y Washington, Estados Unidos de América, durante los días 9 y 10».

⁵⁸ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 698.

⁵⁹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2678.

⁶⁰ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2717.

Ello significa que, igualmente, se realizó el viaje del Presidente, pero se cambiaron las actividades que debía realizar en los Estados Unidos de América, al sustituir la exposición en el Foro «Challenges in a Changed World» en la reunión anual del Comité Judío Americano, por las reuniones relacionadas con la Ley de Preferencias Arancelarias y las actividades académicas.

- Proyecto de Resolución Legislativa 9426/2003-PE, presentado el 16.01.04 por el Poder Ejecutivo⁶¹.

El Presidente de la República solicita salir del territorio nacional del 21 al 26 de enero de 2004, para asistir a la 34° Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en la ciudad de Davos, Confederación Suiza.

Estado procesal: presentado.

De acuerdo con el sistema, esta iniciativa legislativa no se tramitó.

- Proyecto de Resolución Legislativa 10862/2003-PE, presentado el 23.06.04 por el Poder Ejecutivo⁶².

El Presidente de la República solicita salir del país durante los días 3 al 10 de julio de 2004, con la finalidad de efectuar una visita al Reino de España y una visita oficial al Estado de Israel.

Estado procesal: el 28.06.04 fue retirado por el autor.

El Poder Ejecutivo presentó el 28 de junio de 2004 una nueva iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley 10899/2003-PE⁶³, por el cual solicitó la salida del país del Presidente, la que fue aprobada por el Congreso de la República el 30 de junio de 2004, dando origen a la Resolución Legislativa 28265.

Esta Resolución Legislativa dispone «... acceder a la petición formulada por el Presidente Constitucional de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del país durante los días 3 al 8 de julio del presente año [2004], con la finalidad de efectuar la Visita de Estado al Reino de España».

Ello significa que, igualmente el Presidente salió del territorio nacional, pero se eliminó la visita oficial al Estado de Israel, reduciendo el viaje en dos días. Inicialmente solicitó la autorización del 3 al 10 de julio, pero en la segunda iniciativa legislativa se cambió y se aprobó del 3 al 8 de julio.

⁶¹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 9426.

⁶² <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 10862.

⁶³ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2001-2006. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 10899.

De acuerdo con el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República, durante el periodo presidencial 2006- 2011 se presentó un caso.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2765/2008-PE, presentado el 08.10.08 por el Poder Ejecutivo⁶⁴.

El Presidente de la República solicitó salir del territorio nacional, entre los días 20 y 22 de octubre de 2008, para viajar a la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América, atendiendo una invitación del Presidente George Bush, para participar y copresidir la Reunión sobre Política de Desarrollo Sustentable e Inclusión Social.

Estado procesal: el 16.10.08 fue retirado por el autor.

De acuerdo con el Sistema de Proyectos de Ley de la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República, durante el periodo presidencial 2011- 2016 se presentaron dos casos.

- Proyecto de Resolución Legislativa 2793/2013-PE, presentado el 17.10.13 por el Poder Ejecutivo⁶⁵.

El Presidente de la República solicita salir del territorio nacional entre los días 19 y 20 de octubre de 2013, para asistir a la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a realizarse en la ciudad de Panamá del 18 al 19 de octubre del 2013.

Estado procesal: presentado.

Esta iniciativa legislativa contiene un error material: las fechas de salida del país no coinciden con los días de la Cumbre en Panamá.

Según el sistema, esta iniciativa no fue tramitada.

- Proyecto de Resolución Legislativa 4130/2014-PE, presentado el 23.01.15 por el Poder Ejecutivo⁶⁶.

El Presidente de la República solicita autorización para asistir a la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericano y Caribeños (CELAC), en Costa Rica, ciudad de San José, del 27 al 30 de enero de 2015.

⁶⁴ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2006-2011. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2765.

⁶⁵ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 2793.

⁶⁶ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 4130.

Estado procesal: el 26.01.15 el Poder Ejecutivo comunica que se deja sin efecto los proyectos de ley presentados al Congreso de la República, cuyos procedimientos legislativos no concluidos fueron siete, los que, sumados a los aprobados, hacen un total de 177 requerimientos de viajes, desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, por un total de 723 días de viaje.

De los siete procedimientos que no concluyeron, tenemos que cuatro de las iniciativas fueron retiradas por el Poder Ejecutivo y tres proyectos no se tramitaron. De las cuatro iniciativas que fueron retiradas, dos de ellas fueron presentadas nuevamente por el Poder Ejecutivo; en el primer caso se modifica parte de la finalidad del viaje y en el segundo, se elimina uno de los países a visitar, reduciendo el plazo del viaje en dos días.

Del 100% de solicitudes de autorizaciones de viaje del Presidente presentadas en el Congreso de la República, se aprobaron el 98,3%, si consideramos que únicamente se dejaron de tramitar tres iniciativas (una de las cuales por error material), ya que las cuatro iniciativas restantes fueron retiradas por el Poder Ejecutivo; por ello, sólo al 1,69% de iniciativas no se les dio trámite en el Congreso de la República.

5. Autorizaciones para la salida del país del Presidente de la República, sometidas a debate en la Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso

Se presentan siete casos del periodo anual de sesiones 2015-2016, quinquenio 2011- 2016, donde fueron sometidas a debate en la Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso de la República iniciativas legislativas sobre viaje presidencial. Seis de estos casos fueron aprobados sin debate alguno, pero el último que exponemos ocasionó un debate interesante.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5030/2015-PE⁶⁷, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 28 de noviembre al 3 de diciembre de 2015, para ir a Francia. La iniciativa fue tratada en la 26.^a Sesión vespertina del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 25 de noviembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se desprende del Diario de los Debates de la mencionada sesión⁶⁸.
- Proyecto de Resolución Legislativa 5093/2015-PE⁶⁹, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 19 al 24 de enero de 2016, para ir a la Confederación Helvética. La iniciativa fue tratada en la 28.^a B. Sesión Sesión matinal del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 15 de diciembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se desprende del Diario de los Debates de la citada sesión⁷⁰.

⁶⁷ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5030.

⁶⁸ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 10.30 horas del jueves 26 de noviembre de 2015, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5030/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 40- 42.

⁶⁹ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5093.

⁷⁰ Diario de los Debates. *Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5093/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 2-6.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5094/2015-PE⁷¹, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 26 al 28 de enero de 2016, para ir al Ecuador. La iniciativa fue tratada en la 28.^a B. Sesión matinal del Pleno, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 15 de diciembre de 2015. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como se consigna en el Diario de los Debates de la citada sesión⁷².
- Proyecto de Resolución Legislativa 5206/2015-PE⁷³, por el que se solicita autorización para que el Presidente salga del país del 20 al 24 de abril de 2016, para ir a los Estados Unidos de América. La iniciativa fue tratada en la 4.^a Sesión matinal del Pleno, de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 14 de abril de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como observamos en el Diario de los Debates de la sesión⁷⁴.
- Proyecto de Resolución Legislativa 5257/2015-PE⁷⁵, por el que se solicita autorización para salir del territorio nacional durante los días 27 y 28 de abril de 2016, para ir a la República del Ecuador. La iniciativa fue tratada en la 7.^a Sesión vespertina de la Comisión Permanente, de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 26 de abril de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, de conformidad con el Diario de los Debates⁷⁶.
- Similar situación se presenta con el Proyecto de Resolución Legislativa 5262/2015-PE⁷⁷, mediante el cual se solicita autorización para que el Presidente de la República salga del territorio nacional del 5 al 8 de mayo de 2016 para visitar el Reino de España. La iniciativa fue tratada en la 8.^a Sesión matinal de la Comisión Permanente correspondiente a la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015, realizada el 4 de mayo de 2016. El proyecto fue aprobado por unanimidad y sin debate, como vemos en el Diario de los Debates de la sesión⁷⁸.

⁷¹ www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5094.

⁷² Diario de los Debates. *Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 6-9.

⁷³ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5206.

⁷⁴ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11 horas del viernes 15 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5206/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 8-11.

⁷⁵ <www.congreso.gob.pe> Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5257.

⁷⁶ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 18 horas del martes 26 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5257/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 4-7.

⁷⁷ www.congreso.gob.pe Sistema de Proyectos de Ley. Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5262.

⁷⁸ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 13 horas del miércoles 4 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5262/2015-PE*. <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 2-6.

- Proyecto de Resolución Legislativa 5329/2015-PE⁷⁹, por el que se solicita autorización para que el Presidente de la República salga del territorio nacional, del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, para visitar la República Francesa. El debate se llevó a cabo en sesión del Pleno del Congreso.

En el Diario de los Debates del Congreso de la República, del 26 de mayo de 2016, correspondiente a la 11.ª Sesión matinal de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2015⁸⁰, se transcribe al detalle el debate y el resultado de las votaciones realizadas con ocasión de esta iniciativa legislativa. Considerando la extensión del debate, haremos una pequeña reseña para mejor ilustración.

El relator da lectura al Oficio 79-2016-PR del 24 de mayo de 2016, del Presidente de la República al Presidente del Congreso, mediante el cual solicita autorización para salir temporalmente del territorio nacional del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, para viajar a la ciudad de París, República de Francia, con la finalidad de atender las invitaciones y participar en los eventos siguientes:

1. «Lanzamiento y copresidencia del programa regional para América Latina y el Caribe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de la Reunión Anual del Consejo de la OCDE; como parte de la estrategia nacional para reforzar el proceso de vinculación con la organización y la ratificación de los compromisos asumidos por nuestro país en el denominado Programa País 2015-2016 con la OCDE.

(...) El Perú representará a los países no miembros de la OCDE mientras que Chile asumirá la presidencia por parte de los estados miembros de esta organización. (...)

2. Reunión bilateral con el Presidente de la República Francesa, señor Francois Hollande, para abordar los temas principales de la relación bilateral con Francia; y agradecer la gestiones y apoyo por parte de Francia al logro del objetivo de exoneración de visado para estancias de corta duración de ciudadanos peruanos a la Unión Europea.
3. El viaje del suscrito a París será asimismo ocasión para imponer la condecoración de la Orden «El Sol del Perú» a los juristas internacionales que, desde sus respectivas responsabilidades, tuvieron una participación significativa en el proceso sobre delimitación marítima con Chile ante la Corte Internacional de Justicia⁸¹.

⁷⁹ www.congreso.gob.pe Sistema de Proyectos de Ley, Periodo Parlamentario 2011-2016. Ficha de seguimiento Proyecto de Ley 5329.

⁸⁰ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 70-91.

⁸¹ Diario de los Debates. *Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* ob. cit. p. 71.

Luego se da lectura al Proyecto de Resolución Legislativa 5329/2015-PE, cuyo texto legal es el siguiente:

«El Congreso de la República, de conformidad con lo prescrito en los artículos 102.º, inciso 9), y 113.º inciso 4, de la Constitución Política del Perú; en el artículo 76.º inciso 1), literal j), del Reglamento del Congreso de la República; y en la Ley 28344, ha resuelto acceder a la petición formulada por el señor Presidente de la República y, en consecuencia, autorizarlo para salir del territorio nacional del 30 de mayo al 3 de junio de 2016, con el objeto de realizar un viaje a la ciudad de París, República Francesa, a fin de participar en el lanzamiento y copresidir el Programa Regional para América Latina y el Caribe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco de la Reunión Anual del Consejo de la OCDE; como parte de la estrategia nacional para reforzar el proceso de vinculación con la organización y la ratificación de los compromisos asumidos por nuestro país en el denominado Programa País 2015-2016 con la OCDE»⁸².

