

# El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva

CÉSAR LANDA \*

## SUMARIO

- I. PRESENTACIÓN
- II. EL CONTROL PARLAMENTARIO: CONCEPTO Y NATURALEZA
- III. BALANCE Y PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO
  - 3.1. CONTROL PREVENTIVO
    - 3.1.1. INVESTIDURA PARLAMENTARIA
  - 3.2. CONTROL FUNCIONAL
    - 3.2.1. PEDIDOS DE INFORMES
    - 3.2.2. INVITACIÓN A LOS MINISTROS A INFORMAR
    - 3.2.3. ESTACIÓN DE PREGUNTAS
    - 3.2.4. DACIÓN DE CUENTA
  - 3.3. CONTROL REPRESIVO
    - 3.3.1. INTERPELACIÓN MINISTERIAL
    - 3.3.2. MOCIÓN DE CENSURA Y CUESTIÓN DE CONFIANZA
    - 3.3.3. COMISIONES INVESTIGADORAS
    - 3.3.4. ANTEJUICIO POLÍTICO
- IV. CONCLUSIÓN

## I. PRESENTACIÓN

Como en una democracia constitucional no existen poderes absolutos exentos del control de los poderes y de la opinión pública,<sup>1</sup> nuestro ordenamiento jurídico ha previsto diversos mecanismos de control y vigilancia del poder político. Sin embargo, entre las diversas modalidades que pueden revestir dichos mecanismos de control, probablemente el que cuenta con mayor tradición e importancia es aquel en el que el control está a cargo del Parla-

---

\* Coordinador de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco la colaboración de mi asistente académico Jorge León.

<sup>1</sup> LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. 2.ª edición. Lima: Palestra Editores, 2003, p. 41.

mento y se proyecta sobre la acción del Gobierno, es decir, el control parlamentario.<sup>2</sup>

Tradicionalmente se ha entendido que la función esencial de los Parlamentos es la función legislativa. Sin embargo, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, y eso implica que no es más la función legislativa, sino que esta ha sido desplazada por la función de control.<sup>3</sup>

Esto se justifica, y así lo entiende también la doctrina contemporánea, porque

controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos; esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> AGUIAR DE LUQUE, LUIS. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel RAMÍREZ (Coordinador). *El Parlamento a debate*. Madrid: Editorial Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997, p. 73.

<sup>3</sup> En este sentido, NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Editorial Colex, 2000, p. 75; LANDA, César. «Poder legislativo y control político en la Constitución de 1993». *Derecho Constitucional I* (Selección de Textos). Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 2001, p. 368; FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 60, año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000, p. 89; AGUILÓ LUCÍA, Luis. «El Parlamento en el umbral del siglo XXI». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 4, extraordinario, Valencia, 1997; GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984, p. 20; RUBIO LLORENTE, Francisco. «Los poderes del Estado». *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 209.

<sup>4</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, n.º 4, enero-junio, México, 2001, p. 86.

Ahora bien, el desplazamiento de la función legislativa por la de control en los Parlamentos modernos no carece de fundamento, pues no solo se debe a que el Poder Ejecutivo, en nuestros días, realiza una función legiferante muy importante, sino que responde fundamentalmente a que «los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional».<sup>5</sup>

Por este motivo que en el presente estudio realizamos un análisis y balance de los mecanismos de control político que están previstos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para, a partir de ahí, proponer algunos criterios que puedan coadyuvar a mejorar su funcionamiento.

## II. EL CONTROL PARLAMENTARIO: CONCEPTO Y NATURALEZA

Para explicar la naturaleza del control parlamentario se han planteado diversas teorías. Sin embargo, todas ellas pueden clasificarse en torno a tres tesis principales: a) la *teoría estricta*, para la cual no existe control sin sanción o solo existe control si este lleva aparejada una sanción;<sup>6</sup> b) la *teoría amplia*, que entiende el control parlamentario como una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción, esto es, separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría más general como es la de garantía;<sup>7</sup> y c) la *teoría de la polivalencia funcional*, para la cual no existen procedimientos de control parlamentario determinados, sino que el control puede ser realizado por medio de todos los procedimientos parlamentarios.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> VALADÉS, Diego. *Constitución y Democracia*. 1.ª reimpresión, México: UNAM, 2002, p. 67.

<sup>6</sup> Tesis defendida por SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983, p. 198.

<sup>7</sup> Esta teoría ha sido planteada y ampliamente sustentada por GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984.

<sup>8</sup> Tesis formulada por Rubio Llorente y Aragón Reyes. Sin embargo, entre ambos existe una diferencia. En efecto, la tesis de Aragón Reyes excluye la posibilidad

Cabe señalar que tanto la *teoría estricta* como la *teoría amplia* consideran al control parlamentario como un control de naturaleza jurídica, mientras que, para la *teoría de la polivalencia funcional*, el control parlamentario es un control eminentemente político.

Sin embargo, las dos primeras teorías mencionadas no son de recibo en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, aun cuando no es este el lugar para exponer en detalle nuestras razones, sucintamente diremos que la *teoría estricta* peca de *reduccionismo* porque el concepto de control parlamentario que predica no es extrapolable a los regímenes presidencialistas,<sup>9</sup> a la vez que considera a las preguntas, comisiones investigadoras e interpelación como instrumentos de información, mas no de control;<sup>10</sup> a todo ello se suma el hecho de que, como según esta el control parlamentario conlleva siempre una sanción, es obvio que el control parlamentario solo puede ser realizado por la mayoría parlamentaria, pues la minoría opositora no estaría en condiciones de generar una sanción directa e inmediata, provocando que la titularidad del control recaiga siempre en la mayoría, claro está, con los inconvenientes que ello supone para el control y para el mismo Estado constitucional democrático.

---

de que el control parlamentario pueda realizarse por medio del procedimiento legislativo, esto debido al carácter formalizado que ha de presidir el modo de emanación del Derecho; a diferencia de la tesis de Rubio Llorente que sí la admite. Cf. RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. «El control parlamentario». *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 244. La teoría de Manuel ARAGÓN REYES ha sido expuesta ampliamente en su libro *Constitución, Democracia y control*. México: UNAM, 2002. Sin embargo, ya en trabajos menores anteriores había esbozado las ideas base de su teoría sobre el control parlamentario. Al respecto puede revisarse *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1995; «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado». VALL, Francesc Pau I (coord.). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998, pp. 29-45. «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 17, Madrid, 1986; «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, n.º 23, España, 1986.

<sup>9</sup> AGUIAR DE LUQUE, LUIS. «La problemática del control en la actualidad». En: RAMÍREZ, Manuel (coord.). *El Parlamento a debate...*, p. 76.

<sup>10</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 31, Madrid, 1994, p. 38.

En relación con la *teoría amplia*, desdeña el verdadero significado del control político en las actuales democracias de partidos,<sup>11</sup> pues al reducir el control a una mera revisión o verificación lo deja inerte, lo que implica que dicho control pierda sentido, eficacia y relevancia dentro del sistema democrático, produciendo una desnaturalización del control ejercido por el Parlamento. Del mismo modo, se incurre en una inconsistencia mayor cuando primero se rechaza que en una definición de control parlamentario se pueda admitir que esta posea la facultad de generar una influencia en el órgano controlado, para luego aceptar que el control parlamentario « implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado ».<sup>12</sup> De lo cual se puede apreciar que se parte de una concepción jurídica del control parlamentario para luego terminar afirmando sus posibles connotaciones políticas.

Frente a estas incongruencias de las teorías *jurídicas* del control parlamentario, se ha construido la *teoría de la polivalencia funcional* del control parlamentario. Los aportes de esta teoría al mismo son relevantes, por cuanto hacen del concepto de control, un concepto aplicable en forma general, más universal, sobre la base de elementos que se presentan y tienen manifestación en la realidad, a diferencia de las dos tesis anteriores que se limitan a elucubraciones demasiado teóricas antes que realistas.<sup>13</sup> En nuestra opinión, es esta última tesis la que mejor explica la naturaleza del control parlamentario porque propone un concepto que no se agota en la correcta formulación del mismo, sino que considera al mismo como un instrumento válido, presente en toda actividad parlamentaria e importante para consolidar el Estado constitucional democrático. Más aún si incorpora los elementos esenciales que determinan la naturaleza política del control parlamentario, al ser evidente que

---

<sup>11</sup> AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En: RAMÍREZ (coord.), *op. cit.*, p. 76.

<sup>12</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín., *op. cit.*, p. 91.

<sup>13</sup> No obstante su aceptación por gran parte de la doctrina contemporánea, hay quienes critican esta tesis aduciendo su excesiva amplitud, crítica que como toda es aceptable en cierto modo, pero que no invalida sus postulados principales. Cf. AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En: RAMÍREZ (coord.), *op. cit.*, p. 76; también LÓPEZ GUERRA, Luis. «El titular del control parlamentario». *Problemas actuales del Control Parlamentario*. (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, p. 157, para quien «sólo muy figuradamente puede estimarse que, por ejemplo, discutir un proyecto de ley enviado por el Gobierno suponga un control de la acción de éste».

la apreciación por parte del parlamento implica una valoración en esencia política, pues difícilmente puede tener otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones asimismo políticas.<sup>14</sup>

En tal sentido, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos que lo definen, a saber: i) la oposición parlamentaria democrática discrepante, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno y iii) la opinión pública.<sup>15</sup>

- i) *La oposición parlamentaria democrática discrepante.* La oposición parlamentaria,<sup>16</sup> como un elemento constitutivo del control parlamentario, tiene una justificación que trasciende al óptimo funcionamiento de dicho control. En efecto, el reconocimiento de las minorías opositoras como titulares del control parlamentario no obedece tan solo a la búsqueda de un óptimo funcionamiento del control, sino que, además, la presencia de la oposición democrática en el control parlamentario legitima al poder mismo; por ello, es importante precisar que es la oposición democrática quien legitima al poder y no al revés,<sup>17</sup> y eso implica que cuanto más viables sean las

<sup>14</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, María. «La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 14, Segundo Cuatrimestre, Madrid, 1988. p. 64. DE VERGOTTINI, Giuseppe. «La función de control en los parlamentos». En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 36.

<sup>15</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 4, enero-junio, México, 2001, pp. 85-113. Los lineamientos de esta teoría del control parlamentario han sido desarrolladas por la autora sobre la base de los estudios previos realizados por Rubio Llorente y Aragón Reyes.

<sup>16</sup> En la doctrina contemporánea se distingue, básicamente, dos tipos de oposición. En un primer término se habla de la *oposición ideológica* o *antisistémica*, la cual se fundamenta en el desacuerdo absoluto con los mecanismos y valores que legitiman al poder, comprometiendo los fundamentos del sistema y del poder mismo; es una oposición total al sistema. En segundo lugar, se distingue la *oposición democrática discrepante* o *sistémica* que acepta los fundamentos y mecanismos que legitiman el poder, pero disiente de las actuaciones concretas del Gobierno. La oposición parlamentaria se ubica dentro de este último tipo de oposición. *Cfr.* LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1990, p. 26; también, LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 58.

<sup>17</sup> Como ya lo hemos señalado en otro trabajo, debemos abandonar la concepción del poder como un fenómeno que se puede definir por sí mismo; por el contrario,

posibilidades de la oposición parlamentaria para realizar su función de control, mejor legitimado estará el Gobierno.

Por lo demás, es manifiesta la importancia de la oposición parlamentaria al frente del control parlamentario, en el entendido de que la consolidación de un sistema democrático exige la presencia de la oposición democrática como titular indiscutible del control parlamentario, en tanto garantiza el pluralismo y la eficacia del control político del Gobierno;<sup>18</sup> pero, además, porque «la identidad democracia = imperio de la mayoría no solamente protege poco y mal la democracia, sino también su fundamento y su presupuesto previo, vale decir, las libertades».<sup>19</sup>

Por ello, debemos trascender de la simple crítica de la regla de la mayoría y del comportamiento de esta, pues si algo debemos hacer para fortalecer y dotar de funcionalidad al control parlamentario es que la oposición asuma conscientemente sus funciones de control en todo ámbito: en el Pleno, en las Comisiones, en la Mesa Directiva, en la Junta de Portavoces e, incluso, en la intervención individual de cada parlamentario.<sup>20</sup>

- ii) *La responsabilidad política difusa del Gobierno.* La disciplina rígida de los partidos y los acuerdos previos al debate de los grupos parlamentarios conllevan a que no siempre, aun cuando sea evidente el desacierto o desliz del Gobierno, sea posible establecer una sanción directa o inmediata al Ejecutivo (como, por ejemplo, el retiro de la confianza en el parlamentarismo, situación que no se da en los sistemas presidencialistas en los cuales el Gobierno no depende de la confianza del Parlamento). Por el contrario, es necesario recurrir a otro tipo de responsabilidad que la doctrina italiana ha venido a denominar *responsabilidad política difusa*.

