



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República

**Universidad del Estado de Nueva York
USAID - PERU**

Control Parlamentario Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

Dr. César Landa

Lima, Marzo del 2003



Control Parlamentario

César Landa*

Sumario:

I.- Presentación. II.- Transición democrática. III.- Reforma constitucional. IV.- Estructura del Congreso. 1. Unicameralidad. 2. Estatuto del representante. 3. Función legislativa. 4. Función de control. 5. Disolución del Congreso. V. Control Parlamentario. 1.- Naturaleza. 2.- Instituciones de control. 2.1. Control preventivo. A. Voto de investidura. 2.2. Control funcional. A. Pedido de informes. B. Invitación a ministros. C. Estación de preguntas. D. Dación de cuenta: i. Decretos de urgencia. ii. Decretos legislativos. 2.3. Control represivo. A. Comisión investigadora. B. Antejudio político. C. Interpelación ministerial. D. Censura, cuestión de confianza y dimisión. VI. Conclusión.

I. Presentación

El poder legislativo reside en el Congreso y tiene competencia para realizar tres funciones constitucionales: legislar, controlar y representar. Su origen se remonta a la baja Edad Media, cuando el parlamentarismo inglés institucionalizó la opinión pública del pueblo; a partir de entonces, el rey ya no podría establecer un impuesto sin convocar a la representación parlamentaria –*non taxation without representation*-. En ese sentido, con el establecimiento de los regímenes democráticos, los Parlamentos, durante el siglo XIX, se caracterizaron por ser los entes legisladores por excelencia del Estado de Derecho, en tanto eran sede de la soberanía popular. Sin embargo, durante el siglo XX el Poder Ejecutivo ha empezado a compartir la responsabilidad de ser también una fuente productora del Derecho. Motivo por el cual, la tarea del control y fiscalización política ha adquirido un rol protagónico en el quehacer parlamentario.

Por ello, en el presente informe se va a analizar los mecanismos de fiscalización y control políticos regulados en la Constitución Política de 1993 (en adelante CP) y en el Reglamento del Congreso (en adelante RC); pero, es necesario ubicarlos en el proceso democrático y el marco de la estructura básica del Congreso y del proceso de reforma democrática del Estado, que le otorgan sentido a la función de control parlamentario.

II. Transición democrática

Dada la crisis de legitimidad política que generó el inconstitucional proceso de re-reelección presidencial de Fujimori, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la sesión de Windsor -Canadá- en junio del 2000 sentó en el banquillo de los acusados al gobierno del ex Presidente Fujimori por violar los mandatos de defensa del sistema democrático de la Carta americana. En ese sentido, la OEA estableció en Lima, en julio del 2000, una Mesa de Diálogo donde representantes del gobierno, la oposición y de la sociedad civil, debían debatir sobre temas centrales para el fortalecimiento democrático: la reforma del sistema judicial, la reforma del sistema

* Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Agradezco la colaboración de Jorge León Vásquez.

electoral, la reforma del aparato militar y la restitución de los medios de comunicación a sus legítimos propietarios, básicamente.

Paradójicamente, no se incluyó la reforma democrática del Congreso, aunque sería en sede parlamentaria desde donde se realizaría el pacífico proceso de transición política, Así, en el mes de septiembre de ese año, en pleno proceso de diálogo, desdibujado debido a la falta de voluntad del gobierno de entonces para concertar con lealtad democrática, apareció un vídeo en los medios de comunicación social, donde Vladimiro Montesinos, hombre fuerte del régimen fujimorista, entregaba quince mil dólares al congresista de oposición Kouri para que pase a la bancada parlamentaria fujimorista, a fin de lograr la mayoría parlamentaria, que no obtuvo el gobierno mediante el sufragio ciudadano.

Con este vídeo se confirmó una verdad pública tanto del origen del transfuguismo de varios parlamentarios de la oposición hacia el oficialismo, como de la corrupción política con que se había desarrollado el proceso electoral, que quedó impune. Frente a esta situación, el Presidente Fujimori, en vez de destituir y mandar procesar a su asesor Montesinos y pedir que se levante la inmunidad parlamentaria del congresista Kouri, anunció su renuncia a terminar su mandato el 2005, disponiendo la convocatoria a elecciones no sólo presidenciales, sino también que arrastró a la ciertamente cuestionada representación parlamentaria.

Esta decisión política se tradujo en un acuerdo político entre el gobierno y la oposición en la Mesa de Diálogo de la OEA para que el Congreso reforme la Constitución. Dicha negociación no estuvo exenta de la presión gubernamental, para que se aprobase simultáneamente en el Congreso una ley de amnistía a los militares, ante eventuales procesos judiciales por delitos inclusive de narcotráfico. Pero, el chantaje político-militar no prosperó ante la agudización de la crisis política.