El debate se origina debido a que la exposición de motivos de la iniciativa legislativa difiere del texto legal propuesto para su aprobación. Éste último únicamente menciona el primer punto de la exposición de motivos, la copresidencia de la OCDE, del cual el Perú no es parte.

En el Pleno se cuestionan los aspectos siguientes:

- Los temas de la exposición de motivos no están contenidos en la fórmula legal propuesta.
- El Perú no es parte de la OCDE.
- No corresponde condecorar a abogados contratados y pagados por el Gobierno peruano para el ejercicio de su defensa.
- No se precisan los temas a tratar con el Presidente de Francia.

En el debate, congresistas de diversas bancadas formulan cuestionamientos sobre la necesidad o no de acceder a la petición formulada por el Presidente. Entre estos parlamentarios se encuentra el congresista oficialista Daniel Abugattás Majluf, (Presidente del Congreso de la República en el periodo anual de sesiones 2011-2012, por el Partido Nacionalista del cual es parte el Presidente de la República), quien abiertamente expresa su disconformidad con el requerimiento formulado por el titular del Ejecutivo.

⁸² *Ibidem.* p. 72.

Considera que, con relación al extremo de la OCDE, «... no hay voluntad seria y real de incorporarse y porque así nos lo han dicho en el Congreso de la República [el representante de Cancillería en la Comisión de Relaciones Exteriores]: No, no, esto es un simple acuerdo, no tiene ninguna obligación para el país. Por lo tanto, si no hay ninguna obligación para el país, nosotros no tenemos ninguna obligación tampoco para autorizar al Presidente que vaya a una organización que el Perú minimiza...»⁸³.

Con relación al otorgamiento de las condecoraciones, Abugattás señala que: «... creo que sería la primera vez que se le otorga condecoraciones a profesionales que tú has contratado para que te defiendan ¿no? O sea, la más alta condecoración a un profesional que ha cobrado ciento de miles de dólares, a mí me llama poderosamente la atención. (...), honestamente eso ya es un tema que en su momento tendrá que explicar⁸⁴».

El detalle de la votación de esta iniciativa legislativa está en la versión compendiada del Acta⁸⁵ de la sesión, donde observamos que, a pesar del largo debate y cuestionamiento al objeto del viaje propuesto, se aprueba la autorización de viaje al Presidente. Votaron a favor 44 congresistas, en contra 6 parlamentarios y se abstuvieron 24 representantes.

Por lo expuesto, se concluye que en la mayoría de los casos las iniciativas legislativas que autorizan la salida presidencial del territorio nacional son aprobadas sin debate alguno; esto es, sin que el Parlamento realice una acción de control efectiva sobre la política internacional, a cargo del Poder Ejecutivo.

Con relación al último debate presentado, se debe resaltar que no es usual que un parlamentario oficialista exprese públicamente su desacuerdo con una iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo, más aún si ésta es una autorización de viaje del Presidente de la República, cuestionando drásticamente el sustento y la finalidad del viaje presidencial.

La aprobación de los viajes evidencia que, a pesar de las inconsistencias que presentan las iniciativas legislativas sobre autorizaciones de salida del país del Presidente, el Congreso de la República aprueba los respectivos proyectos de resolución legislativa. Así se demuestra el poco respeto que el Ejecutivo le tiene al Congreso, al remitir iniciativas legislativas mal formuladas, con errores y omisiones palpables, que el Parlamento igualmente aprueba.

Es importante mencionar que, de la revisión del Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, no hemos encontrado durante los meses revisados —de agosto de 2001 a diciembre de 2016—, que el Parlamento haya denegado alguna autorización de salida del país al Presidente de la República.

⁸³ *Ibidem.* p. 79.

⁸⁴ *Ibidem.* p. 79.

⁸⁵ Departamento de Relatoría, Agenda y Acta, Área de Redacción del Acta. *Versión compendiada del acta con la narración completa de los acuerdos adoptados, el resultado numérico de todas las votaciones y los textos aprobados. Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.* <<http://www.congreso.gob.pe>> pp. 47-50.

Para Gutiérrez⁸⁶, denegar la autorización para la salida del país al Presidente podría dar la apariencia de que el Congreso es opresor y que busca coactar la libertad del titular del Ejecutivo.

4. El costo de las leyes

El procedimiento de aprobación de una ley no ha sido cuantificado aún por el Parlamento peruano, pero ello implica el costo de horas/hombre y de recursos utilizados (luz, teléfono, internet, útiles de oficina, impresión, uso de equipos, etc.) en la elaboración de la iniciativa legislativa en el despacho parlamentario (congresista, asesores y asistentes), en la o las comisiones ordinarias a las que el proyecto de resolución legislativa hubiese sido decretado (secretario técnico, especialistas parlamentarios, técnicos, auxiliares y personal de confianza), en las diferentes oficinas del Congreso de la República que intervienen en la tramitación de la iniciativa legislativa y del dictamen (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Departamento de Comisiones, Departamento de Relatoría y Agenda, Departamento de Tramite Documentario, la dependencia de Reproducción de Documentos, Consejo Directivo, etc.), y en el debate en el Pleno o en la Comisión Permanente (miembros de la Mesa Directiva, congresistas, asesores, Oficial Mayor, Director General Parlamentario, Relator, Oficina de Audio y Video, Oficina de Redacción del Acta, asesores parlamentarios, etc.), de ser el caso.

Si la iniciativa se convierte en ley⁸⁷ o en resolución legislativa deben valorarse también los recursos humanos y físicos que se requieren para su aplicación, con la finalidad de que tenga vigencia formal y cumpla su cometido y los efectos esperados; lo que puede implicar, en el Poder Ejecutivo, según sea el caso, su reglamentación, la creación o modificación de órganos estatales, la contratación de personal, la implementación de medidas administrativas, etc.; o, de ser el caso en los gobiernos regionales o municipales u otras entidades del Estado.

Además, deben considerarse⁸⁸ los costos económico-político, aquellos en los que se incurriría de aprobarse la propuesta normativa, los impactos en los actores involucrados y su utilidad en la sociedad.

Se concluye que la valorización de una norma legal no sólo implica la utilización de recursos humanos y físicos al interior del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo, sino también los requeridos en su implementación en el caso de aprobarse, así como el impacto en los actores involucrados y su utilidad en la sociedad.

⁸⁶ GUTIÉRREZ, Walter (director). «La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo» *La Gaceta Jurídica*. Congreso de la República del Perú. Lima, 2005. p. 303.

⁸⁷ ELICE Navarro, José. *El costo de las leyes. Introducción al análisis económico de la creación legislativa*. <<http://transparencialegislativa.org/wpp-content/uploads/2013/05/EL-COSTO-DE-LAS-LEYES-RLTL.pdf>> pp. 1-2.

⁸⁸ HARO Carranza, Julio E. «Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú». En: *CCEP – Cuadernos Parlamentarios I*. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/\\$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf)> p. 16.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Constitución de Cádiz de 1812 influyó en las constituciones del siglo XIX de los territorios españoles de ultramar, en la limitación para la salida del país del Presidente de la República; restricción que se incluyó en todas las Constituciones peruanas y que en la actualidad está contenida en quince de las diecinueve constituciones latinoamericanas, con diversas variantes. El Perú se encuentra entre los cuatro países que no permiten la salida del Presidente sin la previa autorización del Parlamento.
2. La ley peruana que desarrolla las autorizaciones de viajes presidenciales es sumamente burocrática, que implica el uso de recursos en la tramitación de cada uno de los viajes presidenciales, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Parlamento. La norma derogada era más expeditiva, ya que permitía autorizaciones por eventos o por plazos no mayores a tres meses; pero lamentablemente la actuación de Fujimori en el año 2000 creó desconfianza para el otorgamiento de este tipo de autorizaciones.
3. Del total de las solicitudes de autorización de viaje al Presidente presentadas en el Congreso de la República de agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, se aprobaron el 98,3%, mientras que el 1,69% de iniciativas no fueron tramitadas.
4. El Congreso de la República, durante el plazo estudiado, no denegó solicitud alguna de autorización de salida del país para el Presidente de la República, ya que estos viajes son para el cumplimiento de su función en el ámbito de las relaciones internacionales.
5. En la mayoría de los casos, las iniciativas legislativas para la autorización de viajes presidenciales son aprobadas por el Congreso de la República sin debate alguno; cuando en realidad lo que deben hacer los parlamentarios es legislar y ejercer su función de control sobre las acciones del Gobierno, referidas a las relaciones internacionales.
6. Habiendo transcurrido casi 25 años desde la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, y considerando los cambios que se han dado desde entonces, es necesario iniciar un debate nacional para su adecuación al siglo XXI, la que debe considerar la eliminación de las restricciones para la salida presidencial del territorio nacional.

7. Como ello tomará algún tiempo considerando que el 73% de los viajes realizados por los tres últimos Presidentes de la República y durante los primeros cinco meses de la actual gestión presidencial son de hasta cinco días; que la función que realiza el titular del Ejecutivo durante los viajes es en cumplimiento de las relaciones internacionales; que la norma vigente está obsoleta y que ocasiona gastos innecesarios al Estado; y que el Perú es de los países más radicales en el otorgamiento de estas autorizaciones a nivel de la región latinoamericana, se debe flexibilizar la legislación sobre autorizaciones de viaje del Presidente de la República para ahorrar recursos humanos y materiales al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, así como y adecuar esta atribución presidencial a las necesidades del siglo XXI.
8. Por ello se formulan dos propuestas:
 - Modificar la Ley de salida del país del Presidente de la República, para que el Congreso pueda aprobar autorizaciones semestrales o anuales, de acuerdo con la programación de las actividades internacionales del titular del Ejecutivo, así como hasta que se apruebe la reforma constitucional. Proponemos que el texto legal sea similar al contenido en la derogada Ley 26656.
 - Realizar una reforma constitucional para modificar los artículos 102 numeral 9, y 113, numeral 4, e incorporar el numeral 25 al artículo 118 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de que el Presidente de República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, informando previamente al Congreso de la República; y, únicamente solicitar la autorización al Parlamento cuando la ausencia sea por más de cinco días. Se formula propuesta de iniciativa legislativa en el Anexo II.