La responsabilidad política difusa, desarrollada por la doctrina italiana,<sup>21</sup> consiste en el debilitamiento político del gobierno, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa

---

debemos entender el poder dialécticamente, esto es, en función de la oposición. LANDA, *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, p. 28; en este mismo sentido LÓPEZ AGUILAR, *op. cit.*, p. 92.

<sup>18</sup> LANDA, *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática*, p. 114.

<sup>19</sup> LÓPEZ AGUILAR, *op. cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 32.

de gobierno. En tal sentido, «la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones».<sup>22</sup>

- iii) *La opinión pública*. De la sanción que puede generar este tipo de responsabilidad se desprende que el control parlamentario se proyecta no solo al interior del recinto parlamentario, sino que los resultados de tal control se dan fuera del Parlamento, pues ellos deben ser ofrecidos inexorablemente a la opinión pública y al electorado, por ser destinatarios finales del control parlamentario.

Al respecto, aludiendo al *principio de alternancia*, Pedro de Vega, señala que «el partido que no tiene la mayoría y que obviamente no puede imponer su criterio en el Parlamento, porque la lógica de la discusión se ha roto, no puede sino contraponer públicamente, a las razones de la mayoría, las razones propias que como partido de oposición puede alegar. Y, naturalmente, como en el Parlamento no gana, ¿dónde cabe la exposición de esas razones? Justamente en el ámbito de la sociedad. Ante la opinión pública».<sup>23</sup>

Por ello, desde el momento en que existe una mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo, las minorías opositoras deben tener en claro que su actividad controladora debe apuntar a la modificación, a su favor, de la voluntad del electorado en la sucesivas justas electorales,

<sup>21</sup> «Perciò, in conclusione, la responsabilità politica diffusa si definisce come la soggezione, consapevolmente accettata, dei soggetti che lottano per il potere politico a tutti quei fatti che tendono ad un equilibrio politico sfavorevole ai fini di tale lotta, secondo i modi storicamente dati con cui si forma e si verifica l'equilibrio politico, secondo i meccanismi istituzionale in cui si svolge la lotta politica, con la conseguenze che da tale equilibrio e da ogni suo mutamento derivano». RESCIGNO, Ugo Giuseppe. *La responsabilità politica*. Milano-Dott: A Giuffrè Editore, 1967, pp. 113-130.

<sup>22</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N.º 4, enero-junio, México, 2001, p. 97.

<sup>23</sup> DE VEGA, Pedro. «Parlamento y opinión pública». En: RAMÍREZ (coord.), *op. cit.*, p. 187.

trasladando al electorado y a la opinión pública los yerros del gobierno, a la vez que resaltan las virtudes de los programas alternativos de la oposición.

Por esto mismo, se ha dicho que «el auténtico destinatario del control parlamentario no es la Cámara ni los miembros de la misma, ni los grupos presentes en ella, sino el electorado».<sup>24</sup>

En función de estos elementos, brevemente desarrollados, podemos entender por control parlamentario aquel de naturaleza esencialmente política realizada, principalmente, por las minorías opositoras parlamentarias por medio de cualesquiera actividad parlamentaria, que solo eventualmente puede dar lugar a establecer la responsabilidad política del Gobierno, y cuyo destinatario final es la opinión pública.

### III. BALANCE Y PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Como quiera que nos hemos adherido a la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario, para la cual no existen procedimientos de control determinados, pudiendo este desarrollarse por medio de cualesquiera actividad parlamentaria, ello no impide, sin embargo, que realicemos con fines metodológicos una clasificación y su respectivo análisis de los instrumentos de control político que son considerados, por la doctrina clásica, más característicos,<sup>25</sup> y que han sido incorporados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

Así, los mecanismos de control parlamentario pueden ser agrupados en función del grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, y estas pueden desarrollarse de modo preventivo, funcional y represivo.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Algunos aspectos del control parlamentario». En GARRORENA MORALES, Ángel (ed.). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Editorial Madrid: Tecnos S.A., 1990, p. 249.

<sup>25</sup> ARAGÓN REYES, *op. cit.*, p. 195.

<sup>26</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario. Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*. Texto inédito, Lima, 2003, p. 16.

### 3.1. CONTROL PREVENTIVO

El control parlamentario preventivo tiene por finalidad establecer los mecanismos de coordinación y control en la formación del Gobierno,<sup>27</sup> cuya manifestación se materializa en la institución denominada *investidura parlamentaria*, que a continuación analizamos.

#### 3.1.1. *Investidura parlamentaria*

Un primer instrumento del control parlamentario viene a ser la investidura parlamentaria, prevista en el artículo 130º de la Constitución Política vigente y en el artículo 82º del Reglamento del Congreso.

La investidura parlamentaria es facultad y es acto. En tanto facultad «es el reconocimiento de la capacidad y competencia constitucional que tiene el parlamento para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno. Como acto es a la vez el procedimiento, la decisión y el documento a través de los cuales y en los cuales queda constancia del trámite y del sentido en que se ejercita la facultad de investir».<sup>28</sup>

El sentido que aquí nos interesa de la investidura es como facultad privativa del Parlamento, en tanto que este realiza una participación activa en la formación y control del gobierno, pues «la exposición del Gabinete y los anuncios del Parlamento constituyen las bases iniciales del control que practicará el Parlamento durante la existencia del Gabinete. Como consecuencia de la exposición y de la posición adoptada, el acto final de la investidura es el voto mediante el cual se concede (o no se concede) la confianza».<sup>29</sup>

Así, la investidura se realiza por medio de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete ante el Pleno del Congreso, para exponer y debatir la política general del gobierno, así como discutir en torno a las principales medidas legislativas que requiere para su gestión, hehco que supone que el Congreso delibera y vota dichas

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> DELGADO-GUEMBES, César. «La Investidura: ¿Confianza en la política del Gobierno, o en el Presidente de la República?». En: LANDA, César y Julio FAÜNDEZ (eds.). *Desafíos Constitucionales Contemporáneos*. 1.ª edición, Lima: Fondo Editorial de la PUCP-MDC y University of Warwick, 1996, p. 104.

<sup>29</sup> DELGADO GUEMBES, César. «La Investidura: ¿Confianza en la política del Gobierno, o en el Presidente de la República?». En: *Ibidem*, p. 104.

propuestas otorgando o negando su confianza, lo que en un régimen parlamentario se denomina un *mandato de investidura*.<sup>30</sup>

Ahora, la negación de confianza es el efecto más drástico que puede generar este instrumento de control, pues la desaprobación produce la crisis total del gabinete y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros deben renunciar, en cuyo caso, el Presidente de la República está obligado a aceptarlo.

No obstante, es oportuno precisar que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, el mandato de investidura en nuestro ordenamiento es *destructivo*, pues la negación de confianza solo se limita a la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de su gabinete, a diferencia del mandato de investidura en los regímenes parlamentarios en los cuales el mandato de investidura es *constructivo*, es decir, no es suficiente el rechazo del gabinete, sino que simultáneamente proponen a otro jefe de gobierno y gabinete.

La investidura, en la práctica parlamentaria peruana, ha estado predominantemente marcada por el otorgamiento de confianza por parte del Parlamento en todos los casos, pues no se registra, en nuestra historia constitucional, un Gabinete al que se le haya negado el mandato de investidura. Esto, tal vez, como consecuencia de que sería prematuro adelantar una opinión negativa sobre una gestión que aun no comienza (véase cuadro n.º 1).

**Cuadro n.º 1**  
**INVESTIDURA PARLAMENTARIA\***

PERÍODO GUBERNAMENTAL	FECHA	GABINETE
Valentín Paniagua	11-12-2000	Pérez de Cuellar
Alejandro Toledo	23-08-2001	Dañino
Alejandro Toledo	09-08-2002	Solari
Alejandro Toledo	18-07-2003	Merino
Alejandro Toledo	13-01-2004	Ferrero
TOTAL		5

Fuente: Oficina de Dirección del Diario de Debates del Congreso de la República.

La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VII, N.º 320, 2004.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Al 30-01-2004.

<sup>30</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, p. 16;

Sin embargo, debemos señalar que el único caso en el que el Parlamento estuvo a punto de negar la confianza a un Gabinete ha sido el que está presidido por Carlos Ferrero, al lograr estrechamente que se le otorgue la confianza con 49 votos a favor, 6 en contra y 44 abstenciones,<sup>31</sup> pero que no es una excepción a la regla que hemos aludido anteriormente.

### 3.2. CONTROL FUNCIONAL

El control parlamentario funcional incide sobre el desarrollo de las actividades y el correcto funcionamiento de las diversas instituciones del Estado, y se manifiesta por medio de los pedidos de informes, la invitación a ministros para informar, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

#### 3.2.1. *Pedidos de informes*

El artículo 96º de la Constitución Política vigente y el artículo 87º del Reglamento del Congreso consagran la facultad de los congresistas para solicitar a las diversas instituciones del Estado los informes que estimen necesarios, a fin de realizar el seguimiento y control parlamentario de los asuntos públicos.

El derecho de los congresistas a solicitar información contribuye positivamente al correcto ejercicio de sus funciones parlamentarias. Sin embargo, este derecho desarrolla toda su potencialidad de control cuando la oposición se vale de él para juzgar con seriedad y solvencia la acción del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria que le otorga su respaldo.<sup>32</sup>

Por ello, y en alusión a esto, Hans Peter Schneider establece una relación directamente proporcional entre el grado de información y la

---

ELICE NAVARRO, José M. «El desarrollo de las instituciones parlamentarias en el nuevo Reglamento del Congreso de la República». *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*. Lima: Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales, CAJ, diciembre, 1995, p. 113.

<sup>31</sup> Cf. La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, año VI, n.º 269, 2002, p. 1.

<sup>32</sup> CANO BUESO, Juan. *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995, p. 17.

eficacia del control por parte de la oposición, ya que, como la información significa poder, «los derechos de información de las minorías parlamentarias se convierten prácticamente en la clave del control del poder político».<sup>33</sup>

Ahora bien, esta facultad de los parlamentarios, prevista constitucionalmente, se dirige principalmente a las dependencias de la administración pública, y eso se justifica en el entendido de que «es el Gobierno, y las Administraciones públicas en su conjunto, el que dispone, cuantitativa y cualitativamente, de mayor información política, por lo que cabe deducir que, en pura lógica, a él se remitirán la mayoría de solicitudes de esa índole».<sup>34</sup>

El pedido de información es un derecho personal y discrecional del representante;<sup>35</sup> se trata, no obstante, de un derecho limitado —como cualquier otro derecho— por la existencia de derechos reconocidos a terceros por la propia Constitución.<sup>36</sup> Sin embargo, el alto grado de discrecionalidad del representante para formular pedidos de informes, se ve compensada, por un lado, por el límite establecido por el propio Reglamento del Congreso (pues prohíbe solicitar información relativa a procesos judiciales en trámite); y por otro, por la discrecionalidad de los Vicepresidentes del Congreso para autorizarlas.

No obstante esto, el manejo de los pedidos y de su remisión, en cuanto a su naturaleza y alcances, no tienen límites definidos y, en consecuencia, permite que, en determinados casos, se haga un uso excesivo del mismo y se genere una sobrecarga administrativa a las autoridades de las entidades públicas (véase Cuadro n.º 2).

---

<sup>33</sup> SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 172.

<sup>34</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. «Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el parlamento?». En: GARRORENA MORALES, ed., *op. cit.*, p. 287.

<sup>35</sup> No obstante ser una facultad personal de los parlamentarios, es preciso señalar que nada impide que los pedidos de informes también puedan ser solicitadas por las Comisiones ordinarias, comisiones de investigación y comisiones especiales, las que cumplen tareas de estudio y dictamen de los asuntos legislativos y fiscalizadores, a fin de realizar el seguimiento respectivo de las políticas sectoriales que estén bajo su ámbito.