En consecuencia, el 5 de noviembre del 2000 entró en vigencia la Ley N.º 27365, mediante la cual se realizó la tercera reforma constitucional a la Constitución de 1993, que requería ser aprobada por dos legislaturas ordinarias con una mayoría calificada (Art. 206º CP). En efecto, la reforma se aprobó por los dos tercios de los congresistas en dos artificiales legislaturas ordinarias de la Cámara Única –entre fines de octubre e inicios de noviembre-, con el fin de permitir que los mandatos de cinco años del entonces Presidente Fujimori y de los parlamentarios, culminaran en julio del 2001, en vez de terminar en julio del 2005. Asimismo, se dispuso la prohibición de la reelección presidencial inmediata, salvo que dejara un período como mínimo.

Pero, la crisis política no se agotó sólo en la reforma constitucional aprobada por las bancadas parlamentarias, sino que estuvo acompañada de un conjunto de transformaciones políticas, como la censura parlamentaria de la Presidenta del Congreso Martha Hildebrandt dada la crisis de legitimidad de la mayoría parlamentaria y la elección de Valentín Paniagua -siendo representante de la bancada de la oposición- como nuevo Presidente del Congreso. Lo que expresó la coalición de las fuerzas parlamentarias de las minorías y sectores de la antigua mayoría parlamentaria.

Poco después, en noviembre del 2000, se profundiza la crisis de legitimidad del gobierno, cuando se produjo un hecho político sin precedentes: la salida del Presidente Fujimori del Perú para participar en Brunei en una conferencia internacional de economía de la región Asia-Pacífico; para luego, continuar viaje extraoficialmente al Japón, país desde el cual envió al Congreso su carta de renuncia a la Presidencia de la República, ante el desconcierto y desbande de sus ministros y congresistas, así como la indignación de sus opositores políticos y la opinión pública nacional.

Ante este acto de deslealtad política, el 22 de noviembre del 2000, el Congreso de la República, como sede del cambio político y democrático, nuevamente con los votos de las minorías y la mayoría parlamentaria, aprobó declarar la vacancia presidencial por causa de permanente incapacidad moral del Presidente Fujimori (Art. 113^o-2 CP), rechazando su pedido de renuncia.

La declaración de la incapacidad moral de Fujimori tuvo como consecuencia constitucional inmediata su destitución como Presidente de la República; es decir, quedó vacante el cargo de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que asume el Presidente de la República, de conformidad con los artículos 110^o y 118^o-3 de la Constitución. Si bien, en el régimen constitucional peruano existen dos vicepresidentes de la República, para reemplazar sucesivamente al Presidente en caso de ausencia, suspensión o vacancia, éstos renunciaron previamente a la destitución presidencial dada la grave crisis moral en la que estaban directamente involucrados el Presidente y su asesor Vladimiro Montesinos.

Producida la vacancia presidencial, el representante Valentín Paniagua como Presidente del Congreso, asumió automáticamente el cargo provisorio como Presidente de la República, de conformidad con el artículo 115^o de la Constitución. Si bien se debatió, acerca de los límites en el ejercicio excepcional de su nuevo cargo, lo cierto es que al haber pedido licencia de su función parlamentaria y haberse elegido *ad interim* a un nuevo Presidente del Congreso –el congresista Carlos Ferrero-Valentín Paniagua ejerció las competencias y facultades del cargo de la Presidencia de la República de pleno derecho, hasta el 28 de julio del 2001, en virtud a la interpretación que hizo la Ley N.º 27508.

Con motivo de las elecciones políticas generales del 8 de abril del 2001, el candidato Alejandro Toledo de Perú Posible resultó ganador de las elecciones frente a Alan García del Partido Aprista Peruano, pero en la segunda vuelta electoral. Conjuntamente con la elección de Toledo a la Presidencia de la República, también se renovó el Congreso Unicameral, quedando integrado por Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Frente Independiente Moralizador, Unidad Nacional, Unión por el Perú, Unidad Democrática Popular, Acción Popular, fundamentalmente; los mismos que han formado un bloque parlamentario de gobierno y oposición democrática.

El proceso de transición democrática colocó al Congreso, como sede constitucional de la representación política, en la instancia de articulación de los diferentes intereses democráticos orientados a sortear la crisis de manera pacífica. Ello fue posible, debido a que en la composición del Congreso se expresan instituciones democráticas fundamentales. Así, la representación parlamentaria expresa el pluralismo político, que en tanto tal, genera el debate entre las diferentes concepciones políticas; pero, además, la publicidad de los actos parlamentarios permitió que existiera transparencia del proceso de transición democrática.