• ANEXO 1

CUADRO 1

Constituciones latinoamericanas del siglo XIX: restricciones para la salida del país del Presidente de la República

<p>República del Perú - Constitución de 1823 Artículo 81, numeral 2, establece como una limitación del Poder Ejecutivo, que el Presidente «no puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso».</p>
<p>Estados Unidos Mexicanos - Constitución de 1824 Artículo 112, numeral V, dispone que: «las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes: el Presidente, y lo mismo que el Vicepresidente, no podrá, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después».</p>
<p>República Boliviana - Constitución de 1826 Artículo 84, numeral 5, contempla como una restricción del Presidente de la República que, «no podrá ausentarse del territorio de la República, sin permiso del Cuerpo Legislativo».</p>
<p>República Oriental del Uruguay - Constitución de 1830 Artículo 83 considera que, «el Presidente de la República no podrá salir de ella durante el tiempo de su mandato, ni un año después; solo cuando fuese absolutamente preciso en el caso, y con el previo permiso que exige el artículo 80, (...)». Además, el artículo 80 dispone que, el consentimiento de la Asamblea General debía ser por las dos terceras partes de los votos.</p>
<p>Venezuela - Constitución de 1830 Artículo 121, numeral 1, dispone que, «no puede el Presidente de la República: salir de su territorio mientras ejerza el Poder Ejecutivo, y un año después».</p>
<p>Estado del Ecuador - Constitución de 1830 Artículo 37, consigna que, «el Jefe del Estado no puede salir del territorio durante el tiempo de su administración, y un año después».</p>
<p>Estado de Nueva Granada - Constitución de 1832 Artículo 107, numeral 5, establece que, «no puede el Presidente de la República: salir del territorio de la República mientras ejerce el poder ejecutivo, ni un año después».</p>

Cuadro de elaboración propia, de acuerdo con la información de las Constituciones del siglo XIX.

CUADRO 2

Constituciones Latinoamericana: atribuciones presidenciales sobre política exterior

<p>Argentina Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules. (...)</p>
<p>Bolivia Artículo 172. Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: (...) 5. Dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general. (...)</p>
<p>Brasil Artículo 84. Compete privativamente al Presidente de la República: (...) VII mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos. (...)</p>
<p>Chile Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República: (...) 15° Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N°. 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere. (...)</p>
<p>Colombia Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (...)</p>
<p>Costa Rica Artículo 140. Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...) 12) Dirigir las relaciones internacionales de la República; (...)</p>
<p>Cuba Artículo 98.- Son atribuciones del Consejo de Ministros: (...) 3. dirigir la política exterior de la república y las relaciones con otros gobiernos; (...)</p>

Ecuador

Artículo 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...)

10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión. (...)

El Salvador

Artículo 168. Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: (...)

5.- Dirigir las relaciones exteriores; (...)

Guatemala

Artículo 183. Funciones del Presidente de la República Son funciones del Presidente de la República: (...)

o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución; (...)

Honduras

Artículo 245.- El Presidente de la República tiene la administración general del Estado; son sus atribuciones: (...)

12. Dirigir la política y las relaciones internacionales. (...)

Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (...)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacional. (...)

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. (...)

Nicaragua

Artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: (...)

8) Dirigir las relaciones internacionales de la República. Negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos que establece el inciso 12) del artículo 138 de la Constitución Política para ser aprobados por la Asamblea Nacional. (...)

Panamá

Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: (...)

9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares. (...)

<p>Paraguay</p> <p>Artículo 238. De los deberes y de las atribuciones del Presidente de la República Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República:(...)</p> <p>7. dirigir el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado;(…)</p>
<p>Perú</p> <p>Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: (...)</p> <p>11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.(…)</p>
<p>República Dominicana</p> <p>Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República</p> <p>La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.(…)</p> <p>3) Como Jefe de Estado y de Gobierno le corresponde: (...)</p> <p>b) Dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes;(…)</p>
<p>Uruguay</p> <p>Artículo 168. Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:</p> <p>1) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. (...)</p> <p>12) Nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente hallándose aquella en receso, para los Jefes de Misión. Si la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente no dictaran resolución dentro de los sesenta días el Poder Ejecutivo prescindirá de la venia solicitada. (...)</p> <p>15) Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a os Cónsules extranjeros. (...)</p> <p>20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo. (...)</p>
<p>Venezuela</p> <p>Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...)</p> <p>4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar o ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales. (...)</p>

Cuadro de elaboración propia, en base a las constituciones contenidas en las páginas web de las asambleas, congresos o parlamentos, de cada uno de los mencionados países.

CUADRO 3

Constituciones latinoamericanas: autorizaciones a Presidente para salir del país

<p>Argentina</p> <p>Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...)</p> <p>18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público. (...)</p>
<p>Bolivia</p> <p>Artículo 173. La Presidenta o el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano por misión oficial, sin autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, hasta por un máximo de diez días.</p>
<p>Brasil</p> <p>Artículo 49. Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional: (...)</p> <p>III autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República a ausentarse del País, cuando la ausencia excediese de quince días. (...)</p> <p>Artículo 83. El Presidente y el Vicepresidente de la república no podrán ausentarse del país por un periodo superior a quince días, sin licencia del Congreso Nacional, bajo pena de pérdida del cargo.</p>
<p>Chile</p> <p>Artículo 25. (...) El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su periodo, sin el acuerdo del Senado.</p> <p>En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican.</p> <p>Artículo 53. Son atribuciones exclusivas del Senado: (...)</p> <p>6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o a contar del día señalado en el inciso primero del artículo 26; (...)</p>
<p>Colombia</p> <p>Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de las Cámaras: (...)</p> <p>6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo el cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.</p> <p>Artículo 196. El Presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>La infracción de esta disposición implica abandono del cargo. El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso pre vio del Senado. Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente.</p>

<p>Costa Rica Artículo 139. Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República: (...) 5. Comunicar de previo a la Asamblea Legislativa, cuando se proponga salir del país, los motivos de su viaje.</p>
<p>Cuba No menciona.</p>
<p>Ecuador No menciona.</p>
<p>El Salvador Artículo 158. Se prohíbe al Presidente de la República salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa.</p>
<p>Guatemala Artículo 165. Atribuciones Corresponde al Congreso de la República: (...) e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente. (...) Artículo 183. Funciones del Presidente de la República Son funciones del Presidente de la República: (...) v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo; (...)</p>
<p>Honduras Artículo 205.- Corresponde al Congreso Nacional, las atribuciones siguientes: (...) 13. Conceder o negar permiso al Presidente y Vicepresidente de la República para que puedan ausentarse del país por más de quince días; (...) Artículo 208.- Son atribuciones de la Comisión Permanente: (...) 13. Conceder o negar permiso al Presidente y Vicepresidente de la República por más de quince (15) días para ausentarse del país; (...) Artículo 241.- El Presidente de la República, o quien haga sus funciones, no podrá ausentarse del territorio nacional por más de quince días sin permiso del Congreso Nacional o de su Comisión Permanente.</p>
<p>Estados Unidos Mexicanos Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.</p>

Nicaragua

Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional: (...)

23) Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días, y la del Vicepresidente, cuando se produzca simultáneamente. (...)

Artículo 149. El Presidente de la República podrá salir del país en ejercicio de su cargo, por un periodo menor de quince días sin ninguna autorización. Para un periodo mayor de quince días y menor de treinta días requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional. En este último caso corresponderá al Vicepresidente de la República el ejercicio de la función de Gobierno de la Presidencia.

También podrá salir del país el Presidente de la República por un tiempo no mayor de tres meses con permiso de la Asamblea Nacional, siempre que deposite el ejercicio de la Presidencia en el Vicepresidente; pero si la ausencia pasare de tres meses, cualquiera que fuere la causa, perderá el cargo por ese solo hecho, salvo que la Asamblea Nacional considere el caso de fuerza mayor y prorrogue el permiso por un tiempo prudencial.

La salida del país del Presidente de la República in autorización de la Asamblea Nacional por un periodo en que esta autorización fuera necesaria o por un periodo mayor que el autorizado se entenderá como abandono de su cargo.

En caso de falta temporal del Presidente de la República, el Vicepresidente no podrá salir sin previa autorización de la Asamblea Nacional. Su salida sin dicha autorización se entenderá como abandono del cargo.

Si el Vicepresidente de la República estuviera ausente del país, y el Presidente de la República también tuviera que salir del territorio nacional en ejercicio de su cargo, las funciones administrativas las asumirá el Ministro correspondiente, según el orden de precedencia legal.

En ningún caso podrá salir del país el Presidente de la República que tuviere causa criminal pendiente que mereciere pena más que correccional.

Son faltas temporales del Presidente de la República:

1) Las ausencias temporales del territorio nacional por más de quince días. (...)

Panamá

Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional: (...)

3. Conceder licencia al Presidente de la República cuando se la solicite, y autorizarlo para ausentarse del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en esta Constitución. (...)

Artículo 188. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional, en cada ocasión, sin pedir licencia de su cargo:

1. Por un periodo máximo de hasta diez días, sin necesidad de autorización alguna.

2. Por un periodo que exceda de diez días y no sea mayor de treinta días, con autorización del Consejo de Gabinete.

3. Por un periodo mayor de treinta días, con la autorización de la Asamblea Nacional.

Si el Presidente se ausentara por más de diez días, se encargará de la Presidencia el Vicepresidente y, en defecto de este, lo hará un Ministro de Estado, según lo establecido en esta Constitución. Quien ejerza el cargo tendrá el título de Encargado de la Presidencia de la República.

<p>Paraguay</p> <p>Artículo 219. De los Deberes y de las Atribuciones Son deberes y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso: (...) 5. autorizar al Presidente de la República, durante el receso del Congreso, a ausentarse temporalmente del territorio nacional, en los casos previstos en esta Constitución; (...)</p> <p>Artículo 233. De las ausencias El Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, no podrá ausentarse del país sin dar aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Si la ausencia tuviere que ser por más de cinco días, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores. Durante el receso de las Cámaras, la autorización será otorgada por la Comisión Permanente del Congreso. En ningún caso, el Presidente de la República y el Vicepresidente podrán estar simultáneamente ausentes del territorio nacional.</p>
<p>Perú</p> <p>Artículo 102. Son atribuciones del Congreso: (...) 9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. (...)</p> <p>Artículo 113. La Presidencia de la república vaca por: (...) 4. salir del territorio de la nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. (...)</p>
<p>República Dominicana</p> <p>Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: (...) ñ) Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días; (...)</p> <p>Artículo 131.- Autorización para viajar al extranjero El o la Presidente (sic) de la República no puede viajar al extranjero por más de quince días sin autorización del Congreso Nacional.</p>
<p>Uruguay</p> <p>Artículo 170. El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas sin autorización de la Cámara de Senadores.</p>
<p>Venezuela</p> <p>Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional: (...) 17. 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. (...)</p> <p>Artículo 196. Son atribuciones de la Comisión Delegada: (...) 2. autorizar al Presidente o Presidenta de la República para salir del territorio nacional. (...)</p> <p>Artículo 235. La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.</p>

Cuadro de elaboración propia, en base a las constituciones contenidas en las páginas web de las asambleas, congresos o parlamentos, de cada uno de los mencionados países.