<sup>36</sup> GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. «Materias clasificadas y control parlamentario». En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 526.

**Cuadro n.º 2**  
**PEDIDOS DE INFORMES\***

PERÍODO LEGISLATIVO	PEDIDOS FORMULADOS	PEDIDOS CON RESPUESTA	PEDIDOS SIN RESPUESTA
27-07-2001 al 26-07-2002	10,882	5,464	5,418
27-07-2002 al 04-03-2003	3,375	957	2,418
01-01-2003 al 20-11- 2003	5,836	2,053	3, 783
TOTAL	20,093	8,474	11,619

Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República

Elaboración: César Landa y Jorge León

\* Fecha: Al 20-11-2003

Esta situación puede evitarse desde que se debe exigir la concurrencia de tres requisitos que habiliten válidamente los pedidos de informes, los mismos que deben estar debidamente *fundamentados*, ser suficientemente *precisos* y con carácter de *interés público*.<sup>37</sup>

Que los pedidos de informes tienen que estar debidamente *fundamentados* quiere decir que en tales solicitudes subyace un motivo o razón suficiente vinculados al mejor ejercicio de la función parlamentaria y orientados al seguimiento de los asuntos públicos. Además, el pedido de información debe ser *preciso*, esto es, que no sea ambiguo e indeterminado, de modo que la autoridad obligada a brindar la información sepa con exactitud qué información se le requiere, facilitando con ello su respuesta inmediata.

Los pedidos de informes también deben obedecer y referirse a temas que tengan que ver con el *interés público*, hecho que descarta que los pedidos sean utilizados por un interés personal, para favorecer al gobierno, perjudicar a la oposición o en beneficio de una clientela política determinada.

<sup>37</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, p. 18.

Es oportuno señalar, por otro lado, lo problemáticos que pueden ser los pedidos de información que tengan que ver con procesos judiciales en trámite. Al respecto, si bien el Reglamento del Congreso prohíbe expresamente los pedidos sobre procesos judiciales en trámite, deja abierta la posibilidad de procedencia siempre que «sea pública» (*sic*).<sup>38</sup>

En este supuesto, consideramos que debe ser el propio órgano jurisdiccional el que decida si entrega o no la información solicitada, pero siempre dentro del marco del principio de colaboración entre los poderes del Estado.

Ahora bien, la práctica parlamentaria de los pedidos de informes nos enseña que existe un número considerablemente alto de los mismos, y eso no es, necesariamente, un indicador del funcionamiento óptimo de este instrumento de control político. Por el contrario, nos puede indicar, más bien, lo siguiente: o los pedidos, en la generalidad de los casos, no cumplen con los tres presupuestos habilitantes que ya hemos señalado antes, o quienes tienen la obligación de verificar la fundamentación de los respectivos pedidos de informe y autorizar dichas solicitudes (los Vicepresidentes del Congreso) no lo están llevando a cabo como lo establece el Reglamento del Congreso, o los funcionarios de la administración pública son renuentes a cumplir con remitir la información solicitada.

Sea como fuere, y si no se quiere convertir a este instrumento de control parlamentario en un instrumento con visos de trámite rutinario y sin relevancia alguna, el mejor funcionamiento de este instrumento de control político pasa por racionalizar el uso de esta facultad, limitándose estrictamente a información que sea necesaria para que los Congresistas puedan realizar a cabalidad su función y siempre que tengan como presupuesto el interés público.<sup>39</sup>

Asimismo, se requiere que los Vicepresidentes del Congreso, por estar obligados a verificar y autorizar tales pedidos, no se limiten a realizar una función de mero trámite, sino que revisen con detenimiento el

---

<sup>38</sup> En efecto, el artículo 87° del Reglamento del Congreso prevé esta posibilidad cuando señala que: «Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes». (El subrayado es nuestro).

<sup>39</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, p. 19.

cumplimiento de los presupuestos de los pedidos de informes y la procedencia de los mismos, requisitos que están previstos en el Reglamento del Congreso que, como sabemos, tiene fuerza de ley y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

### 3.2.2. *Invitación a los ministros a informar*

Como quiera que la invitación a los ministros de Estado a informar está prevista en el artículo 84º del Reglamento del Congreso, como instrumento de control parlamentario, es el acto por el cual el Parlamento cursa la invitación respectiva a un Ministro en particular o al Gabinete, para que este informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público.<sup>40</sup> La invitación para informar debería ser considerada como un instrumento de control político por el cual el Parlamento realiza un seguimiento permanente de las actividades de cada uno de los Ministerios.

Al respecto, es importante resaltar que la concurrencia de los Ministros o del Gabinete es de carácter obligatorio, por lo que la negativa de concurrir ante el Parlamento puede derivar, eventualmente, en una interpelación o censura del Ministro renuente.

Sin embargo, contrariamente a lo que puede creerse, el hecho de que un Ministro o el Gabinete concurra ante el Parlamento para informar no significa que de por medio esté la intención del Parlamento para efectivizar la responsabilidad política del Gabinete o de los Ministros, sino que refleja el interés del Parlamento de conocer el estado real de un asunto de interés público y adoptar las medidas necesarias para su corrección o realización.

Ahora bien, si se quiere que este instrumento de control político funcional se realice como tal, es necesario que exista entre el Parlamento y el Ejecutivo la suficiente voluntad política y disposición, por parte del primero, para llevar a cabo un seguimiento de control permanente de la actividad del Ejecutivo, y del segundo, la disposición para informar con transparencia cuantas veces sea necesario, pues si el Parlamento, más aun si es mayoría parlamentaria del Gobierno, no tiene la disposición para hacer un seguimiento del cumplimiento del programa de

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, loc. cit.

gobierno por medio de los Ministros, se desnaturaliza este instrumento de control político y se torna ineficaz.

Por ello, como la práctica de la invitación a los ministros a informar sobre determinados asuntos de interés parlamentario no puede estar exento de límites y para que mantenga su legitimidad y eficacia, en la realización de este instrumento de control político se debería respetar tres criterios: «a) *razonabilidad*, es decir, que se tenga una razón objetiva, lícita políticamente y acorde con el mandato parlamentario; b) *racional*, es decir, que las preguntas o requerimientos guarden coherencia con las motivaciones de la invitación, y; c) *proporcional*, es decir, que la información solicitada debe ser la necesaria y adecuada a la función de control parlamentario, porque, de lo contrario, se estaría produciendo, tácitamente, una suerte de interpelación».<sup>41</sup>

**Cuadro n.º 3**  
**INVITACIÓN A MINISTROS PARA INFORMAR\***

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE CONCURRENCIAS
1995-1999	120
2000-2001	2
2001-2002	86
Primera Legislatura 2002-2003	71
2003	34

Fuente: Oficina de Redacción del Acta del Congreso de la República.

La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.º 269, 2002.

La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año II, N.º 93, 1999.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Al 20-11-2003.

Según el Cuadro adjunto (véase Cuadro n.º 3), se puede apreciar fácilmente la diferencia existente entre el número de veces que los Ministros han sido invitados para informar en un régimen autoritario y en uno democrático. Desde 1995 a 1999, durante el régimen autoritario de Fujimori, los ministros fueron invitados a informar en 120 oportunidades.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

Si bien puede parecer que este mecanismo de control tuvo una aceptable realización durante dicho período, en realidad no fueron más que presentaciones simbólicas por parte de sus ministros y, la mayor de las veces, fueron para cumplir con la formalidad y dar una falsa señal de que el Parlamento realizaba su tarea de control, pero que en la práctica era un instrumento nulo de control político, dada la mayoría oficialista parlamentaria y su apoyo obcecado al régimen.

Es de particular interés resaltar que una vez instaurado el Gobierno democrático, los Ministros hayan concurrido, solo entre el 2001 y el 2002, en 86 oportunidades, y eso es un indicador de la voluntad política por parte del Parlamento para realizar un seguimiento de las actividades del Ejecutivo, y con ello intentar pasar de un control parlamentario nulo a un control parlamentario real.

Por ello, podemos afirmar que durante el periodo de 1995 a 1999 y el crítico periodo del 2000 al 2001 se hizo un uso marginal de dicha institución; sin embargo, en el período del 2001 a la fecha, se ha producido un notable incremento de la asistencia de los ministros a informar, debido al respeto y al ejercicio democrático de la función de inspección parlamentaria al gobierno.

### 3.2.3. Estación de preguntas

En tanto instrumento de control político funcional, la estación de preguntas está prevista en el artículo 129º de la Constitución y regulada en el artículo 85º del Reglamento del Congreso.

Este instrumento de control parlamentario (que tiene sus orígenes en el Parlamento británico del siglo XVIII, primero como preguntas orales, luego como preguntas escritas) es de capital importancia, pues «supone un campo abierto a las iniciativas individuales de los parlamentarios. Su efectividad descansa no sólo en la actividad fiscalizadora que a su través puede desarrollarse (de vital importancia para las minorías), sino también en la trascendencia que ello puede tener en la opinión pública».<sup>42</sup>

En este mismo sentido, se afirma que «instituciones parlamentarias como las preguntas o las comparencias, que carecen de efectos materiales inmediatos desde el punto de vista jurídico, y que pueden ser for-

<sup>42</sup> ARAGÓN REYES, *op. cit.*, pp. 188-189.

malmente instrumentos destinados a conseguir información por los parlamentarios, son en la actualidad mecanismos que buscan más su faceta de control del Gobierno, proyectando sobre la opinión pública una determinada imagen, tanto de la labor del ejecutivo como del posicionamiento de la oposición».<sup>43</sup>

Así, la pregunta parlamentaria viene a ser «el acto parlamentario mediante el cual un parlamentario, pide una breve aclaración, una información o explicaciones sobre un punto o asunto concreto a un miembro del gobierno. Es un medio para presionar la acción del ejecutivo en un campo muy concreto, y que a juicio del diputado, permanecía alejado de la atención gubernamental».<sup>44</sup>

Ahora, una de las cuestiones más relevantes vinculadas a las preguntas parlamentarias tiene que ver con la finalidad de las mismas. A este respecto, cabe decir que la finalidad de las preguntas parlamentarias es amonestar o advertir al Ejecutivo sobre su dejadez o mala actuación sobre un determinado asunto de interés público, a la vez que se obtiene una explicación de la misma, todo ello, desde la celeridad que la estación de preguntas y respuestas ofrece. Este hecho descarta que, con este instrumento de control, se persiga fines espurios que algunos parlamentarios pueden albergar a la hora de presentar una pregunta (por ejemplo, para alterar el normal desarrollo de la estación del preguntas).<sup>45</sup>

Por ello, la doctrina parlamentaria contemporánea ha establecido que las preguntas parlamentarias, para ser consideradas como tales, deben presentar los siguientes requisitos, a saber: *individualidad, interés público, puntualidad y concreción*.<sup>46</sup>

La *individualidad* consiste en que la facultad del congresista de formular preguntas no está mediatizada por la participación del grupo parlamentario al cual pertenece; antes bien, es una facultad que corres-

---

<sup>43</sup> CASTELLÓ BORONAT, Fernando. «El control parlamentario: las preguntas al Presidente del Gobierno». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 4, extraordinario, Valencia, 1997, p. 89.

<sup>44</sup> MARCO MARCO, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al Presidente del Ejecutivo». En: VALL (coord.), *op. cit.*, p. 283.

<sup>45</sup> MÉNDEZ LÓPEZ, Luis A. «Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución». *Pensamiento Constitucional*, n.º 7, año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000. p. 216.

<sup>46</sup> MARCO MARCO, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al Presidente del Ejecutivo». En: VALL, (coord.), *op. cit.*, pp. 285-286.

ponde a los congresistas de manera individual, personal. El *interés público* quiere significar que las preguntas se deben referir, necesariamente, a asuntos o temas de interés público, de modo que no pueden formularse preguntas de índole personal o que tengan una finalidad distinta a la función parlamentaria. Finalmente, la *concreción* se manifiesta por cuanto es necesario también que las preguntas parlamentarias sean puntuales y concretas, en el sentido de que las cuestiones que se planteen deben ser específicas y susceptibles de ser respondidas en un breve lapso de tiempo, por lo que no están permitidas las preguntas cuyas respuestas requieran de operaciones o elaboraciones complejas.