Ello no hubiera sido posible, sin el rol que juegan los medios de comunicación libres, objetivos para informar a la opinión pública las graves decisiones parlamentarias que se tomaron. Remontando la falta de confianza en la institución parlamentaria, en la medida que la publicidad convirtió a la ciudadanía en partícipe del proceso democrático de cambio institucional. No obstante, los medios de comunicación y la opinión ciudadana no parecen revalorar el rol protagónico del Congreso en el proceso de democratización. Lo cierto es que este proceso puso en evidencia la necesidad de su reforma, para modernizar y democratizar las funciones parlamentarias.

III. Reforma constitucional

Como la necesidad de la reforma constitucional aparece cuando el principio político democrático entra en contradicción con el principio jurídico de supremacía constitucional existente, con motivo del restablecimiento del orden democrático, en julio del 2001, el Presidente Paniagua nombró una Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, con la finalidad de que realice estudios y propuestas para las posibles reformas a la Constitución de 1993, que pudiera llevar a cabo el próximo Gobierno. De esta manera, el Gobierno provisorio dejó analizadas las bases para una nueva legalidad constitucional, acorde con el proceso democrático de reconstrucción del Estado de Derecho¹.

El gobierno del Presidente Toledo asumió el compromiso de retornar al Estado democrático mediante la reforma constitucional. Al respecto, se inició con una reforma parcial a la Constitución, a fin de restablecer la descentralización política, mediante la creación de gobiernos regionales. En efecto, siguiendo el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 206° de la Constitución de 1993, el Congreso aprobó por mayoría absoluta de dos tercios en dos legislaturas ordinarias, la Ley N.° 27680 en marzo del 2001, reformando el Capítulo XIV del Título IV De la Descentralización. Posteriormente, dictó la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Bases de la Regionalización creando gobiernos regionales en cada departamento, donde en noviembre del 2002 se llevaron a cabo las elecciones a fin de que los pueblos del interior del país, eligieran directamente a sus autoridades regionales, conjuntamente con sus autoridades municipales,

De otro lado, en diciembre del 2001 el Congreso aprobó mediante Ley N.° 27600, la necesidad de reformar totalmente la Constitución, a fin de establecer un nuevo marco institucional acorde con la demanda política de consagrar un régimen democrático –no sólo formal- en la Constitución; tomando en consideración la constitución histórica, particularmente la Constitución de 1979. Asimismo, el Congreso de la República dispuso que la Comisión de Constitución, contara con la participación de un equipo de constitucionalistas, para elaborar el proyecto de reforma total de la Constitución, que sería puesto a debate nacional, para su posterior aprobación primero del Congreso y luego del pueblo a través de un referéndum.

El Congreso ha entendido que la reforma total de la Constitución radica en la necesidad de reforzar el sistema democrático constitucional; lo que supone tutelar los derechos fundamentales, asegurar el control y el balance entre los poderes del Estado y establecer una economía social de mercado al servicio de la persona humana. Para lo cual, la Comisión de Constitución aprobó el 5 de abril del 2002 un Anteproyecto de Ley de Reforma Constitucional², desarrollando las libertades personales, los derechos políticos y civiles y los derechos sociales, económicos y culturales, estableciendo las bases de una verdadera descentralización territorial del poder basada en la participación ciudadana, fortaleciendo los partidos políticos y fomentando los mecanismos de control a los posibles excesos autocráticos de las autoridades civiles y militares del Estado, así como, promoviendo la fiscalización de las mayorías políticas, sociales y económicas transitorias.

¹ Ministerio de Justicia, *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima, 2001, p. 109.

² Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución (Texto para el debate) 5 de abril de 2002*. Lima, 2002, p. 149.

Luego de la realización de diversos foros de debate constitucional en todo el país y haber recibido las observaciones y propuestas de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, la Comisión de Constitución conjuntamente con el Comité Asesor, llevó a cabo la revisión del documento constitucional, siendo aprobado el 11 de julio del 2002³. Con lo cual, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional quedó a disposición del Pleno del Congreso para su debate y aprobación parlamentaria; para luego ponerlo a la votación de la ciudadanía, a través del referéndum popular.

En ese sentido, el Congreso inició el debate constituyente en agosto del 2002. Hasta enero del 2003 ha aprobado el Título I: Derechos Fundamentales, Deberes Fundamentales y Procesos Constitucionales, así como el Título III: Régimen Económico. El debate constituyente se ha centrado, sobre todo, en cuestionar el proceso de reforma constitucional, antes que en el contenido de dicha reforma.

En ese marco, el Colegio de Abogados del Cuzco interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 27600; fundamentándose en que, para reformar totalmente la Constitución se debía convocar a una Asamblea Constituyente, en la medida que la reforma total de la Constitución no es una tarea propia del Congreso ordinario, sino hacer sólo una reforma parcial.

Al respecto, el Tribunal Constitucional desestimó la demanda debido a que la Constitución de 1993 no ha previsto la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; sino que ha establecido el mecanismo de la reforma a través de la aprobación con mayoría calificada y en dos legislaturas ordinarias o con la aprobación de los dos tercios de congresistas y posterior referéndum constitucional.