CUADRO 4

Constituciones peruanas: autorizaciones para la salida del territorio nacional del Presidente

<p>Constitución Política de la República Peruana de 1823 Artículo 81°.- Limitaciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso. (...)</p>
<p>Constitución para la República Peruana de 1826 Artículo 84°.- Son restricciones del Presidente de la República: (...) 5.- No podrá ausentarse del territorio de la República, ni tampoco de la capital, sin permiso del Cuerpo Legislativo.</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1828 Artículo 91°.- Son restricciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir sin permiso del Congreso del territorio de la República durante su encargo, y seis meses después. (...)</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1834 Artículo 86°.- Son restricciones del Poder Ejecutivo: (...) 2.- No puede salir sin permiso del Congreso del territorio de la República, durante el periodo de su mandato; y después, hasta que no haya concluido la sesión de la Legislatura inmediata. (...)</p>
<p>Constitución Política de la República Peruana de 1839 Artículo 88°.- Son restricciones: (...) 3.- No puede salir del territorio de la República, sin permiso del Congreso. (...)</p>
<p>Constitución de la República Peruana de 1856 Artículo 90°.- Son restricciones: 1. No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso durante el periodo de su mando, ni concluido éste, mientras dure su juicio de residencia. (...)</p>
<p>Constitución Política del Perú de 1860 Artículo 95.- El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el periodo de su mando, sin permiso del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente; ni concluido dicho periodo, mientras este sujeto al juicio que prescribe el artículo 66°. Artículo 66.- Corresponde a la Cámara de Senadores: 1. Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley. 2. Resolver las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores y la Suprema, y entre ésta y el Poder Ejecutivo.</p>

Constitución Política del Perú de 1867

Artículo 86°.- El Presidente no puede salir del territorio de la República, durante el período de su mando, sin permiso del Congreso; ni concluido dicho período, mientras esté sujeto al juicio que prescribe el artículo 77°.

Artículo 77°.- El Presidente de la República, al concluir su período, dará cuenta detallada al Congreso de sus actos administrativos para los efectos de la atribución 25, artículo 59°.

Artículo 59°.- Son atribuciones del Congreso: 25.- Examinar después de cada período constitucional y durante la primera Legislatura Ordinaria del nuevo período, los actos administrativos del Jefe del Poder ejecutivo; y aprobarlos, si fueren conformes a la Constitución y a las leyes. En caso contrario, se hará efectiva la responsabilidad, con arreglo a ley.

Constitución para la República del Perú de 1920

Artículo 123°.- El Presidente no puede salir del territorio de la República durante el período de su mando, sin permiso del Congreso.

Constitución Política del Perú de 1933

Artículo 144. La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: (...)

4. Por salir del territorio de la República sin permiso del Congreso; y

5. Por no reincorporarse al territorio de la República vencido el permiso que le hubiere concedido el Congreso.

Constitución Política del Perú de 1979

Artículo 206°.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte por: (...)

3. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no reincorporarse al vencimiento de éste, y (...)

Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso: (...)

9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. (...)

Artículo 113°.- La Presidencia de la República vaca por: (...)

4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y (...)

Cuadro de elaboración propia, de acuerdo con la información de las Constituciones peruanas contenidas en la página web <www.congreso.gob.pe>

• **ANEXO 2**

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República..., integrantes del Grupo Parlamentario..., en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan la iniciativa legislativa siguiente:

Fórmula Legal

El Congreso de la República Ha dado la siguiente Ley:

Ley de reforma de los artículos 102°, 113° y 118° de la Constitución Política del Perú

Artículo Único. Modificación de los artículos 102° y 113° e incorporación de numeral al 118° de la Constitución Política del Perú Modifíquense los artículos 102°, numeral 9, y 113°, numeral 4, e incorpórese el numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

«Artículos 102°.- Son atribuciones del Congreso: (...)

9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, cuando deba ausentarse por más de cinco días.

...

Artículo 113°.- La Presidencia de la República vaca por: (...)

4. Salir del territorio nacional por más de cinco días sin permiso del Congreso; o no regresar al territorio nacional dentro de los cinco días calendario o dentro del plazo fijado por el Congreso. Y,

...

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República: (...)

25. Requerir autorización al Congreso para salir del territorio nacional, cuando su ausencia sea mayor a cinco días. Cuando la ausencia sea por un plazo de hasta cinco días debe informar previamente al Congreso de su salida».

I. Exposición de Motivos

La Constitución Política del Perú dispone que, el Presidente de la República requiere de la autorización del Congreso para salir del país.

Para que se otorgue dicha autorización, el Consejo de Ministros debe autorizar la iniciativa legislativa de salida del Presidente de la República, la misma que mediante un proyecto de resolución legislativa es presentado al Congreso de la República.

Si bien esta iniciativa debiera seguir el trámite de los demás proyectos de ley presentados, pero como se formula a través de un requerimiento de urgencia, la Junta de Portavoces lo exonera de todo trámite y pasa directamente al Pleno del Congreso o a la Comisión Permanente, según sea el caso; donde en la mayoría de los casos es aprobado sin debate.

Tenemos que, de los 170 viajes presidenciales aprobados por el Congreso de la República desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, el 73% ha sido de hasta 5 días (125 viajes); el 24% ha sido de 6 a 10 días (41 viajes); el 2% ha sido de 11 a 15 días (3 viajes); y, el 1% ha sido de 16 a 20 días (1 viaje).

La iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, así como la incorporación del numeral 25 al artículo 118°, con la finalidad de que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, previa comunicación al Congreso de la República; y, únicamente pida autorización al Poder Legislativo cuando deba salir del territorio nacional por más de cinco días.

Esta propuesta permitirá disminuir la carga documentaria y laboral en el Poder Ejecutivo, ya que es el Ministerio de Relaciones Exteriores el responsable de la documentación y tramitación de los viajes presidenciales, por estar a cargo de las relaciones internacionales; el Consejo de Ministros, donde debe aprobarse el proyecto de ley de autorización de salida del país del titular del Ejecutivo; la Presidencia de la República, para la firma de la autógrafa, conjuntamente con el Presidente del Consejo de Ministros; y, la Presidencia del Consejo de Ministros, para la numeración y publicación de la norma legal, luego de su aprobación por el Congreso de la República.

Así como en el Congreso de la República, donde se realiza el procedimiento de ingreso, registro, publicación, copias, exoneraciones, etc., de la iniciativa legislativa; la sustentación y debate en el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente; y, la elaboración y tramitación de la autógrafa de ley.

A nivel de la región, de las diecinueve constituciones latinoamericanas revisadas, observamos que: los presidentes de Cuba y Ecuador pueden salir del país sin requerir autorización; los Presidentes de Costa Rica y Guatemala deben informar sobre su salida del territorio nacional; el Presidente de Chile requiere autorización cuando va a salir del país por más de 30 días; los presidentes de Brasil, Honduras, Nicaragua y República Dominicana requieren autorización para salir del territorio nacional por más de 15 días; los presidentes de Bolivia y Panamá requieren autorización para ausentarse del país por más de 10 días; el Presidente de México requiere autorización para salir del territorio nacional por más de 7 días; los Presidentes de Paraguay y Venezuela requieren autorización para salir del país por más de 5 días; el Presidente de Uruguay requiere autorización para ausentarse del país por más de 48 horas; y los presidentes de Argentina, Colombia, El Salvador y Perú requieren de autorización para salir del país.

Nuestra Constitución se encuentra entre las más radicales de América Latina, lo que no implica que los Presidentes dejen de salir del territorio nacional; así, por ejemplo, tenemos que: Alejandro Toledo, en los 57 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 279 días; Alan García, a través de los 42 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 109 días; Ollanta Humala, mediante los 65 viajes aprobados, salió del territorio nacional durante 282 días; y, a Pedro Pablo Kuczynski, de agosto a diciembre de 2016, le aprobaron 6 viajes por 22 días.

En el texto legal proponemos la modificación de los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, así como la incorporación del numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

La finalidad de la presente reforma constitucional es que el Presidente de la República pueda salir del país hasta por cinco días informando previamente al Congreso de la República. Cuando el viaje sea mayor a cinco días, deberá contar con la autorización del Parlamento para poder salir del territorio nacional.

Asimismo, en relación con las causales de vacancia del Presidente de la República se precisa que, además de lo anteriormente mencionado y de lo establecido en el artículo vigente, se incluye la posibilidad de vacancia por no regresar al territorio nacional dentro de los cinco días, refiriéndose al plazo que tiene para salir del país sin requerir de la autorización correspondiente.

II. Relación con el Acuerdo Nacional

La Constitución Política establece en su artículo 118°, numeral 11, que, corresponde a Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la política exterior; la que está contenida en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 y en las políticas del Acuerdo Nacional. La Política 6 del Acuerdo Nacional sobre política exterior está referida a la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; busca consolidar «... las normas y principios del derecho internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano. (...), garantiremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad».

III. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Con la aprobación de la presente iniciativa legislativa se modifican los artículos 102°, numeral 9, y 113, numeral 4, y se incorpora el numeral 25 al artículo 118° de la Constitución Política del Perú; con la finalidad de permitir que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional hasta por cinco días, siempre que previamente lo haya comunicado al Congreso de la República y únicamente requerirá autorización parlamentaria cuando el viaje sea por un plazo mayor a cinco días.

IV. Análisis del Costo-Beneficio

La implementación de la presente reforma constitucional no ocasionará gasto al erario nacional; por el contrario, permitirá un ahorro significativo al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, considerando que el 73% de los viajes que realiza el Presidente de la República son de hasta cinco días.

Los beneficios que se obtendrán con la aprobación de la propuesta son significativos, ya que permitirá ahorrar recursos en ambos poderes del Estado, al eliminarse la tramitación del 73% de los viajes del Presidente de la República, que corresponden a 125 iniciativas legislativas aprobadas desde agosto de 2001 hasta diciembre de 2016, que corresponden a viajes de hasta cinco días.

Otro de los beneficios importantes será la posibilidad de facilitar las relaciones internacionales de nuestro país, a través de una mayor movilidad del Presidente de la República en el cumplimiento de esta atribución constitucional.

• BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL

AGUIRRE, Eduardo Luis

«Relaciones internacionales y globalización». En: *Derecho a Réplica. Espacio crítico sobre control social, sociedad y conflictos globales*. <<http://www.derechoareplica.org/index.php/derecho/486-relaciones-internacionales-y-globalización>>

ALVARADO Tapia, Katherine

«La responsabilidad del Presidente de la República en el régimen presidencialista peruano». En: *Revista de Investigación Jurídica. Volumen II*.

BUSTOS Gisbert, Rafael

2001 *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Editorial Colex. Madrid,

CÁCERES Crosa, Gonzalo

1934 *El refrendo ministerial*. Instituto González Posada de Derecho Público. Madrid.

CARPIZO, Jorge

2007 «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina». En: *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 8.

CHIRINOS Soto, Enrique

1997 *Constitución de 1993. Lectura y Comentarios*. Cuarta Edición corregida y aumentada. Perú, febrero 1997. p. 545.

DE LA CRUZ, Azucena

2015 *Globalización y su impacto en el manejo de las relaciones internacionales*. Recuperado: <<http://www.gestiopolis.com/globalización-y-su-impacto-en-el-manejo-de-las-relaciones-internacionales/>>

EGUIGUREN, Francisco

«La responsabilidad del Presidente de la República. Hacia una reforma constitucional». Palestra. En: *Portal de asuntos públicos de la PUCP*. <<http://palestra.pucp.edu.pe>>

EGUIGUREN Praeli, Francisco

2007 *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades. Lima, marzo.