Por otro lado, es pertinente señalar que el efecto que genera este tipo de preguntas no solo se circunscribe al ámbito de quien la formula, sino que se proyecta también en el miembro del Gabinete que ha de responderla, según como venga formulada la pregunta parlamentaria.

En atención a ello, cabe decir que la funcionalidad de la estación de preguntas como instrumento de control político no está determinada por el número de estaciones de preguntas que se realice en un periodo, sino que es determinada por la calidad o nivel de elaboración de las preguntas parlamentarias formuladas (que corresponde verificar al Consejo Directivo según cumplan o no los requisitos ya vistos anteriormente), esto es, que tengan la idoneidad suficiente para generar respuestas en quien corresponda, primero, la importancia y seriedad que implica responder a la misma, y, segundo, que el asunto o tema al cual se refería la pregunta sirva para que sea tomada en cuenta, permanentemente, como una cuestión a atender y resolver dentro del Programa de Gobierno.

Si la pregunta parlamentaria provoca que el Ministro o el Jefe del Consejo de Ministros le otorguen la debida importancia como para ser respondidas, y si el asunto o tema materia de la pregunta pasa a ser considerada como un tema que requiere inmediata solución o como una cuestión a considerar permanentemente dentro del programa gubernamental del Ejecutivo, diremos que la estación de preguntas, en sentido estricto, cumple una función de control político adecuada; sin perjuicio del «desprestigio que sufre el interrogado (que no es poco), y su perjudicial efecto político, que sin duda será superior cuanto mayor sea la publicidad que se le otorgue a las preguntas parlamentarias».<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 289.

Ahora bien, es necesario que se realice el análisis de la situación de la estación de preguntas no sobre el número de preguntas formuladas en un determinado período legislativo, sino sobre la base de la calidad de las preguntas formuladas (véase Cuadro n.º 4).

**Cuadro n.º 4**  
**ESTACIÓN DE PREGUNTAS\***

PERÍODO LEGISLATIVO	FECHA	N.º DE PREGUNTAS
2001	27 de septiembre	85
2001	31 de octubre	82
2002	11 de abril	74
2003	18 de marzo	69
2003	24 de septiembre	56
2003	22 de octubre	71
TOTAL		437

Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.  
Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Al 20-11-2003.

Como se puede apreciar en el cuadro superior, la estación de preguntas es una institución de ejercicio regular, debido a que la misma tiene una periodicidad fija establecida por mandato legal. Esto no es óbice para señalar que son los pedidos de informes la figura parlamentaria más usual para requerir información del Poder Ejecutivo y demás entidades. Los requerimientos de información están orientados, sobre todo, al Poder Ejecutivo, lo que pone en evidencia la posición normativista del Congreso de dar cumplimiento al mandato de la estación de preguntas, habiendo otros mecanismos más eficientes, que son muy necesarios para la acción política, sobre todo, frente a la necesidad de dar una rápida respuesta parlamentaria a situaciones de crisis, que se producen regularmente en el país, dada la debilidad de muchas instituciones.

Por ello, es pertinente señalar que, de una lectura sustantiva de las preguntas, se puede apreciar que la mayoría de ellas son preguntas que desnaturalizan este instrumento de control, por cuanto o bien son pre-

guntas que requieren un estudio detenido y con un periodo de tiempo razonable antes de dar una respuesta, o son preguntas que, por la forma como aparecen redactadas, no tienen la relevancia y la seriedad necesarias como para ser consideradas, propiamente, como preguntas parlamentarias.<sup>48</sup>

### 3.2.4. Dación de cuenta

En nuestro sistema constitucional, sobre la base del viejo principio de división de poderes, el constituyente monopólicamente ha atribuido a la representación parlamentaria la facultad de legislar, tal como se desprende del artículo 103º de la Ley Fundamental vigente.

Sin embargo, la misma Constitución también ha previsto, en el artículo 104º, la posibilidad de que el Legislativo pueda delegar al Ejecutivo la facultad de legislar, y eso no es manifestación de anormalidad alguna, pues «no supone un abandono del [...] principio [de división de poderes], sino que es un reflejo de la creciente colaboración que la evolución de los sistemas constitucionales ha impuesto a los poderes del Estado en el cumplimiento de sus funciones respectivas».<sup>49</sup>

No obstante, lo anterior no quiere decir que el Ejecutivo y el Legislativo ejercen la función legislativa en términos de igualdad. La potestad legislativa del Parlamento es la forma *ordinaria* de ejercer la función legislativa, precisamente por ser quien representa al pueblo (titular de la soberanía), y la facultad del Gobierno para dictar determinadas normas es una forma *extraordinaria*, no ordinaria, de ejercer la función legislativa del Estado.<sup>50</sup>

Ahora bien, el carácter extraordinario y excepcional de la potestad legislativa del Ejecutivo y la necesidad de que la ley sea expresión de la voluntad popular son el fundamento de la necesidad de control por parte del Poder Legislativo de las normas con fuerza de ley que emanan del Poder Ejecutivo.<sup>51</sup> Por ello, la doctrina constitucional propone

<sup>48</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, p. 22.

<sup>49</sup> ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En: GARRORENA MORALES (ed.), *op. cit.*, pp. 254.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 254-255.

<sup>51</sup> GARCÍA SORIANO, Vicenta. «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario. Aplicación práctica durante el período 1989-1984». En: *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, *op. cit.*, p. 894.

que su utilización ha de hacerse con la cautela propia e inherente a su naturaleza excepcional.<sup>52</sup>

Por ello, el control político que se concretiza por medio de la institución de la dación de cuenta no es sino el mecanismo de control parlamentario de las normas legales que dicta el Poder Ejecutivo.<sup>53</sup> Así, el control al que queda habilitado el Congreso es para modificar o derogar las normas dictadas por el Ejecutivo, llámese decretos legislativos o decretos de urgencia, a la vez que se promueve la cooperación informativa y el diálogo constructivo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como también asegura la concertación política y evita los controles sancionatorios.

#### *i. Dación de cuenta de Decretos legislativos*

El control parlamentario de los decretos legislativos encuentra su regulación en el artículo 104° de la Constitución y en el artículo 90° del Reglamento del Congreso.

Los decretos legislativos son normas con fuerza de ley que emanan del Poder Ejecutivo, previa delegación de la facultad legislativa, para regular una *materia específica* y por *plazo determinado* previstos en la ley habilitante o autoritativa que le sirve de base.

Aquí estamos frente a un tipo de fuente jurídica en la que se pone de relieve con mayor intensidad la nueva relación de poderes en el Estado constitucional democrático y la relación entre las fuentes del ordenamiento y la forma de gobierno. Más concretamente, «a través de la delegación legislativa cobra mayor relieve la dimensión del Gobierno como un órgano constitucional, que sin perjuicio de conservar el ejercicio de la potestad reglamentaria que concreta los mandatos del legislador, aparece cada vez más como un órgano de colaboración con el Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa».<sup>54</sup>

Ahora bien, el control parlamentario de los decretos legislativos, que se circunscribe a su derogación o modificación, a diferencia del

---

<sup>52</sup> VILLACORTA, Luis. «A propósito de la delegación legislativa y sus posibilidades de control». En: VALL (coord.), *op. cit.*, p. 356.

<sup>53</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, p. 22.

<sup>54</sup> CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 585.

control de los decretos de urgencia (que veremos más adelante), es menos problemático, quizás porque los parámetros de control son más precisos, pues no se realizan en función de conceptos abiertos, como sí sucede con los decretos de urgencia; antes bien tienen como presupuestos habilitantes una *materia específica* y un *plazo determinado*. Este hecho facilita, de alguna forma, el control de los mismos, ya que no existe un margen de discrecionalidad tanto por parte del órgano controlador como del órgano controlado.

Los principales parámetros de control parlamentario de estas normas son la *materia específica* que habrá de regular y el *plazo determinado* (los mismos no podrán ser genéricos o indefinidos sino expresos y taxativos). Junto a estos parámetros, podemos señalar otros que vienen a complementar a los dos mencionados anteriormente:

1. La delegación de la potestad legislativa se hace al Poder Ejecutivo y no a otras entidades de la administración pública, por lo que no cabe que el Ejecutivo delegue en «cascada» la facultad legislativa, encomendándola a otro organismo bajo su dependencia.
2. No cabe delegación de la potestad legislativa para regular materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la cuenta general de la República.<sup>55</sup>
3. La norma legal que use el Poder Ejecutivo debe ser el decreto legislativo; y la Comisión Permanente ejerce las facultades legislativas delegadas, mediante proposiciones de ley y con cargo a dar cuenta al Pleno del Congreso, que se aprueban como ley.
4. El uso de la delegación por el Ejecutivo agota la delegación de facultades antes de agotado el plazo, una vez que sea publicado el decreto legislativo en el Diario Oficial.
5. Los decretos legislativos, si bien gozan de una presunción de constitucionalidad, están sometidos a los siguientes controles específicos:<sup>56</sup> a) *control de contenido*, para verificar su compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa, asumiendo que existe una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad de dichos

---

<sup>55</sup> Artículos 101º-4 y 104º de la Constitución Política.

<sup>56</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, pp. 25-26.

decretos; b) *control de apreciación*, para examinar si los alcances o la intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo se enmarca en los parámetros de la dirección política que asume el Congreso en materia legislativa; c) *control de evidencia*, para asegurar que dicho decreto legislativo no solo no sea violatoria de la Constitución por el fondo o por la forma, sino, también, que no sea incompatible o no conforme con la misma.

6. Las materias delegadas y el plazo establecido no deben ser genéricos o indefinidos sino taxativa y expresamente determinadas en la ley autoritativa.
7. El control constitucional de los decretos legislativos también es de naturaleza jurisdiccional, cuando el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial resuelven en vía de control abstracto o control concreto de normas, respectivamente.
8. El Congreso puede establecer fórmulas especiales de control en la ley autoritativa. Así el control previo, con carácter vinculante o simplemente consultivo, permite que, antes de la aprobación del decreto legislativo por el Poder Ejecutivo, se cuente con la opinión del Congreso.

La existencia de estos parámetros de control no elimina, sin embargo, el principal problema que presenta el control parlamentario de la legislación delegada: la conveniencia del momento de su realización. A este problema contribuye, negativamente, el propio texto del artículo 90º del Reglamento del Congreso que ha incorporado el control *a posteriori* de dichas normas, pues es evidente que la derogación o modificación solo puede ser realizada luego de su entrada en vigencia, encontrando así «importantes limitaciones implícitas, puesto que no podrían afectar a la vigencia de una norma con fuerza de ley ya perfecta y en vigor, que necesitaría para ser modificada otra norma o acto con igual fuerza activa».<sup>57</sup>

Sin embargo, pensamos que dicho problema puede salvarse si se establecen fórmulas adicionales de control previo en la misma ley habilitante o autoritativa, con carácter vinculante o simplemente consultiva, pues «la comprobación parlamentaria de que el Gobierno ha cumplido lo dispuesto en la ley delegante tiene que tener lugar después de

---

<sup>57</sup> ESPÍN TEMPLADO, *op. cit.*, p. 258.

la elaboración de la norma, pero antes de la entrada en vigor de la misma, pues de otra forma, el procedimiento de control carecería por completo de contenido específico».<sup>58</sup>

En la práctica parlamentaria, el uso de decretos legislativos es de alguna manera moderada (véase Cuadro n.º 5), pues es evidente que, aun en periodos caracterizados por un control parlamentario inexistente, como por ejemplo de 1995 al 2000, el uso de decretos legislativos no fue excesivo, a excepción del año 1996 en el cual se aprecia un repunte en el uso de estas normas de carácter extraordinario.

**Cuadro n.º 5**  
**DECRETOS LEGISLATIVOS\***

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE NORMAS
1995	10
1996	94
1997	—
1998	11
1999	1
2000	12
2002	—
2003*	16

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Biblioteca del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\*Fecha: Al 20-11-2003.