ELICE Navarro, José

El costo de las leyes. Introducción al análisis económico de la creación legislativa. <<http://transparencialegislativa.org/wpp-content/uploads/2013/05/EL-COSTO-DE-LAS-LEYES-RLTL.pdf>>

FERNÁNDEZ-MIRANDA Campoamor, Carmen

1998 «La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación». En *Revista de Derecho Político*. Núm. 44.

GARCÍA Roca, Javier

2016 «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38, 2016.

2017 De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 40, 2017. pp 181-222

GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro

1998 «El refrendo». En: *Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid.

GUTIÉRREZ, Walter (director)

2005 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. La Gaceta Jurídica. Congreso de la República del Perú. Lima, 2005. p. 1174.

HARO Carranza, Julio E

«Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú». En: *CCEP - Cuadernos Parlamentarios I*. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/\\$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf)>

RAMÍREZ León, Lucero

«Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo». En: *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. México.

RESTREPO Vélez, Juan Camilo.

2013 «La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo». En: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43. N.º 119. Medellín - Colombia. Enero-Junio.

RÍOS Patio, Gino, Ernesto ÁLVAREZ Miranda y Omar SAR Suárez.

«Constitución Política del Perú. Sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional». Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres. Lima.

RUBIO Correa, Marcial

1999 «Estudio de la Constitución Política de 1993». Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

SANTISTEBAN de Noriega, Jorge

2003. «El refrendo ministerial: naturaleza y responsabilidades derivadas del acto». En: *Diálogo con la Jurisprudencia. Especial sobre la responsabilidad de los ministros de Estado*. Mayo.

TORRES Muro, Ignacio

2009 «Refrendo y monarquía». En: *Revista Española de derecho Constitucional*. Núm. 87, septiembre-diciembre.

VILANOVA, Pere

1994 *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994.

- **BIBLIOGRAFÍA REVISADA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, PERO NO CITADA EXPRESAMENTE**

CARMONA Contreras, Ana María

2000 «Decreto Ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucionalmente problemática». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Número 110. Oct.-Dic.

CASTILLO Freyre, Mario

1977 *Todos los poderes del Presidente*. Biblioteca de Derecho Político Volumen IV. Fondo Editorial 1997 PUCP. Perú.

CORNAGO, Noe

2013 «Global political economy», state-fragmentation, and the transformation of diplomatic realm». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 2 Noviembre 2013. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

DE VEGA, Pedro

«El poder moderador». En: *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 7. Universidad Nacional Autónoma de México. <<http://revista.juridica.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5652/7384>>

FERNÁNDEZ-MIRANDA Alonso, Faustino

1976 *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid.

GACETA JURÍDICA

2005 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del país. Tomo II*. Director Walter Gutiérrez. Lima, primera edición.

GUTIÉRREZ Fraile, Alba

2013 «Nota. El Congreso de los Diputados: Análisis de su papel en la respuesta de España a los retos y problemas del desarrollo internacional». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 5 Julio 2013. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

LAMOSO González, Paula

2014 «Nota. Política Exterior, ¿Europea?». En: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 8. Diciembre 2014. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza.

ROCA, María J.

1999 «El control parlamentario y constitucional del poder exterior. Estudio comparado del estado actual de la cuestión en el Derecho alemán y español». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 19. Núm. 56. Mayo-agosto 1999.

VILLENNA Changanaquí, José Francisco

«Panorámicas Perú. Control Parlamentario». En: *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamento 2º Semestre 2008 Número 8*. Congreso de los Diputados. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. CEDDET.

• BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA

Congreso de la República del Perú

2016 *Reglamento del Congreso de la República*. Edición Oficial marzo. Lima.

Constitución 1830 promulgada el 28 de junio de 1830
Estado Oriental del Uruguay; dada en la ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo
a diez días del mes de setiembre de 1829.

Constitución de 1830 (Riobamba, 23 de septiembre de 1830), Estado del Ecuador.

Constitución de 1979.
Diario de los Debates Congreso de la República del Perú.
<www.congreso.gob.pe>

Constitución de la República. República Oriental del Uruguay
<<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
Con la enmienda N.º 1 del 15 de febrero de 2009.
<http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones2/bot_6fad357d2423ffb3b68b83336dc484512d51e49f.pdf>

Constitución de la República del Ecuador
Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial N.º 653 del 21 de diciembre de 2015.
<<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>>

Constitución de la República de Cuba
<<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>>

Constitución de la República de El Salvador
http://www.asamblea.gob.sv/asamblea-legislativa/constitucion/Constitucion_Actualizada_Republica_El_Salvador.pdf>

Constitución de la República de Honduras
Decreto N.º 131 del 11 de enero de 1982.
<<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/constitucion.pdf>>

Constitución de la República Peruana. Dada el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 19 del mismo mes.
<www.congreso.gob.pe>

Constitución del Estado de Venezuela

Formada por los diputados de las provincias de Cumana, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Maracaybo, Mérida, Barinas, Apure y Guayana, aprobada en Valencia, octubre 7 de 1830.

Constitución Dominicana

<<http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=S-1il0kP2vA%3d&tabid=475&mid=1342>>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Aprobada por Decreto de 4 de octubre de 1824.

Constitución Nacional. Nación Argentina

<www.congreso.gob.ar>

Constitución Nacional del Paraguay

<http://www.diputados.gov.py/ww1/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf>

Constitución para la República del Perú

Dictada por la Asamblea Nacional de 1919 y promulgada el 18 de enero de 1920.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de 1826 (19 de noviembre de 1826), República Boliviana

<<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/download/Bolivia%201836.doc>>

Constitución Política de Colombia

Esta versión corresponde a la segunda edición corregida y publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

<http://senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf>

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de

1812. Cádiz en la Imprenta Real: MDCCCXII.

Constitución Política de la República de Costa Rica

<http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.asp?x?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC>

Constitución Política de la República de Guatemala

Decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985.

<<http://www.congreso.gob.gt/manager/images/1188FE6B-B453-3B8C-0D00-549DA12F72CB.pdf>>

Constitución Política de la República de Nicaragua

<http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/Libro_Constitucion.pdf>

Constitución Política de la República de Panamá

<http://www.asamblea.gob.pa/cep/contitucion_del_1972_reforma.pdf>

Constitución Política de la República Peruana 1828 (18 de marzo de 1828).

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Dada por la Convención Nacional el día 10 de junio de 1834.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Dada por el Congreso General el día 10 de noviembre de 1839 en Huancayo.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República Peruana

Sancionada por el Primer Congreso Constituyente, en Lima, el 12 de noviembre de 1823.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.

<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>

Constitución Política del Estado de la República Boliviana

Aprobada por la Asamblea Constituyente el 2007. Compatibilizada en el Congreso Nacional el 2008. Aprobada en Referéndum Nacional el 25 de enero el 2009. Promulgada por el Presidente Evo Morales Ayma el 7 de febrero el 2009.

<<http://www.diputados.bo/images/Docs/Institucion/cpe2014.pdf>>

Constitución Política del Estado de la Nueva Granada, Bogotá a primero de marzo de 1832

Constitución del Estado de la Nueva Granada, por José Ayarza. Bogotá. Tipología de Bruno Espinoza, 1832.

Constitución Política del Perú. 10 de noviembre de 1860

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política del Perú

Sancionada por el Congreso Constituyente de 1867 (29 de agosto de 1867).

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política del Perú. (29 de marzo de 1933)

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política para la República Peruana

Aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826 y sometida a los Colegios Electorales, fue ratificada el 30 de noviembre y juramentada el 9 de diciembre del mismo año.

<www.congreso.gob.pe>

Constitución Política de la República de Chile

<http://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-lainstitucionalidad/prontus_senado/2012-01-16/093048.html>

Constituição Da República Federativa Do Brasil

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/Constituicao_TextoAtualizado_EC95.pdf>

Departamento de Relatoría, Agenda y Acta, Área de Redacción del Acta

Versión compendiada del acta con la narración completa de los acuerdos adoptados, el resultado numérico de todas las votaciones y los textos aprobados. Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.

<<http://www.congreso.gob.pe> pp. 64>

Diario de los Debates

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Tomo IV. Publicación Oficial. Lima-Perú.

Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978

Tomo VII. Publicación Oficial. República Peruana.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático

Comisión de Constitución y de Reglamento. Debate Constitucional -1993. Tomo II.

Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima

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

Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático

Debate Constitucional Pleno - 1993. Tomo II. Redacción, Diseño, Diagramación y Edición: Diario de los Debates. Lima.

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

Diario de los Debates.

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 10.30 horas del jueves 26 de noviembre de 2015, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5030/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Transcripción de versión magnetofónica en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5094/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11 horas del viernes 15 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5206/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 18 horas del martes 26 de abril de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5257/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 13 horas del miércoles 4 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5262/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)

Sesión publicada en el Portal del Congreso de la República a las 11.30 horas del viernes 27 de mayo de 2016, en el Sistema de Proyectos de Ley, correspondiente al Proyecto de Ley 5329/2015-PE.

[<http://www.congreso.gob.pe>](http://www.congreso.gob.pe)



PARTE III

TESIS

EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS DEL PARLAMENTO

EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS DEL PARLAMENTO¹

JUAN FRANCISCO LOAYZA LORA²

Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

CONTENIDO

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

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

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

INTRODUCCIÓN

El control político es una de las funciones principales que tiene todo Parlamento. Así lo reconoce John Stuart Mill cuando dice que «el verdadero oficio de una asamblea representativa es controlar al Gobierno: alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos que cualquiera considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables y, si los hombres que componen el Gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores»³.

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

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

El preámbulo de la Constitución⁵ señala que el titular del poder constituyente es el pueblo, por consecuencia también lo es del poder constituido. Significa pues que la soberanía emana del pueblo.

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

⁴ Constitución Política del Perú, 1993, artículo 102, inciso 2.

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

La Constitución precisa que el Estado se organiza según el principio de separación de poderes⁶. Es oportuno recordar que la finalidad de este principio es evitar la concentración de poder y, por consiguiente, la tiranía. De manera que, si las facultades y competencias del Poder Ejecutivo se incrementan, correlativamente debe incrementarse la función de control político del Parlamento. Sólo así se encontrará un nuevo balance en el sistema de pesos y contrapesos, que caracteriza el sistema democrático constitucional⁷. Siendo así, el Congreso de la República es el órgano constitucional que representa al pueblo⁸. Como el sistema político no permite la práctica de la democracia directa, el poder soberano se delega en los representantes de la voluntad popular, de esta manera el Congreso actúa como mediador entre el titular de la soberanía y los gobernantes. Como resultado de ese mandato popular se deriva el control político o control parlamentario⁹.

El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política, y por lo tanto elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley. Allí se indica que, como órgano representativo de la Nación, está encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución Política del Perú¹⁰.

Es precisamente en el Reglamento del Congreso donde se desarrolla la función del control político, la que comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores¹¹. En la práctica, el control político no sólo se ejerce sobre el Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional, también abarca los demás organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los funcionarios y las actividades de la Administración Pública.

⁶ «Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado —checks and balances of powers— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos». STC (Exp. 00006-2006-CC FJ 15), conflicto competencial.

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

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

⁹ SOLÍS FALLAS, Alex, *op. cit.*, pág. 59.

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

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

El Congreso se organiza para cumplir con sus funciones, de esta manera el control político puede realizarlo a través de sus órganos parlamentarios, esto es el Pleno, la Comisión Permanente, las comisiones ordinarias y las comisiones de investigación¹².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. EL CONTROL POLÍTICO

Como ya se ha mencionado, la Constitución Política y el Reglamento del Congreso incorporan como función del Parlamento el control político y la destacan como función prioritaria en las comisiones. Se entiende entonces que el control parlamentario es control político. Aragón Reyes¹³, señala que «el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político».

Y es que la razón de ser de la división de poderes de un régimen político republicano es que no haya un solo poder que domine a los demás y que esté exento de control. Para Aragón Reyes¹⁴, «la idea de control parlamentario es parte de la idea más amplia de controles constitucionales», mientras que Montero Gibert y García Morillo¹⁵ sostienen que, de acuerdo con la Constitución Política, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general.

García Roca¹⁶ considera que el control parlamentario «se ubica en la democracia constitucional comprendida como un sistema de controles entre órganos y poderes: de pesos y contrapesos recíprocos. Pretende asegurar la libertad de los ciudadanos y su confianza en las instituciones democráticas, impedir abusos o irregularidades y arbitrariedades de los cargos públicos, y construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones». Afirma que este concepto debe vincularse —de forma intermedia— a la fiscalización de la acción del Gobierno y a la responsabilidad política. No obstante, admite que la función de control se sustancia en actividades y actos con muy distinta forma y contenido; y que todo control parlamentario supone una decidida voluntad del Parlamento de frenar excesos del poder público y al tiempo contribuir a crear una opinión pública libre, mediante una constante fiscalización de la acción gubernamental, que obligue al Gobierno a informar a la Cámara y a rendir cuentas, permitiendo que los ciudadanos tengan el derecho de recibir información.

El control político constituye una de las tareas esenciales del Congreso y resulta imprescindible para su existencia. Para Cazorla Prieto¹⁷, «se puede afirmar que se ha pasado del Parlamento legislador al Parlamento controlador y que todo lo que consista en fortalecer el control redundará favorablemente en la centralidad del Parlamento».

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

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

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

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

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

Es éste poder del Estado el que puede controlar políticamente el ejercicio del poder del Gobierno. El control político está en manos de los sujetos políticos, de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios; sus procedimientos están tasados en una Constitución Política y en un Reglamento del Congreso aprobado por acuerdo político¹⁸.

Santaolalla López¹⁹ indica que este control «tiene como parámetro de referencia principios o criterios políticos, como la interpretación de los valores y postulados de la Constitución, el programa político de Gobierno, sobre el que gira la relación de confianza». Sostiene que el control constituye una función de naturaleza esencialmente política. Por consiguiente, cuando se ejerce, se realiza un juicio político de oportunidad²⁰ de las actividades del Gobierno, de los órganos y de los entes públicos y de sus responsables, sobre los cuales no existen sanciones de tipo jurídico. Como la Constitución Política le concede una amplia discrecionalidad y autonomías políticas al Parlamento, para lograr sus fines y establecer procedimientos, el ejercicio del control no tiene que ajustarse al principio de legalidad, reservado a los órganos jurisdiccionales, sino se realiza con criterios de oportunidad política, libremente valorados por el Parlamento²¹.

Mora-Donato²² coincide con estos criterios y sostiene que el control parlamentario es un control político, por su carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de valoración sobre la acción del Gobierno, ésta es completamente libre y podrá verse afectada por la situación concreta, las eventualidades o las razones políticas que las motiven.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano se pronuncia²³ cuando señala que, «...a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidez del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se emplean en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular, de las relaciones entre minorías y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político».

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

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

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

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

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

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

Este Poder, además, debe controlar que el Ejecutivo cumpla con la Constitución y las leyes. Al respecto, García Morillo²⁴ señala que «la función de garantía constitucional del Parlamento es un instrumento de tutela, asignado con el objetivo de asegurar la regularidad constitucional de las acciones del Gobierno» y que «el Parlamento cumple también una función de garantía democrática que es instrumental respecto de la función de garantía constitucional: servir de foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, al objeto de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer las actuaciones de dichos poderes y su justificación».

Longi²⁵ menciona que «los actos de control parlamentario representan una sustancial garantía democrática, por cuanto tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública actos y actuaciones del Gobierno que, de otra forma, permanecerían ajenos al control popular y al conocimiento del país».

Aragón Reyes²⁶ afirma que «el control político no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder, sino la de controlar a los órganos del poder mismo, pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega».

Según Delgado-Guembes²⁷, «el control consiste en pedir cuenta por los actos y evaluar por el uso de poderes o funciones ejercitados. Una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor. Pero si se determina que no es exigible ello no significa que no se cumple con el control». Agrega que «los controles del Parlamento son de diversas clases y pueden ser controles políticos, controles de información, controles de moralidad pública, controles normativos».

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

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

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

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

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

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

Para que haya control político se requiere de la participación de las mayorías y las minorías²⁸. Las minorías deben estar en posición de ejercer el control y para ello requieren la colaboración de la mayoría, por ejemplo, cuando se conforma una comisión de investigación y se permite que la minoría la presida o cuando un informe presentado por la minoría, en una comisión de investigación, es tomado en cuenta por la mayoría, durante el debate en el Pleno.

Según García Roca²⁹, las minorías tienden a contentarse con dar publicidad a algunos escándalos en la acción de Gobierno y dañar la imagen pública de sus responsables; les importa mantener informada a la opinión pública y denunciar los excesos o errores de la mayoría; con eso puede ser suficiente. Esto coincide con lo expresado por varios diputados en una reunión sostenida en la Asamblea de Madrid³⁰, para quienes las comparecencias tienen poder mediático y su retransmisión permite que los ciudadanos se enteren de lo que pasa en el Parlamento, la actuación de los comparecientes y las conductas de los diputados o grupos parlamentarios.

Para Solís Fallas³¹, el control político, además de convertirse en un canal de información al servicio del mismo Parlamento, se convierte en un medio de información para el país. Sin el ejercicio de esta función de control, numerosos asuntos de interés público quedarían fuera del conocimiento de la opinión pública. Ciertamente, el ejercicio y resultado del control político ejerce influencia sobre la conducta y opinión de los ciudadanos y ello se evidencia claramente en las elecciones. Asimismo, «mediante el ejercicio del control parlamentario, cuando se producen actos de corrupción, violaciones del ordenamiento jurídico o el incumplimiento de los programas de Gobierno, el Poder Legislativo puede dar al país una respuesta rápida y eficiente, sentando las responsabilidades políticas y administrativas que correspondan. De la acción contralora del Parlamento surgen consecuencias morales, sociales y políticas inmediatas, para quienes resulten responsables, las cuales tardarían años en producirse por los canales judiciales».

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

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

²⁹ García Roca, Javier, *op. cit.*, pág. 68.

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

³¹ Solís Fallas, Alex, *op. cit.*, pág. 73-77.

Cazorla Prieto³² afirma que «la minoría parlamentaria es el protagonista más importante de la actividad parlamentaria de control. Su labor principal en este terreno no consiste en perseguir una sanción de consecuencias jurídicas o políticas inmediatas; se trata acusadamente de dar a conocimiento público los fallos o inconveniencias de la acción de la mayoría gobernante; el destinatario de este quehacer no es la mayoría que gobierna, sino los ciudadanos, futuros electores, que llegan al conocimiento de tales extremos a través de los medios de comunicación».

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

A las minorías les interesa poner de manifiesto aquellas actuaciones de la mayoría que pueden ser valoradas negativamente por el pueblo, en la misma medida en que a la mayoría le conviene mostrar sus aciertos y ocultar sus errores³³. Montero Gibert y García Morillo sintetizan la idea: «la publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero»³⁴.

García Herrera³⁵ menciona que la complejidad de la vida económica y social pone de relieve el desequilibrio entre la estructura administrativa que soporta la acción del Gobierno y la endeblez de la administración parlamentaria que proporciona ayuda técnica a los diputados y sus grupos.

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

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

³² Cazorla Prieto, Luis M., *op. cit.*, pág. 81.

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

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

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

Distinta situación es cuando el Parlamento está fraccionado y ningún grupo parlamentario tiene la mayoría por sí solo, como ocurre ahora en el Congreso de los Diputados. En estas circunstancias las mayorías se forman por conveniencia y coyuntura política. Como nadie tiene la mayoría absoluta en la Cámara, cada minoría hará lo posible por aprovechar los instrumentos de control para conseguir protagonismo, como sucede con las preguntas orales al Gobierno que se realizan en el Pleno³⁶. Muchas preguntas tienen poca trascendencia para el país; sin embargo, es el escenario perfecto para hacerse notar, para criticar el Gobierno y para realizar un pseudo control político. También es la oportunidad para que el parlamentario actúe individualmente, sin necesidad de estar sometido a la rígida disciplina del partido³⁷.

Según del Pino Carazo³⁸, el control político se lleva a cabo de muy diversa índole, que va desde los más agresivos, como la moción de censura y la cuestión de confianza, hasta los más débiles, como las preguntas o las solicitudes de comparecencia que, sin embargo, permiten fiscalizar la acción del Ejecutivo. Señala que hay voces críticas como la de Dorothy Pickles³⁹, que denuncian la crisis de la institución parlamentaria y más precisamente de la actividad de control y que hay causas de índole técnica como de naturaleza política que la provocan. Entre las causas técnicas está la cantidad y complejidad de asuntos que abarca la acción gubernamental, que exigen conocimientos técnicos para su comprensión, y que no siempre lo tienen los parlamentarios, lo que resta eficacia al control. Entre las causas políticas está la fuerte disciplina de los grupos parlamentarios, lo que sujeta al parlamentario a las directrices marcadas por su grupo y encorseta los debates y las votaciones, haciendo de éstos predecibles y carentes de sorpresa; y la transformación de la dinámica política que ha transitado de la dualidad Gobierno-Parlamento a la mayoría-minoría.

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

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

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

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

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

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

Aragón Reyes⁴⁰ expresa esta tesis de esta manera: «La fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario». «Una de las notas del control político,... es el carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción en todos los supuestos. No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción.

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

Vila Ramos⁴¹ señala que «la función de control parlamentario así como el análisis del concepto del control ha sido intensamente estudiado por la doctrina» y que es necesario ciertas precisiones. Afirma que la indefinición del control parlamentario y la vaguedad con que las normas reglamentarias españolas se refieren a los medios de control ha originado un planteamiento doctrinal que lo analiza como mecanismo de limitación de la actividad del Ejecutivo y como función de inspección. Entendiendo que su objeto se limita a vigilar el accionar del Ejecutivo, exigiéndole explicaciones sobre una determinada actuación o la prestación de un servicio, o pedirle rinda cuentas sobre determinada decisión. De modo general, se trata de ejercer la inspección a través de información.