Si bien el control parlamentario de los decretos legislativos es menos problemático que el control de los decretos de urgencia, no por ello

<sup>58</sup> GARCÍA SORIANO, Vicenta. «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario. Aplicación práctica durante el período 1989-1984». En: *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 896; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio. «Sobre el control parlamentario de los decretos legislativos». En: *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 856; CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En: *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 586.

es menos importante. Los parámetros de control son más precisos, pues no se realizan en función de conceptos abiertos, como sí sucede con los decretos de urgencia; antes bien tienen como presupuestos habilitantes una *materia específica* y un *plazo determinado*. Esto de alguna manera facilita el control parlamentario de los mismos, pues no existe un margen de discrecionalidad por parte del órgano controlante.

No obstante ello, es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de estas normas, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

## *ii. Dación de cuenta de decretos de urgencia*

La potestad del Presidente de la República de dictar decretos de urgencia tiene previsión constitucional en el artículo 118°-19 de la Constitución, y su respectivo control parlamentario está regulado en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.

Los decretos de urgencia son normas dictadas por el Presidente de la República para hacer frente a situaciones extraordinarias o imprevisibles, y que constituyen un riesgo inminente para la economía nacional o las finanzas públicas; empero, no sería del todo irrazonable entender que la necesidad y urgencia se refiera extraordinariamente también a temas de finanzas privadas que comprometan a las públicas y que sean de interés nacional.

Ahora, como quiera que la situación de necesidad o de urgencia es definida o interpretada por el Ejecutivo, hecho que abre un amplio margen de discrecionalidad para que el Ejecutivo emita decretos de urgencia de acuerdo con su conveniencia política,<sup>59</sup> y la posibilidad de que el decreto de urgencia pueda servir para obviar al Parlamento, bien porque este resulta incómodo, bien porque resulta políticamente más operativo prescindir del procedimiento legislativo ordinario, para imponer unos hechos consumados de difícil derogación ulterior, es que se requiere que sea sometido a control por el Congreso.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Un análisis del uso discrecional por parte del Ejecutivo de los presupuestos habilitantes de los decretos de urgencia en nuestro ordenamiento puede verse en LANDA, César. «Los decretos de urgencia en el Perú». En *Pensamiento Constitucional*, n.º 9, Año IX, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2003, pp. 131-138.

<sup>60</sup> CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 571.

En este sentido, el control parlamentario de los decretos de urgencia habilita al Parlamento para derogar o convalidar dichas normas, aun cuando la Constitución circunscribe el control a su modificación o derogación y el Reglamento del Congreso solo prevé su derogación, mas no su modificación.<sup>61</sup>

Por ello, siendo que el control parlamentario de los decretos de urgencia es para derogarlos o convalidarlos, es lógico que el control de los mismos sea siempre posterior. En este mismo sentido se ha pronunciado la doctrina, pues «en el caso del Decreto-ley [adviértase que lo que para nosotros son los decretos de urgencia, la doctrina española los denomina decretos-ley] el control es posterior a la producción de la norma; antes del control esta es perfecta y, en su caso, válida».<sup>62</sup>

El hecho de que el control de los decretos de urgencia sea *a posteriori* importa, ya de por sí, un elemento que dificulta su control; a ello se suma el hecho de que, en la práctica parlamentaria, su convalidación se realice mediante el *silencio legislativo positivo*<sup>63</sup> y su derogación sea expresa.

A nuestro entender, y con el fin de realizar un control efectivo y oportuno de los decretos de urgencia, debería reglamentarse en sentido contrario, es decir, el silencio del legislador debería entenderse como que la norma no ha sido convalidada, pues el silencio, que puede ser producto de la desidia de los parlamentarios para realizar el control o porque no es conveniente que se realice por afectar sus intereses políticos y de partido, no es argumento válido ni racional para que del mismo se pueda colegir, sin más, la convalidación de los decretos de urgencia, más aun cuando tal convalidación «aparece configurada como un acto de naturaleza esencialmente política, caracterizada por su alto grado de discrecionalidad».<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Refiriéndose a los decretos de urgencia, el artículo 118°-19 de la Constitución señala que: «El Congreso puede *modificar* o *derogar* los referidos decretos de urgencia»; en tanto que el artículo 91° - c) del Reglamento del Congreso establece que en caso de no cumplir con los requisitos establecidos, «la Comisión informante (...) presenta dictamen y recomienda su *derogatoria*». (Subrayado nuestro).

<sup>62</sup> GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *op. cit.*, p. 868; 385.

<sup>63</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, pp. 25-26; RUIZ MOLLEDA, Juan C. «El control parlamentario de los decretos de urgencia en el Perú». *Pensamiento Constitucional*, n.º 7, Año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000, pp. 520-525.

<sup>64</sup> CARMONA CONTRERAS, Ana. «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis crítico». En: VALL (coord.), *op. cit.*, p. 385.

Por otro lado, de la naturaleza misma de estas normas, podemos inferir determinados criterios que deben ser considerados al momento de realizar el control:

1. Los decretos de urgencia deben tener periodicidad limitada, pues por regla general siempre son transitorias; de lo contrario, si la situación excepcional que le sirve de base se prolongase en el tiempo, el Congreso debería legislar positivamente sobre el tema. Sin embargo, al no existir dicha limitación legislativa, el Reglamento del Congreso debería incorporarlo como un parámetro de control.
2. Los decretos de urgencia tienen fuerza de ley activa en tanto pueden modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias en el ámbito de su competencia; mas no deben tener fuerza pasiva, es decir, deben poder resistir una modificación de una norma de rango legal posterior.
3. Están reservados para regular solo materia económica y financiera.
4. Se dictan con la condición de que lo requiera el interés nacional, que si bien es un concepto jurídico abierto o indeterminado, no es de carácter discrecional del gobierno, motivo por el cual cabe asumir como un criterio delimitador que existe interés nacional cuando se halla comprometido el bien común, el interés social, la utilidad pública, la seguridad pública o el interés general.<sup>65</sup>

Ahora bien, el control parlamentario de los decretos de urgencia en nuestro ordenamiento, según como se ha venido presentando en la práctica parlamentaria (véase Cuadro n.º 6), nos indica que, por ejemplo, durante el régimen fujimorista fue inoperante, pues se estableció una práctica vedada y recurrente de no dar cuenta al Parlamento de los decretos de urgencia que emitía el Ejecutivo, agravada por el hecho de emitir decretos de urgencia «secretos».<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, pp. 25-26.

<sup>66</sup> Estos decretos de urgencia «secretos» nunca fueron remitidos al Congreso, mucho menos se sabía de su contenido. Más adelante, la Comisión investigadora Waisman hubo de determinar que muchos de estos decretos de urgencia «secretos» sirvieron para desviar indebidamente fondos públicos de un pliego presupuestario a otro. Baste como ejemplo mencionar el uso de estos decretos «secretos» para adquirir, por una suma ingente, caballos, sables, pantalones y calcetines para el batallón Húsares de Junín bajo el rubro de «secretos de Estado», a todas luces absolutamente absurdo.

**Cuadro n.º 6**  
**DECRETOS DE URGENCIA\***

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE NORMAS
1994	144
1995	73
1996	129
1997	116
1998	67
1999	78
2000	128
2001	142
2002	69
2003	14

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Al 20-11-2003.

Las inconveniencias de la situación descrita va más allá del funcionamiento adecuado del control parlamentario, pues el uso abusivo, discrecional o arbitrario de los decretos de urgencia, facilitado por un eventual apoyo parlamentario, introduce elementos oligárquicos en el proceso de decisión política. En este sentido, «conviene prevenir sobre un hecho no inhabitual: si el Gobierno obvia al Parlamento, la legitimidad del propio sistema queda afectada».<sup>67</sup>

Por ello, es preciso señalar que dentro de un régimen democrático, el control parlamentario de los decretos de urgencia exige una responsabilidad compartida del Ejecutivo y del Legislativo. Por parte del Ejecutivo, porque tiene la obligación (así lo establece la Constitución) de dar cuenta al Congreso; y, por parte de este, porque debe realizar la revisión, de fondo y de forma, y el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

<sup>67</sup> CARRILLO LÓPEZ, *op. cit.*, p. 571.

### iii. Dación de cuenta de los tratados internacionales ejecutivos

El control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos está previsto en el artículo 57° y 118°-11 de la Constitución, y en el artículo 92° del Reglamento parlamentario.

El control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos supone la participación del Poder Legislativo en lo relativo a la política exterior, que normalmente es liderada e impulsada por el Poder Ejecutivo, como consecuencia de la atribución que la Constitución ha establecido a favor del Ejecutivo.<sup>68</sup> En este sentido, la intervención del Parlamento en este ámbito se debe a un «cierto proceso de *democratización* de la política exterior, consistente en abrir cauces de participación en la misma a favor del Parlamento».<sup>69</sup>

A fin de tener cabal idea del control parlamentario de estos tratados, es necesario previamente referirnos a qué clase de tratados se refiere y, segundo, a qué ámbito queda habilitado el Parlamento para realizar el control respectivo.

Los tratados a los que hace referencia el artículo 92° del Reglamento del Congreso se refiere a aquellos que la doctrina denominará *tratados simplificados*. En efecto, los tratados simplificados son los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo, es decir, cuyas materias no están contempladas en el nivel legislativo ni constitucional,<sup>70</sup> por lo que no pueden contemplar materias relativas a derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, en materia tributaria, aquellas materias que requieran la modificación o derogación de una ley, ni las materias que requieran medidas legislativas para su ejecución.<sup>71</sup>

En tanto que el Reglamento del Congreso no especifica a qué ámbito se circunscribe la intervención del Parlamento, por medio del con-

<sup>68</sup> En este sentido, el artículo 118°-11 de la Constitución señala que: «Corresponde al Presidente de la República: [...] 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados».

<sup>69</sup> PÉREZ TREMP, Pablo. «El control parlamentario de la política exterior». En: GARRORENA MORALES (ed.), *op. cit.*, pp. 273-274.

<sup>70</sup> LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático...*, pp. 794-797.

<sup>71</sup> Artículo 56° de la Constitución y artículo 92° del Reglamento del Congreso de la República.

trol parlamentario de los tratados simplificados, entendemos que el control «[...] se dirige esencialmente a fiscalizar la actuación del Ejecutivo [...] que supone autorizar, o en su caso, denegar, que el Gobierno comprometa jurídicamente al Estado, en el orden internacional, a través de los Tratados [...]».<sup>72</sup>

Pero cabe agregar con respecto al momento de su realización, que el control parlamentario de los tratados simplificados es un control *a posteriori*, que se dirige también a evaluar el contenido material de los convenios, a fin de que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones.<sup>73</sup>

**Cuadro n.º 7**  
**TRATADOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS\***

ESTADO	NÚMERO
Publicados	44
En Comisión	14
Con Dictamen Favorable	8
Con Dictamen Negativo	3
Retirado	2
Rechazado	1
R. Plano/ Archivado	2
Autógrafa	2
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\*Fecha: Del 2001 al 20-11-2003.

Finalmente, y en lo que concierne a su manifestación en nuestra práctica parlamentaria (véase Cuadro n.º 7), a diferencia del control

<sup>72</sup> DORADO FRÍAS, Fernando. «El control parlamentario de la política exterior». En: *Problemas actuales del Control Parlamentario...*, p. 539.

<sup>73</sup> MÉNDEZ CHANG, Elvira. *El control parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999, p. 87.

parlamentario de los tratados ejecutivos en autocracia (entre 1993 y 1996 no se registró ninguna observación a los tratados simplificados celebrados por el Presidente de la República,<sup>74</sup> hecho indica que el control de estos tratados fue tendenciosamente evitado), en un régimen democrático, si bien la mayoría de ellos han sido convalidados por el Parlamento, como puede apreciarse, tres cuentan con dictamen negativo, dos han sido retirados, uno fue rechazado y dos fueron rechazados de plano y archivados. Todo esto es una señal de que el Parlamento está asumiendo activamente el control de estos tratados y dejando atrás el control falaz que caracterizó al régimen fujimorista.

### 3.3. CONTROL REPRESIVO

Mediante el control represivo, el Parlamento organiza y pone en funcionamiento su facultad de investigación y sanción mediante las comisiones investigadoras, el antejuicio político, la interpelación y la moción de censura, instituciones que a continuación analizamos.

#### 3.3.1. *Interpelación ministerial*

Tanto el artículo 131° de la Constitución Política como el artículo 83° del Reglamento del Congreso regulan este instrumento de control político.

De la interpelación ministerial cabe decir que es el acto parlamentario por el cual el Parlamento insta al Consejo de Ministros en pleno o a cualquier ministro individualmente, a fin de dar respuesta al pliego interpellatorio, el mismo que contiene «interrogaciones [...] sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente termina con la votación de una moción en la que la cámara fija su posición respecto del asunto debatido».<sup>75</sup>

Cabe señalar que la interpelación es un instrumento político de control no solo de la oposición parlamentaria sino, también, de la propia representación parlamentaria que apoya al Gobierno. Así, la mayo-

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>75</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En: *Cuestiones Constitucionales...op. cit.* p. 109.

ría parlamentaria debe cautelar que la actividad política y normativa del Poder Ejecutivo siga las pautas de gobierno, establecidas en la contienda electoral, la cual constituye su referente de control, mientras que la tarea de control de las minorías se centra en la fiscalización de la actividad del Poder Ejecutivo, en función de los mandatos de la Constitución y de la interpretación que los partidos de la oposición hagan de la acción gubernamental, en cuanto los resultados de los mismos no resuelvan los cruciales problemas del país.

No obstante, no se debe confundir la interpelación ministerial y las preguntas, pues entre ellas existen dos diferencias fundamentales. En efecto, por ser institutos distintos, existe una diferencia en razón del asunto sobre el que versan. El de las interpelaciones es un asunto cualificado con base en criterios objetivables que se especifican a nivel normativo en los ordenamientos parlamentarios en la actualidad. Las preguntas, en cambio, versan sobre cualquier asunto de interés público. Esta diferencia sustancial «se complementa con otra de índole adjetiva, que es la previsión de resultados de la interpelación, de la apertura de un procedimiento dirigido al pronunciamiento colegiado, mediante el instituto de la moción consecuencia de la interpelación».<sup>76</sup>

Ahora bien, existe en la práctica parlamentaria nacional una relación inversamente proporcional entre el gobierno y la oposición parlamentaria (véase Cuadro n.º 8). Así, se puede apreciar como regla que cuando existe identidad entre mayoría parlamentaria y el Poder Ejecutivo, no se interpela a sus ministros; pero si la mayoría parlamentaria es opositora al gobierno, se produce no solo interpelaciones ministeriales, sino también censuras, aplicando el principio de la regla de la mayoría, entendida como el control por medio del número mayoritario de votos, antes de la concertación.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> YANES HERREROS, Aureliano. «Mociones, interpelaciones y preguntas». En: VALL (coord.), *op. cit.*, p. 258.

<sup>77</sup> LANDA, César (Con la colaboración de Jorge León). *Control Parlamentario...*, pp. 32.

**Cuadro n.º 8**  
**INTERPELACIONES\***

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas	2
En Consejo Directivo	3
Rechazadas	1
Con retiro de firmas	1
Al Archivo	2
TOTAL	9

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Del 13-11-2001 al 20-11-2003.

### 3.3.2. *Moción de censura y cuestión de confianza*

La moción de censura y la cuestión de confianza están reguladas por el artículo 132º de la Constitución, mientras que el Reglamento parlamentario las regula en su artículo 86º.

*En relación con ambos institutos, cabe señalar que son instrumentos de control político para hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros considerados individualmente.*

En el caso de la moción de censura, esta puede ser planteada por los Congresistas luego de la interpelación y de la concurrencia de los ministros para informar. Sin embargo, también es posible plantearla cuando el ministro se muestra renuente ante la invitación para informar o luego del debate en el que intervenga el ministro por su propia voluntad. El Reglamento del Congreso prevé la posibilidad, además, de proponer dicha moción cuando, durante la participación de los ministros en las sesiones del pleno, estos ofendan al Congreso o a sus miembros.<sup>78</sup>

Nuestro ordenamiento, sin embargo, no ha previsto la moción de censura *constructiva*, pues solo prevé que ante la aprobación de la mo-

<sup>78</sup> Cf. Artículo 86º-a) del Reglamento del Congreso de la República.

ción de censura, el Gabinete en pleno o los ministros personalmente, según sea el caso, deben dimitir, pero no se propone una fórmula de reemplazo. Es por ello que «la capacidad de control que a través de ella puede desplegarse no depende tanto de que la censura sea o no constructiva como de que el debate se implemente de modo que permita a la oposición realizar de la mejor manera su crítica al gobierno». <sup>79</sup>

Esto encuentra apoyo en el hecho de que muy rara vez la moción de censura llega a desplegar toda su efectividad. Así lo demuestra la experiencia parlamentaria ya que en la década de los ochenta solo un ministro llegó a ser censurado, en la década de los noventa ninguno, mientras que en el actual período democrático solo se ha llegado a plantear dos pedidos de censura que finalmente no han prosperado (véase Cuadro n.º 9).

**Cuadro n.º 9**  
**CENSURA MINISTERIAL\***

MINISTRO	ESTADO	N.º DE CENSURA
Ministro del Interior	Para ser vista por el Consejo Directivo	1
Ministro de Agricultura	No aprobado	1
Miembros de la Mesa Directiva del Congreso	Con retiro de firmas	1
TOTAL		3

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Del 15-11-2001 al 20-11-2003.

En cuanto a la cuestión de confianza, su planteamiento solo se produce por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno, quedando establecida la imposibilidad de que la misma pueda ser planteada por los parlamentarios. <sup>80</sup>

<sup>79</sup> ARAGÓN REYES, *op. cit.*, p. 198.

<sup>80</sup> En este sentido, el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 86º ha establecido que: «c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso (...). d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas».

En este sentido, el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros de *motu proprio* pueden solicitar al Congreso un voto de confianza (sin perjuicio del voto de investidura), cuando consideran que requieren de la convalidación del Parlamento para un programa político o económico determinado, o inclusive para solicitar la delegación de facultades legislativas.

Sin embargo, es necesario señalar que si la cuestión de confianza es rechazada por mayoría simple de votos de los congresistas, se produce el mismo efecto que la censura, esto es, la crisis ministerial que lleva a la dimisión de todo el gabinete —si el que solicitó el voto de confianza es el gabinete en Pleno— o solo del ministro que solicitó la cuestión de confianza del Congreso.

### 3.3.3. *Comisiones investigadoras*

Las comisiones parlamentarias de investigación, previstas en el artículo 97° de la Constitución y en el artículo 88° del Reglamento del Congreso, «pueden cumplir una tarea importantísima para el correcto funcionamiento del sistema democrático, y [...] que por ello, además de ser muy necesarios, es preciso que sean configurados adecuadamente».<sup>81</sup>

Dado que por su propia naturaleza y porque están sujetos a la voluntad política del Parlamento, las comisiones investigadoras son las que más controversias y roces provocan, es necesario determinar, claramente, sus poderes y límites, a la vez que se requiere, debido a la frecuente recurrencia a solicitar la conformación de estas Comisiones, racionalizar su conformación y funcionamiento, para que «esta arma afilada de la oposición no pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso».<sup>82</sup>

Como quiera que uno de los aspectos más controvertidos y difíciles de las comisiones investigadoras están relacionados con sus límites, podemos advertir que aquellas están limitadas, cuando menos, por las siguientes restricciones que a continuación analizamos.

<sup>81</sup> TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 11-12.

<sup>82</sup> ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En: DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (coord.) *Las Comisiones Parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994, p. 52.

### *i. Límites materiales*

Dentro de los límites materiales se ubican las materias clasificadas como «secretas» o «reservadas». El Reglamento del Congreso nada dice al respecto. Aunque en la práctica las comisiones investigadoras han tenido y tienen acceso a determinada información de carácter reservado, nada obliga a las instituciones que manejan y tienen bajo su responsabilidad este tipo de información a suministrar los mismos, pues ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso establecen tal obligación, más aun cuando se trata de informaciones que puedan comprometer la seguridad nacional o la defensa del Estado.

En todo caso, «para evitar cualquier tentación de ilegalidad cobijada en la clasificación como secretos de ciertos temas, debe garantizarse un control parlamentario de los mismos ejercido de forma periódica y responsable»,<sup>83</sup> y eso implica la necesidad de que, en vía reglamentaria, se determine hasta dónde las comisiones investigadoras pueden tomar conocimiento de tales materias y cuál es la responsabilidad de quienes la solicitan.

### *ii. Límites orgánicos o competenciales*

Dentro de estos límites corresponde analizar las relaciones entre las comisiones investigadoras, el Poder Judicial y el Ministerio Público.

La Constitución, en su artículo 97º, señala que las conclusiones a las que lleguen las Comisiones investigadoras «no obligan a los órganos jurisdiccionales» y en el artículo 139º-2 señala que la facultad de investigación del Congreso no debe «interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno». Del mismo modo, el Reglamento del Congreso señala que «las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales».

Sobre este tema, en la doctrina del Derecho parlamentario comparado se pueden identificar dos sistemas respecto de las relaciones de las Comisiones Investigadoras con el Poder Judicial. Existe un primer sistema, como el francés, al que podemos denominar *sistema excluyente*

---

<sup>83</sup> TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 130.

que no permite la iniciación de un proceso de investigación parlamentaria si está pendiente un procedimiento judicial sobre los mismos hechos; es más, «todo proceso de investigación parlamentaria se vería paralizado si se iniciase con posterioridad un proceso judicial».<sup>84</sup>

Por otro lado, podemos hablar de un *sistema paralelo*, según el cual la existencia de un proceso judicial no impide que el Congreso pueda iniciar investigaciones sobre los mismos hechos, permitiendo que la investigación parlamentaria y la investigación jurisdiccional puedan realizarse paralelamente. Es el caso, por ejemplo, del sistema norteamericano e italiano, entre otros.

De los artículos mencionados antes se desprende con claridad que nuestro sistema constitucional ha optado por este último, esto es, por el *sistema paralelo*, en virtud del artículo 88<sup>o</sup>-f del Reglamento del Congreso que establece que «la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación. El mandato de estas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo», y eso es un acierto si consideramos que la investigación parlamentaria y la investigación jurisdiccional tienen diferente naturaleza y objeto.

Sin embargo, el *sistema paralelo* tiene el inconveniente de generar fricciones entre el Parlamento y el Poder Judicial, dado que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso regulan las relaciones entre estos órganos del Estado, por lo que no quedan claros otros aspectos como, por ejemplo, si el Poder Judicial tiene la obligación de proporcionar información y pruebas al Congreso sobre un determinado hecho, o si las pruebas exhibidas por el Parlamento no las invalida para ser actuadas en vía judicial.

Respecto del primer cuestionamiento, pensamos que debe ser el mismo Poder Judicial quien determine y decida si proporciona o no una determinada información, considerando la autonomía institucional que le asiste y el principio de colaboración entre los poderes del Estado.

---

<sup>84</sup> GUDE FENÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad Santiago de Compostela, 2000, p. 94.

En relación con la actuación de pruebas en sede parlamentaria, cabe señalar que tal exhibición no las invalida como medios probatorios, pero siempre que la exhibición se realice considerando el *test de la razonabilidad*. En otras palabras, las comisiones investigadoras, para poder determinar si es factible la difusión de un determinado medio probatorio, deben seguir los siguientes pasos: a) *adecuación de la medida* (para verificar que la exhibición de los medios probatorios sea afín a las funciones que han dado origen a la creación de la comisión investigadora); b) *necesidad de la medida* (la decisión parlamentaria de ordenar la exhibición de un determinado medio probatorio debe ser indispensable para llevar a cabo la finalidad de la comisión investigadora); y c) *proporcionalidad de la medida* (en tanto que la difusión que haga la comisión investigadora debe ser proporcional al objetivo que se persigue).<sup>85</sup>

Por otro lado, en cuanto a las relaciones de las Comisiones Investigadoras con el Ministerio Público, resulta bastante cuestionable que el artículo 88º-i del Reglamento del Congreso señale que, si el informe de la Comisión Investigadora es aprobado, «el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que corresponda». Este artículo parece constreñir al Fiscal de la Nación a iniciar, siempre y en todos los casos, las acciones que corresponda, pues no deja un ámbito de libre devaluación, y eso implica una afectación de la autonomía e independencia que constitucionalmente le han sido conferidas.