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

Para Navas Castillo⁴², las comisiones legislativas permanentes también pueden realizar investigaciones, siempre «que exista un apoderamiento del Pleno y la propuesta de investigación provenga de los sujetos legitimados para ello, cumpliéndose de esta forma, los requisitos que, para la creación de las comisiones de investigación, exigen los Reglamentos de las Cámaras. Además, su utilización puede devenir en un funcionamiento más eficaz del Parlamento por razones de economía organizativa».

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

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

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

Agrega que en «el ámbito del derecho comparado también se utiliza esta fórmula, estando incluso en Alemania previsto en el artículo 45a (2) LFRFA⁴³, por la que se atribuye a la Comisión de Defensa del Bundestag las mismas facultades de las que goza una comisión de investigación, obliga a esta a iniciar una investigación sobre un determinado asunto, siempre que se lo solicite una cuarta parte de sus miembros. No aplicándose en materia de defensa, el régimen general de creación de las comisiones de investigación previsto en el artículo 44 (1) de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana. En Estados Unidos, tanto las Comisiones Especiales, como las Permanentes, pueden llevar a cabo investigaciones. En Francia también las Comisiones Permanentes pueden llevar a cabo investigaciones».

Cazorla Prieto⁴⁴ afirma que «la alusión de la Constitución española a control del Gobierno por parte de las Cortes Generales no puede entenderse como que aquél se agota en los Plenos, sino que puede llevarse a cabo por cualquier órgano parlamentario en los términos que establezcan los reglamentos de las Cámaras». Para él «la experiencia ha demostrado que la actividad de control no ha sido lo que debiera ser en las Comisiones. Éstas han quedado enfocadas en la función legislativa, lo que se refleja en su propia denominación. El incremento de la actividad de control no tiene por qué agotarse en el Pleno. Las Comisiones, en cuanto órganos especializados, son las más adecuadas para llevar a cabo el control diario y detallado de la ingente actividad del Estado contemporáneo. En suma, las Comisiones tienen que intensificar su función de control en un futuro».

Aja Fernández⁴⁵ considera que las comisiones permanentes legislativas desarrollan una función que es mucho más que un control estricto, se trata de un diálogo permanente entre el Gobierno y los grupos parlamentarios de la oposición, facilitado por la dimensión reducida de las comisiones y la relación regular entre el ministro y los diputados de la comisión permanente correspondiente.

Sánchez de Dios⁴⁶ define el control parlamentario como un control político en sede parlamentaria cuyos agentes son los grupos actuantes en las cámaras, tiene carácter instrumental y es permanente, y es consecuencia del principio democrático de que el Gobierno ha de ser representativo y responsable. Para él, las comisiones legislativas permanentes son muy poderosas porque pueden solicitar informes, reclamar documentos, pedir comparencias de altos funcionarios, etc. Las considera especialmente relevantes en la actividad de control donde se hace seguimiento minucioso de las políticas públicas. Según sus investigaciones, las comisiones realizan un sexto de la actividad del control parlamentario de la Cámara y la mitad si se restan del total las preguntas escritas. En tanto, las comparencias y las preguntas orales comprenden aproximadamente el veinticinco por ciento del total de la actividad de control de la Cámara.

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

⁴⁴ Cazorla Prieto, Luis M., *op. cit.*, pág. 72-74.

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

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

2. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

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

Hakansson Nieto⁴⁷ comenta que «las instituciones que existen para exigir la responsabilidad política, como la moción de censura y la cuestión de confianza, también provienen del modelo parlamentarista y su origen también se encuentra en un episodio de la historia inglesa del siglo XVII. La acusación parlamentaria a Thomas Wentworth, servidor de la Corona, por haber cometido una falta que en realidad era imputable al Rey Carlos I terminó siendo pagada con la vida de dicho servidor. Con este trágico precedente comenzó a exigirse la responsabilidad de los ministros, ya que, como «el Rey no puede equivocarse»⁴⁸, son sus servidores los que deberán hacer frente a las acusaciones parlamentarias. El instrumento de fiscalización más drástico con que cuenta el Parlamento es la posibilidad de exigir la responsabilidad política al Gobierno. La responsabilidad puede ser solidaria cuando la censura está dirigida al Gabinete, o individual cuando el Parlamento censura a un ministro. La responsabilidad solidaria también nació en Inglaterra cuando Jorge III quiso ejercer su derecho a nombrar y destituir a cada ministro; fue entonces el Primer Ministro William Pitt quien estableció el principio de que el Gobierno entero pondría sus cargos a disposición de la Corona si el Rey cesaba a un ministro»⁴⁹.

Delgado-Guembes⁵⁰ afirma que el Ejecutivo es responsable políticamente ante el Parlamento y que dicha responsabilidad recae en el gabinete y en los ministros y no en el Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, como ocurre en España o Alemania.

Para Santaolalla López⁵¹ la responsabilidad política «es una situación de dependencia en relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos de este último. En el caso español, el Gobierno es dependiente del Congreso de los Diputados porque su formación requiere la investidura por esta Cámara. Al mismo tiempo, puede derribarle a través de las mociones de censura y cuestiones de confianza. Se dice que el Gobierno es políticamente responsable porque puede ser privado del poder». Ambas instituciones son medios de control parlamentario sobre el Gobierno. Implican sanciones o medidas correctivas sobre el Gobierno, que llevan simultáneamente su destitución y, por tanto, son recursos para exigir responsabilidad política.

Bustos Gisbert⁵² conceptúa la responsabilidad política «como uno de los principios jurídicos básicos de relación entre el Ejecutivo y el legislativo, en virtud del cual, el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento, en el sentido de rendir cuenta de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma.

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

⁴⁸ Traducción de la frase inglesa *The King can do no wrong*.

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

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

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

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

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

Para Virgala Foruria⁵³ «la exigencia de responsabilidad política del Gobierno por el Parlamento es la institución jurídica por la cual este último puede romper la relación de confianza inaugurada en el momento del nombramiento del Gobierno, o retirada con la aprobación de una cuestión de confianza». Reconoce que ni la Constitución española ni el Reglamento del Congreso de los Diputados han establecido un procedimiento específico para exigir la responsabilidad política individual, que culmine en la renuncia obligada del ministro o ministros censurados. Sin embargo, señala que hay mecanismos constitucionales de orientación política que pueden encauzar la responsabilidad política individual y se refiere a las mociones contenidas en el artículo 111.2 de la Constitución y en el artículo 184 del Reglamento, o las proposiciones no de ley del artículo 193 del Reglamento o las resoluciones tras una comunicación, programa o plan del Gobierno del artículo 197 del Reglamento. Estos mecanismos, que denominará mociones, «son acuerdos sin carácter normativo, consistiendo en la expresión de un mandato o de una aspiración de la Cámara para que el Gobierno actúe en un determinado sentido». Por lo que no encuentra imposibilidad jurídica alguna para que el Congreso desaprobe la actuación de un ministro, a través de estos instrumentos, exigiéndole la responsabilidad política.

Respecto de la responsabilidad política ministerial individual, Elías Méndez⁵⁴ señala que en la Ley Fundamental de Bonn no existe ningún mecanismo constitucional concreto para hacerla efectiva. Sin embargo, considera que no es obstáculo para la plena vigencia de la responsabilidad política derivada de la gestión de los departamentos ministeriales, de conformidad con la Constitución y con los principios del sistema parlamentario de Gobierno. Algunos Länder⁵⁵ sí cuentan con mociones de censura de carácter individual. En la práctica parlamentaria, el control ejercido sobre los ministros se ha materializado en mociones o resoluciones de desaprobación, sin efecto jurídico, pero con impacto político. La censura constructiva ha recibido críticas por parte de la doctrina española entendiéndola que, siendo uno de los instrumentos de control parlamentario por excelencia, limita al máximo la posibilidad de exigencia de responsabilidad política, hasta el punto de llegar a quedar desnaturalizado⁵⁶. «Así lo evidencia el contraste entre la finalidad original de la moción de censura —exigencia de responsabilidad política— y los verdaderos objetivos de su uso en la práctica el —lanzamiento de un nuevo candidato a la presidencia del Gobierno—. El carácter constructivo de la moción desplaza el interés de la censura hacia la operación de posible investidura, de modo que «más que de una forma de control del Gobierno por parte del Parlamento, se trata de una forma de control del candidato alternativo y del programa de su posible mayoría por parte del Gobierno y del grupo parlamentario que apoyan a éste»⁵⁷.

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

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

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

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

⁵⁷ Elías Méndez, Cristina, *op. cit.*, pág. 137-138.

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

En el Perú la exigencia de responsabilidad política es un mensaje al Jefe de Estado, quien también es Jefe del Poder Ejecutivo, para que cambie su política de Gobierno; pero es el gabinete o sus ministros quienes asumen tal responsabilidad con los efectos consabidos. El Presidente de la República no tiene responsabilidad política⁵⁸, no puede ser censurado ni obligado a comparecer ante el Congreso⁵⁹. La Constitución peruana de 1993 ha previsto esta responsabilidad en cuatro artículos:

Artículo 45°

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

Artículo 102°

Son atribuciones del Congreso:

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

Artículo 128°

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

Artículo 132°

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

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

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

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

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

En el Parlamento peruano se puede considerar a la interpelación como una eficaz antecesora de la censura, ya que la mayoría de las mociones de censura tiene su origen en la insatisfacción de la respuesta a una interpelación ministerial (75%), seguida de la incapacidad ministerial (12,5%) y la corrupción (12,5%). Las interpelaciones son por casos de corrupción y, en menor medida, por incapacidad ministerial, por lo que se deduce que la materia principal de las censuras es la corrupción. Tan eficaz instrumento de control político es la censura, que ha ocasionado la renuncia de tres presidentes del Consejo de Ministros y doce ministros de Estado, esto es el 62,5% de las mociones de censura debatidas en el período 2006-2016⁶⁰. Las mociones de censura las presentan la oposición del Gobierno, a través de un grupo parlamentario o multipartidariamente.

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

- La función de control político comprende diversos instrumentos, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.
- En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, la comisión informante recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros.
- Las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Fiscalización y Contraloría efectúan el control político, evaluando el cumplimiento de la atención a las solicitudes y pedidos de información por parte de las entidades de la administración pública, determinando las causas y las responsabilidades en caso de incumplimiento.

Con respecto al control del poder político puede entenderse como la facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones⁶¹.

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

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

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

Ello se evidencia cuando la Comisión Permanente acusa ante el Congreso a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta cinco años después de cesar en éstas⁶².