Lo expuesto hasta esta parte nos lleva a considerar una regulación expresa de las relaciones entre el Congreso, el Poder Judicial y el Ministerio Público en materia de investigación parlamentaria, a fin de no afectar la autonomía y la independencia de dichos órganos del Estado.

### iii. Límites personales

Un tercer límite a la facultad de investigación del Congreso lo constituyen, indudablemente, los derechos fundamentales. No obstante que el artículo 97º de la Constitución no prevé a los derechos funda-

---

<sup>85</sup> LANDA, César. «Sobre las relaciones entre las comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: el caso de los vídeos de la corrupción». *Revista Bibliotecal*, n.º 4, año 3, CAL, Lima, 2002, pp. 403-411.

mentales (a excepción del derecho a la intimidad) como límite a esta potestad parlamentaria, cabe decir que los mismos son auténticas «vallas» al ejercicio del poder, incluido el poder de investigación del Congreso. Esto en el entendido de que «los derechos fundamentales tienen un doble carácter constitucional: como derechos individuales de la persona y como orden valorativo institucional».<sup>86</sup>

Dado que el Reglamento del Congreso es muy parco al señalar que quienes concurren citados por una Comisión Investigadora «pueden acudir a ellas en compañía de un Abogado» (artículo 88°-d), nos lleva a señalar que se deben incluir otros derechos que las comisiones investigadoras deben respetar: derecho a la dignidad de la persona humana, el derecho al honor, el derecho a la intimidad y privacidad, el derecho al debido proceso parlamentario y el derecho de defensa.

Además, debemos resaltar que si bien el Reglamento del congreso establece la obligación de comparecer ante ellas y proporcionar la información que se posea (artículo 88°-b), nada obliga a quien comparece a declarar; esto es así por cuanto este constituye una manifestación del derecho a la no incriminación,<sup>87</sup> del mismo modo que le asiste, al compareciente, el derecho a la no autoincriminación propiamente dicha.

#### *iv. Límites temporales*

Es pertinente analizar bajo este punto la duración de las comisiones de investigación. El Reglamento del Congreso (artículo 88-º) no señala un plazo determinado que tiene una Comisión Investigadora para realizar sus investigaciones, pues tal determinación lo realiza el Pleno del Congreso; tampoco establece un número limitado de veces por los cuales se puede prorrogar el plazo otorgado por el Pleno del Congreso a una comisión investigadora.

Es necesario, a este respecto, que el Reglamento establezca un plazo prudencial para el desarrollo de las investigaciones, así como el número de veces por los cuales las tareas de una Comisión Investigadora puede ser prorrogado, lo contrario significa aportar elementos de inefi-

<sup>86</sup> LANDA, César. *Teoría del Derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2003, p. 177.

<sup>87</sup> QUISPE FARFÁN, Fany. *La libertad de declarar y el derecho a la no incriminación*. Lima: Palestra Editores, 2002, p. 57.

cacia y desidia por parte de los que conforman dichas comisiones investigadoras.

Ahora bien, junto a la complejidad que plantea el tratamiento de los límites de las comisiones investigadoras, aparece el problema de las facultades o poderes con los que cuentan dicha comisiones.

El artículo 97º de la Constitución ha investido a las comisiones investigadoras de los «mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial», del mismo modo que el Reglamento del Congreso lo hace en el artículo 88º-d. Es del caso advertir que tal equiparación de los apremios que tienen las comisiones investigadoras con los del órgano jurisdiccional no convierte a aquellas en órganos judiciales, pues «no por ello debe asimilarse la naturaleza política, propia de los órganos parlamentarios, con la naturaleza judicial, propia de los órganos judiciales».<sup>88</sup>

Pero es justamente por el hecho de que las comisiones investigadoras gocen de tales poderes que se hace necesaria una regulación clara y precisa, a fin de evitar que en su uso se incurra en arbitrariedades, hecho que implica que el *principio de razonabilidad* pondere permanentemente el uso de estas facultades, que en las líneas que siguen analizaremos.

i. *Poder para requerir la comparecencia de personas*  
(The power to send for persons)

Según el Reglamento del Congreso, las comisiones investigadoras pueden solicitar al juez especializado en lo Penal que una persona sea conducida por la fuerza pública cuando no comparezca en la fecha y hora señalados (artículo 88º-d). Hasta aquí parece que tal proceder es correcto, pero tal corrección desaparece cuando el mismo artículo señala que el juez «accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud». Consideramos que el artículo en análisis, en esta parte, es inconstitucional, por cuanto afecta la autonomía e independencia judicial al compeler y obligar injustificadamente, y por el solo mérito de la solicitud, al juez a ordenar la comparecencia de una persona mediante la fuerza pública. Debe quedar claro que lo que se

---

<sup>88</sup> GARCÍA MAHAMUT, ROSARIO. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 68.

cuestiona aquí no es tanto que las comisiones investigadoras tengan tales facultades, sino que ponemos en entredicho que se obligue al Juez a ordenar tal comparecencia, sin que el mismo pueda realizar una libre valoración de tal solicitud, por lo que consideramos que este aspecto debe ser materia de reforma.

Junto a este poder, aparece la facultad de las comisiones para solicitar el allanamiento de domicilios y locales. La redacción del artículo en comentario no puede ser más deficiente, pues mientras que para la comparecencia de las personas el juez no puede valorar su procedencia, este artículo prevé, sin fundamento alguno, para el caso del allanamiento, que el juez puede ordenar el allanamiento «previa evaluación de los argumentos presentados», es decir, cuando se trate de afectar la libertad de la persona, el juez no puede valorar tal solicitud, mientras que para el allanamiento sí lo puede hacer. Nada más absurdo.

Frente a estos inconvenientes debemos plantear que tales pedidos, incluida la solicitud de medidas cautelares personales, como el impedimento de salida del país, deben ser ordenados única y exclusivamente por el órgano jurisdiccional, el que deberá valorar libremente, en todos los casos, la procedencia o la improcedencia de tales pedidos.

Antes de finalizar esta parte creemos importante analizar la obligatoriedad que tienen las autoridades, funcionarios, servidores públicos y cualquier persona, de comparecer ante las comisiones de investigación y cuáles son las consecuencias que puede generar su inobservancia.

En principio, cabe decir que es lícito y correcto que se haya establecido tal obligación, pues, de lo contrario, estas Comisiones devendrían en estamentos ineficaces y sin poderes para realizar sus funciones.

Ahora bien, el incumplimiento de tal obligación daría lugar a la configuración del delito de negativa a colaborar con la administración pública (artículo 371 del Código Penal) dado que «se niega al funcionario público la colaboración que necesita de ciertas personas para poder cumplir sus funciones» incluida la solicitud de «una comisión investigadora del Parlamento».<sup>89</sup> Esto implica que las personas requeridas a comparecer deben ser adecuadamente notificadas dentro de un plazo razonable que se debe establecer y que no contempla el actual artículo 88-c del Reglamento del Congreso.

---

<sup>89</sup> ABANTO VÁSQUEZ, Manuel. *Los delitos contra la Administración Pública en el Código Penal peruano*. 2.ª edición, Lima: Palestra Editores, 2003, pp. 182-187.

ii. *Poder para recabar información:*  
(The power to send for papers and records)

Estos poderes de las Comisiones Investigadoras están contemplados tanto en la Constitución Política (artículo 97º) como en el Reglamento del Congreso (artículo 88-e) y fundamentalmente son dos: el poder para solicitar el levantamiento del secreto bancario y el levantamiento de la reserva tributaria.

El problema que plantea el primero, es decir, el levantamiento del secreto bancario, es que el Reglamento (artículo 88º-f) no especifica de qué personas se puede solicitar, si es de todas o solo de los funcionarios públicos, pues qué finalidad puede tener levantar el secreto bancario de una persona que no ha desempeñado un cargo público o que no tiene relación con los hechos que se investiga.

El tema ha sido tratado en la doctrina extranjera, que se ha pronunciado en el sentido de que, frente al vacío que existe en el Reglamento del Congreso a este respecto, pues no prevé de quiénes se puede solicitar el levantamiento del secreto bancario, «sólo es posible su acceso cuando afecte a personas que desempeñen o hubieran desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas y empresas de ellas dependientes. Fuera de este ámbito subjetivo de aplicación resulta no fundado en derecho su acceso».<sup>90</sup>

El levantamiento de la reserva tributaria adolece de los mismos defectos que afectan al del secreto bancario, y eso hace necesario también mayor precisión al respecto en el Reglamento del Congreso; por ello, creemos que es extrapolable al levantamiento de la reserva tributaria la propuesta planteada para el primero.

En cuanto al funcionamiento real de las Comisiones Investigadoras en la práctica parlamentaria, cabe decir que la misma está marcada por la recurrencia casi ilimitada a solicitar su conformación (véase Cuadros n.º 10 y 11), lo cual contribuye negativamente a que las tareas realizadas por dichas comisiones no tengan ninguna relevancia ni trascendencia en la opinión pública.

---

<sup>90</sup> MASSÓ GARROTE, MARCOS F. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2001, p. 192.

**Cuadro n.º 10**  
**MOCIONES DE ORDEN DEL DÍA QUE SOLICITAN**  
**CONFORMACIÓN DE COMISIONES INVESTIGADORAS\***

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas como Comisiones Investigadoras	46
Aprobadas como Comisiones Ordinarias con facultades de investigar	34
Aprobadas como Comisión Especial	1
En trámite	67
Rechazadas	3
Retiradas	15
Al Archivo	38
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Del 27-07-2001 al 20-11-2003.

**Cuadro n.º 11**  
**MOCIONES DE ORDEN DEL DÍA QUE SOLICITAN CONFORMACIÓN**  
**DE COMISIONES INVESTIGADORAS EN TRÁMITE\***

ESTADO	NÚMERO
En Mesa Directiva	1
En Consejo Directivo	52
En Agenda del Pleno	13
En Orden del Día	1
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Del 27-07-2001 al 20-11-2003.

Frente a esta situación, pensamos que a fin de no convertirlas en instrumentos de control ineficaz, la conformación de las comisiones investigadoras debe racionalizarse ostensiblemente en virtud del *principio de razonabilidad*, más aun si consideramos que la conformación de mu-

chas de ellas no tienen, realmente, al interés público como presupuesto fáctico.

Además, se debe tener en cuenta la importancia que supone el hecho que estas comisiones estén presididas fundamentalmente por la oposición democrática parlamentaria, pues la experiencia de la década pasada nos enseña que cuando las comisiones investigadoras se dejan en manos de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, las mismas se convierten no en instrumentos de control sino en un «foro público exculpatorio» de los yerros y traspies del Gobierno, como lo fueron, en su momento, las comisiones investigadoras que investigaron la falsificación de firmas hecha por un partido afín al Gobierno fujimorista y la comisión investigadora de la interceptación telefónica.

Es en este contexto que la oposición democrática debe asumir responsablemente, sin caer en la oposición filibustera y obstruccionista, su rol democrático de control del poder, a partir de la delimitación clara y precisa de los poderes y límites de las comisiones investigadoras, que aquí hemos esbozado preliminarmente.

### *3.3.4. Antejucio político*

El antejucio político, en la Constitución de 1993, está regulado por los artículos 99º y 100º, del mismo modo que el artículo 89º del Reglamento del Congreso prevé su procedimiento.

Como se sabe, las modificaciones introducidas por la Constitución vigente desnaturalizó la forma como se concibió originariamente el antejucio político en la Constitución de 1979, al facultar al Congreso para imponer sanciones (suspender, inhabilitar o destituir) por delitos de función e infracción de la Constitución a determinados funcionarios, dando origen a una suerte de «juicio político». Esto, a su vez, ha incidido negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control. Frente a este problema, podemos considerar dos alternativas:

- 1) se retorna al antejucio político (propriadamente dicho) tal como lo concibió la Constitución Política de 1979; o
- 2) se mantiene el «antejucio político» tal como está previsto en la Constitución vigente, pero a condición de una reforma sustancial del procedimiento que para tal efecto se ha previsto.

Al respecto, consideramos que la primera alternativa planteada es la más adecuada, esto es, el Parlamento debe limitarse a suspender, de encontrar responsabilidad, al funcionario público sujeto al antejuicio político y dejar la vía expedita para que el Poder Judicial pueda tomar conocimiento y pronunciarse, porque el hecho de que el Parlamento imponga sanciones, muchas veces afectando derechos fundamentales, riñe con el principio de división de poderes y no se condice con los postulados de un Estado constitucional democrático. Esta es la alternativa que ha sido considerada también en la Reforma de la Constitución de 1993.

Sin embargo, tal Reforma ha sido postergada, hecho que nos lleva a proponer una modificación sustancial del procedimiento de «antejuicio político», cuya finalidad no es juzgar ni sancionar, sino que «su propósito final es levantar la inmunidad o prerrogativa (exención de proceso y arresto) que protege al titular de una función para que los órganos jurisdiccionales (ordinarios o especiales) procesen y juzguen su conducta».<sup>91</sup>

Como consecuencia de esta desnaturalización y la confusión que se ha generado, en la doctrina nacional hay quienes sostienen que en nuestro sistema constitucional se ha incorporado, por medio de la Constitución de 1993, el juicio político para los funcionarios que cometan infracción a la Constitución y el antejuicio político para los delitos de función.<sup>92</sup> Sin embargo, tal afirmación, aparte de ser bastante cuestionable, es muy peligrosa porque ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso hacen referencia expresa, en artículo alguno, al juicio político, menos por infracción de la Constitución. De hecho, este carece de un procedimiento propio.

Ahora bien, debido a que los delitos de función están tipificados en las leyes penales, se elimina todo concepto jurídico abierto e indeterminado, al tiempo que no deja un margen de interpretación discrecional que puede servir para fines espurios. De hecho, el antejuicio político por esta causal no presenta problemas tan complejos como el antejuicio por infracción de la Constitución. Por esta razón es que vamos a anali-

---

<sup>91</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «Acusación constitucional, antejuicio o juicio político». *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales, CAJ, diciembre, Lima, 1995, p. 129.

<sup>92</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución Peruana de 1993*. T. II. Lima: Fondo de Desarrollo editorial de la Universidad de Lima, 1998, pp. 334 y ss.

zar este último a fin de proponer algunos criterios para mejorar su regulación y eficacia.

En la base de los inconvenientes que genera el antejuicio político por infracción de la Constitución está el hecho de que las infracciones carecen de una tipificación.

Así, las sanciones que impone el Congreso por esta causal, aunque cueste creerlo, se asemeja al *bill of attainder* del Parlamento inglés del siglo XVI, institución por la cual dicha institución, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena. En este sentido, la doctrina señala que «el *impeachment* se diferencia del *bill of attainder* en que éste castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que *no están tipificados*, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho».<sup>93</sup>

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por *infracción* de la Constitución, aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad. Más aun, en reciente sentencia del Tribunal Constitucional tan solo se ha señalado que la infracción constitucional es «toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, [que] compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta».<sup>94</sup>

Por ello, no coincidimos con quienes afirman que la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional,<sup>95</sup> porque con ello

<sup>93</sup> ARMAGNAGUE, Juan F. *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995, pp. 18-19.

<sup>94</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, 1 de diciembre de 2003. Véase <[www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)>.

<sup>95</sup> EGUIGUREN, FRANCISCO. «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». En sus *Estudios Constitucionales*. Lima: Ara Editores, 2002, p. 454.

se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso parlamentario, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º-24-d de la Constitución de 1993.

Sin embargo, uno de los problemas más graves relacionados con la infracción de la Constitución tiene que ver con el hecho de que el Parlamento puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado pueda impugnar tal acto porque como sabemos, cuando el Congreso impone una sanción por infracción de la Constitución, esta queda en los fueros del Parlamento, siguiendo la vieja doctrina de los *interna corporis acta*.<sup>96</sup> Por ello, el Poder Judicial no tiene la oportunidad de conocer este caso y tampoco existe posibilidad de que a los afectados se les pueda restituir sus derechos ni retirar la sanción impuesta injustamente.

Además, cabe preguntarse ¿cómo quedaría la sanción impuesta por un mismo hecho que configura, a la vez, un delito de función e infracción de la Constitución, si en sede judicial no se le encuentra responsabilidad penal? Al respecto es claro que al no encontrar responsabilidad por el delito de función, el acusado debe ser restituido en sus derechos; lo mismo no sucede por infracción porque, como ya dijimos anteriormente, el Poder Judicial no podrá avocarse su conocimiento, dando origen al absurdo que para el Poder Judicial el acusado es inocente, mientras que para el Parlamento, que ya le impuso una sanción, el acusado es responsable.

Por ello, en el caso de la concurrencia de un proceso judicial y otro parlamentario sobre una misma persona por infracción constitucional, este último debería ceder competencia o quedar en suspenso a resultas de su resolución judicial, en la medida que tengan la misma materia como objeto de investigación y sanción.

De allí que, tomando en consideración los principios del *debido proceso parlamentario* se hace necesario delimitar conceptualmente lo que ha de entenderse por infracción de la Constitución, además de es-

---

<sup>96</sup> ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 54-56.

tablecer los principios que pueden dar lugar a la configuración de dicha violación.

### *i. Tipificación*

Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos —sociales, políticos y económicos— establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción —en caso de su incumplimiento— por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley, para lo cual dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios:

### *ii. Principios*

a) *Principio de razonabilidad.* Habrá infracción constitucional por toda violación a un mandato constitucional *objetivo*, por ejemplo, al no respetar los plazos constitucionales establecidos para aprobar la ley de presupuesto (artículos. 78º y 80º) o, realizar el mensaje presidencial anual ante el Congreso (artículo 118º-7).

El acto constitucional, para que no sea una infracción debe también ser *lícito*, es decir, no debe infringir directa ni indirectamente los dos tipos de norma de la Constitución:

—*Norma constitucional regla*, caracterizada por ser una obligación de hacer o de no hacer, por ejemplo «nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe» (artículo 2º-24-a) o «no hay proceso judicial por comisión o delegación» (artículo 139º-1).

—*Norma constitucional de principio*, que constituye un mandato con un alto grado de generalidad, pero que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible. Por eso constituye una norma de optimización que debe ser cumplida en diferentes grados, como por ejemplo «[...] el Estado fomenta y garantiza el ahorro [...]» (artículo 87º) o, «[...] el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario [...]».

Sin perjuicio de lo señalado, la infracción constitucional también se produciría si se violan los valores constitucionales y democráticos del Estado de Derecho, valores que constituyen el fundamento que legitiman al Estado Constitucional como, por ejemplo, la soberanía popular

expresada en que «el poder del Estado emana del pueblo» (artículo 45º) o la posición humanista según la cual «[...] la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado [...]» (artículo 1º).

b) *Principio de racionalidad*. Se busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes constitucionales que son objeto de protección, de modo que los valores, principios o reglas constitucionales hayan sido infringidos sin intermediación alguna por el acto cuestionable. Se debe determinar que haya una relación lógica y causal entre el acto constitucional, y la afectación del bien constitucional para que se produzca la infracción constitucional.

c) *Principio de proporcionalidad*. Para que se produzca una infracción constitucional no basta que dicho acto sea irrazonable o irracional, sino que también debe ser desproporcionado. Pero debe graduarse la intensidad de la afectación a los bienes constitucionales para que constituyan una infracción constitucional. Así, se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:

—*Infracción leve*. Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (artículo 44º).

—*Infracción intermedia*. Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, tienen prioridad en el Congreso la aprobación de «[...] las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995 [...]» (Octava Disposición Final y Transitoria); e

—*Infracción grave*. Cuando se viola un mandato claro y vinculante, como, por ejemplo, «[...] el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata [...]» (artículo 112º); cuando se viola un valor democrático, como, por ejemplo, «[...] el Presidente de la República se elige por sufragio directo [...]» (artículo 111º); o cuando se viola un principio constitucional —como el principio de supremacía constitucional «[...] la Constitución prevalece sobre toda norma legal [...]» (artículo 51º)— que ponga en peligro al propio Estado constitucional.

### *iii. Principio de proporcionalidad de las sanciones*

La triple naturaleza del acto constitucional debe ser concurrente para que se produzca la infracción constitucional. En otras palabras, dicho acto debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado para que constituya una infracción constitucional. Pero no toda infracción constitucional conlleva una misma sanción, sino que, de conformidad con el grado de infracción cometida, la sanción será también proporcional. Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan solo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional.

Sin perjuicio de ello, es oportuno mencionar que, de no llegarse a producir una infracción constitucional, el Congreso podría ejercer uno de sus poderes implícitos: realizar una declaración preventiva acerca de ciertos actos constitucionales que de continuar o no rectificar podrían configurar un supuesto de infracción. Ello con la finalidad de llevar a cabo su función de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (art. 102º-2), mediante una amonestación pública, salvo que considere algún tipo de sanción constitucional.

### *iv. Infracción de la Constitución y parámetros de su tipificación*

Consideramos que la trasgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción de la misma, esto en el entendido de que tales infracciones deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario público, de conformidad con lo postulado en el párrafo precedente. Por lo demás, esto implica que se lleve a cabo dicho proceso, respetando los principios y garantías del debido proceso parlamentario, en su doble vertiente, como tutela del Derecho objetivo del Congreso de investigar y sancionar las infracciones constitucionales, y como tutela de los derechos subjetivos de las autoridades protegidas por el antejuicio de respetar el debido proceso parlamentario.

Finalmente, y en general, cabe decir que las acusaciones constitucionales constituyen práctica bastante frecuente en la función de control parlamentario (véase Cuadro n.º 12), sobre todo, desde el restablecimiento del régimen democrático, debido a que en el período de los noventa se realizó una falsa identidad entre autoridad e impunidad, salvo que se tratara de representantes o autoridades vinculadas a la oposición. Eso ha generado un desembalse de acusaciones constitucionales que ha

provocado una sobrecarga de la labor parlamentaria de control, con los problemas propios de su adecuada preparación, investigación, procesamiento y toma de decisión parlamentaria.

**Cuadro n.º 12**  
**ACUSACIONES CONSTITUCIONALES\***

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE ACUSACIONES
1995-2000 (5 años)	144
2000	161
2001	106
2002	108
2003	291

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.  
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.º 270, 2003.  
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.º 297, 2003.  
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.º 299, 2003.  
Memoria de la Comisión de Constitución y Reglamento. Períodos 2001-2002; 2002-2003. Congreso de la República, Lima, 2003. pp. 253-254.

Elaboración: César Landa y Jorge León.

\* Fecha: Al 20-11-2003

#### IV. CONCLUSIÓN

En definitiva, el control parlamentario, en tanto mecanismo de control del poder, cumple un papel fundamental con el fin de garantizar los derechos fundamentales, fortalecer el Estado constitucional democrático y legitimar al poder mismo.

No obstante su importancia, el funcionamiento del control parlamentario se ha visto afectado por una serie de factores que lo han sumido en una situación de crisis (como se desprende del análisis realizado), y eso no es sino la manifestación de la crisis de legitimidad por la que viene atravesando el Parlamento en nuestros días. Una de las causas que más ha contribuido, y de hecho contribuye, de forma determinante a tal crisis, es la identificación de la titularidad del control con la

mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, con lo cual la potencialidad del mismo se ve seriamente disminuida.

Frente a esta situación, es necesario que la oposición parlamentaria asuma consciente y responsablemente la titularidad del control parlamentario, pero no para realizar una oposición meramente obstruccionista cuando no pasiva sino para desempeñar el rol de una oposición que, aparte de formular críticas legítimas, proponga alternativas viables a las propuestas del Gobierno. Esto puede ser fortalecido, frente a los obstáculos que la mayoría siempre impone, a partir de consagrar, jurídica y normativamente, el derecho de las minorías de oposición para realizar dicho control, garantizándose de esta manera su tutela jurisdiccional.

Finalmente, es necesario señalar que si se quiere dotar de funcionalidad al control parlamentario, es importante que la oposición parlamentaria realice su tarea de control, no a partir de una concepción estrecha y restrictiva del mismo, sino que debe ser realizado por medio de todos los procedimientos parlamentarios (incluido el procedimiento legislativo), a fin de que el control político se realice desde toda la «perspectiva» parlamentaria y no solo a partir de determinados procedimientos; ello también implica mejorar, sustancialmente, la regulación y el funcionamiento de todos los instrumentos de control previstos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

Lima, febrero de 2004.