Diversos mecanismos de control, que recoge el ordenamiento peruano, provienen del sistema parlamentarista, en donde la relación Gobierno-oposición coincide con la relación mayoría-minoría y los cargos en el Gobierno los ocupan quienes constituyen la mayoría de la cámara⁶³. Ello no ocurre así en el sistema peruano y es factible que el Gobierno no cuente con mayoría en el Congreso, como ocurre actualmente, en la medida que se trata de un sistema presidencialista atenuado por algunas instituciones típicas del sistema parlamentario. En ese sentido, el control político en el Perú no siempre es un mecanismo utilizado para vigilar que las acciones del Ejecutivo se den dentro de los límites establecidos, en algunos casos se percibe excesos en el ejercicio de esta función por parte de la mayoría opositora que controla el Congreso. En marzo de 2017, el ex Presidente del Consejo de Ministros declaró: Una cosa es el control político, otra es el abuso del poder, una cosa es fiscalizar, otra obstruir. No desnaturalicemos las funciones ni perdamos la perspectiva, al comentar la posición de la bancada mayoritaria y opositora, de buscar la interpelación de dos ministros (Interior y Salud), habiendo renunciado recientemente el ministro de Transportes y Comunicaciones, el cual iba a ser censurado⁶⁴.

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

Al Pleno le compete la investidura al Consejo de Ministros, la interpelación, la censura, la acusación constitucional o el antejuicio político y la estación de preguntas; a la Comisión Permanente le corresponde el antejuicio político; a las comisiones les compete la investigación sobre cualquier asunto de interés público⁶⁵, la dación de cuenta (de la legislación delegada), la invitación a los Ministros para que informen, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general.

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

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

⁶⁴ Declaraciones del señor Fernando Zavala, Presidente del Consejo de Ministros, del 25 de mayo de 2017.

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

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

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

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

- Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas o sancionar la conducta de quienes resulten responsables.
- Conformar comisiones investigadoras.
- Dar el mismo carácter y prerrogativas de comisión investigadora a las comisiones ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución.

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

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

4. COMISIONES ORDINARIAS Y CONTROL POLÍTICO

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

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

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

1. Controlar los tratados que deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado⁶⁶.
2. Pedir a los Ministros de Estado, a los altos funcionarios de la Administración Pública y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.
3. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público⁶⁷.
4. Controlar la delegación de facultades legislativas al Gobierno.
5. Controlar la dación de cuenta de los Decretos de Urgencia.
6. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
7. Debatir y preguntar sobre el Informe Anual del Defensor del Pueblo.

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

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

⁶⁶ También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

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

2. Los procedimientos del control político que están a cargo del Pleno, la Comisión Permanente y las comisiones.
3. La invitación para informar en las comisiones.
4. Los pedidos de informes a ministros de Estado, altos funcionarios de la Administración Pública y a todos los demás organismos del sector público.
5. El control que regula el cumplimiento del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y establece las comisiones encargadas del control político.
6. El procedimiento para que las comisiones ordinarias puedan iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público con el mismo carácter y prerrogativas que las comisiones investigadoras.
7. El control sobre los decretos legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política.
8. El control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política.
9. El control sobre los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política.
10. El debate y la aprobación de la Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República en la comisión del mismo nombre.
11. La presentación del Informe Anual del Defensor del Pueblo en las comisiones de Constitución y de Justicia.

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

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

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

De otro lado, en aplicación del artículo 88⁶⁸ del Reglamento del Congreso, dos comisiones ordinarias, la de Fiscalización y Contraloría y la de Defensa Nacional, han recibido el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones al amparo de lo dispuesto por el artículo 97⁶⁹ de la Constitución, con una serie de prerrogativas que integran la capacidad de:

1. Obligar a comparecer a las autoridades, funcionarios, servidores públicos y a cualquier persona, ante la comisión para proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias que les sean requeridas.
2. Solicitar que sea conducido por la fuerza pública el citado que no comparezca el día y la hora señalados o que se resista a exhibir o a hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.
3. Acceder a cualquier información, que puede implicar el levantamiento del secreto bancario, de la reserva tributaria y de las comunicaciones, excepto de la información que afecte la intimidad personal.
4. Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.
5. Solicitar al Poder Judicial el impedimento de salida, por solo una vez y por no más de quince días, de quienes resulten acusados, cuando la comisión presenta una denuncia constitucional o una denuncia común.

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

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

⁶⁹ El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

En la Comisión de Fiscalización y Contraloría se ha aprobado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, en cumplimiento de los artículos 64⁷¹ y 84⁷² del Reglamento del Congreso, todos los Ministros de Estado y algunos altos funcionarios del Estado han asistido a las diversas comisiones ordinarias para informar sobre la política general del sector o sobre algún asunto de interés público, responder preguntas, exponer el plan del sector, sustentar proyectos de ley para delegación legislativa y principalmente para sustentar el presupuesto sectorial para el año fiscal 2017. Entre agosto y diciembre de 2016 los Ministros de Estado asistieron 93 veces a todas las comisiones ordinarias.

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 36 del Reglamento del Congreso señala que el plan de trabajo de la comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos grupos parlamentarios representados en la comisión. Esta agenda sólo contiene la función legislativa y no la función de control político. La última Agenda Legislativa se publicó el 5 de octubre de 2017 y corresponde al Período Anual de Sesiones 2017-2018⁷³.

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

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

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

Lo considerado en los planes de trabajo de 16 comisiones ordinarias, para el período anual de sesiones 2016-2017⁷⁴, comprende: fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos; fiscalizar el funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública; fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población de manera debida y documentada; comparecencia de Ministros de Estado, autoridades y funcionarios públicos; solicitar informes al Gobierno, a las entidades públicas y gobiernos subnacionales; delegar facultades de comisión de investigación; fiscalizar la delegación legislativa en el Gobierno; y fiscalizar por otros medios.

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

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

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

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

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

Fiscalizar por otros medios																							
Constitución de grupos de trabajo con función de control político y de fiscalización													X			X					2	13%	
Control del cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales			X													X							
Fiscalización del proceso de descentralización							X										X			X		3	19%
Visitas de trabajo, programadas o inopinadas, a entidades públicas	X						X		X	X	X	X		X					X			8	50%
Total	1	0	1	0	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1				

TOTAL GENERAL	8	8	8	1	5	1	6	5	10	7	8	5	7	8	5	9	8	7					
----------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	--	--	--	--	--

(*) No publicaron Planes de Trabajo

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

Fuente: Planes de Trabajo de las Comisiones Ordinarias

Elaboración: Propia

Del cuadro se puede deducir que las comisiones ordinarias casi no fiscalizan el uso y disposición de bienes y recursos públicos, sólo dos comisiones controlan el presupuesto sectorial y una el adecuado manejo de los recursos del Estado. Este hecho constituye una gran deficiencia del control político en comisiones. Hay falta de control en las inversiones y en la disposición de los activos del Estado.

Respecto a la fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública, las comisiones si lo consideran en sus planes; sin embargo, menos de la mitad controlan los programas y planes del Gobierno, las políticas sectoriales y políticas públicas, el cumplimiento de la legislación sectorial, y sólo una el cumplimiento de los procesos de auditoría interna. Para los efectos del control político, debe tomarse en cuenta que las políticas nacionales conforman la política general de Gobierno y que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales; además, constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Muy pocas comisiones, sólo tres, incluyen en sus planes fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población⁷⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(*) No publicaron Planes de Trabajo

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

Fuente: Planes de Trabajo de las Comisiones Ordinarias

Elaboración: Propia

Del análisis de esta información se deduce lo siguiente:

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

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

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

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

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

(*) Se excluye el control de delegación legislativa

Fuente: Planes de Trabajo de las Comisiones Ordinarias

Elaboración: Propia

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

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

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

7. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

8. PROPUESTAS

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

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

- **Fiscalizar a las autoridades que han sido denunciadas por la población de manera debida y documentada.**
Investigar las denuncias recibidas o iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- 6. Orientar las comparecencias y los pedidos de informe para ejercer los instrumentos de control político mínimos que se sugieren. Con ello se alinearía la función de control en las comisiones ordinarias y se lograría una mayor eficacia.
- 7. Direccionar los grupos de trabajo hacia el control político, para ampliar los procesos de control y fiscalización sectorial del Ejecutivo, de los gobiernos subnacionales y de las demás entidades de la Administración Pública.
- 8. Que las comisiones ordinarias recaben información sobre los tratados, convenios o acuerdos internacionales, aprobados por el Perú, en materias del ámbito de cada comisión y hagan el seguimiento de su implementación y cumplimiento. El mundo globalizado actual así lo exige.
- 9. Redefinir los roles de la mayoría y la minoría y considerar su impacto sobre el control político en las comisiones ordinarias. Revisar el concepto minoría-oposición, como agente impulsor o protagónico del control político. Hoy el Congreso tiene mayoría-oposición y el Gobierno tiene una representación parlamentaria en minoría.
- 10. Impulsar y fortalecer intramuros la función de control político en las comisiones ordinarias, por lo que los instrumentos o medios de control político que se vienen utilizando deben difundirse y conocerse entre todas las comisiones. Este rol lo debe asumir el Secretario Técnico.
- 11. Que el Parlamento ponga énfasis en la especialización en gestión pública, políticas públicas, presupuesto público y contrataciones del Estado, para realizar eficazmente la función de control político. Las ventajas que tiene el Gobierno frente al Legislativo deben atenuarse en materia de especialización e información.
- 12. Que los medios de comunicación masiva estén informados de los instrumentos de control para contribuir con las investigaciones periodísticas que aporten información o esclarezcan los hechos para la opinión pública y para la comunidad política. Ellos se han convertido en denunciantes, investigadores, escudriñadores de la gestión pública, formadores de opinión pública, hacedores de agenda pública, e indirectamente ayudan al control político si están encarrilados adecuadamente⁷⁶.

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

• BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo

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

ARAGÓN REYES, Manuel

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

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

BENTHAM, Jeremy

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

BIDART CAMPOS, Germán

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

BUSTOS GISBERT, Rafael

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

CAZORLA PRIETO, Luis

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

CHIRINOS MARTÍNEZ, José Carlos y RIVAS GÓMEZ, Jackeline

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

DEL PINO CARAZO, Ana

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

DELGADO GUEMBES, César

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

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

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina

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

FERNÁNDEZ HAAKER, Lucía,

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

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel

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

GARCÍA MORILLO, Joaquín

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

GARCÍA ROCA, Javier

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

HAKANSSON NIETO, Carlos

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

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

LONGI, Vincenzo

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

MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín

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

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

MORA-DONATTO, Cecilia Judith

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

NAVAS CASTILLO, Florentina

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

PICKLES, Dorothy

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

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel

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

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel

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

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

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

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

SERRA CRISTÓBAL, Rosario

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

SOLÍS FALLAS, Alex

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

STUART MILL, John

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

VILA RAMOS, Beatriz

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

VÍRGALA FORURIA, Eduardo

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

• PÁGINAS WEB

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

<http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/Investigaciones_Centros/Constitucion%20Concordada,%20Sumillada%20y%20Anotada%20con%20la%20jurisprudencia%20del%20TC.pdf>

Mociones de Censura. Recuperado de:

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

Planes de trabajo de comisiones ordinarias. Recuperado de:

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