No obstante, la sentencia del Tribunal Constitucional⁴ estableció que el Congreso se encuentra habilitado sólo para efectuar la reforma parcial de la Constitución, sometiéndola a referéndum constitucional; mientras que, si quisiera llevar a cabo una reforma total de la Constitución (Art. 32º CP) debería convocarse al poder constituyente, supuesto en el cual, el Congreso sólo podría elaborar un proyecto de Constitución que luego debe someter, necesariamente, a la voluntad popular.

Como la Constitución no es una obra acabada, sino que evoluciona de acuerdo con las fuerzas políticas, sociales y económicas, se puede señalar que el Proyecto de Reforma Constitucional es la expresión jurídica del programa democrático del actual momento histórico. Pero, la estabilidad jurídica, política y económica democráticas que el pueblo anhela establecer en el país, no debe significar inmovilismo o rigidez constitucional, sino que, por el contrario, la Constitución debe permanecer incompleta porque, si bien pretende encausar el proceso político, económico, social y cultural de la Nación, siempre debe estar abierta a incorporar los cambios históricos venideros y futuros.

En particular, la necesidad de los cambios democráticos y constitucionales en el Congreso, obedece al sentimiento de la ciudadana y de los partidos políticos de romper con un sistema parlamentario que pueda llegar a ser autocrático y corrupto, que se implementó durante la década pasada, bajo el régimen del ex Presidente Alberto Fujimori. Para ello, el pueblo debe ejercer su poder constituyente con patriotismo constitucional, es decir, mediante el ejercicio de los derechos a la

³ Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*, Lima, 2002, pp. 173.

⁴ Tribunal Constitucional del Perú, *Expediente N.º 014-2002-AI/TC*, del 21 de enero del 2003. Ver: www.tc.gob.pe.

participación política, acceso a la información, libertad de expresión, fiscalización mediante la revocatoria del mandato, rendición de cuentas y educación cívica, entre otros.

El Proyecto de Reforma Constitucional, por un aparte, en cuanto a la organización del Congreso, reincorpora el sistema bicameral, de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; se postula la renovación por mitad a los Diputados a mitad de período parlamentario, que es de cinco años. La elección de los diputados se desarrollaría en circunscripciones departamentales, mientras que los senadores serían elegidos en la circunscripción electoral nacional; asimismo, reincorpora los períodos de las legislaturas parlamentarias ordinarias.

Por otra parte, se faculta a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a las altas autoridades, premunidas del Antejudio Político. Proceso político que retoma la naturaleza histórica de la misma, debido a que sólo se habilita a la Cámara de Senadores para que pueda levantar el fuero parlamentario del encausado, pudiendo suspenderlo de su función parlamentaria, a fin de que sea procesado judicialmente. Así, se eliminaría la potestad jurisdiccional otorgada al Congreso para inhabilitar o destituir a un representante, materia propia del Poder Judicial.

Estos acuerdos políticos básicos propios de un consenso parlamentario, se encuentran garantizados como parte del pacto constitucional, en el Proyecto de Reforma Constitucional. Por ello, la reforma constitucional del Congreso no sólo es *necesaria*, sino también es *realista* si utiliza imaginativamente los propios mecanismos de participación establecidos para la reforma constitucional, mediante el referéndum constitucional y, además, será *posible* si hay consenso político entre las bancadas parlamentarias sobre los contenidos de la reforma.

Pero, la reforma parlamentaria será válida si el Gobierno honra en dicha reforma la esperanza ciudadana depositada en las ánforas y actúa con responsabilidad pública, ya que será el pueblo quien se pronunciará finalmente en un referéndum popular sobre la validez o invalidez de una nueva Constitución y de su modelo parlamentario.

IV. Estructura del Congreso

La reforma política parte de conocer la estructura básica del Congreso, como preludeo al análisis de la función de control parlamentario.

1. Unicameralidad

La Constitución de 1993 ha establecido que el poder legislativo reside en una Cámara Única. Sólo en las fugaces Constituciones de 1823 y 1867, el Perú optó por el sistema unicameral como ahora. Se aduce en su favor que el sistema bicameral -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- hace lenta y reiterativa las funciones de legislación y control parlamentarias, más aún cuando se requiere de decisiones legislativas y políticas urgentes, dada la situación de emergencia que vive el país. Pero, por otro lado, se aprecia que un sistema unicameral fácilmente deriva en una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso en el despotismo asambleario, si el partido de la mayoría en el Congreso es el mismo que el del Presidente de la República y su gabinete ministerial, es decir, no es la mejor garantía para afirmar la independencia y, sobre todo, el control entre los poderes.

El período de elección de los congresistas es de cinco años, coincidente con el mandato del Presidente de la República. El Congreso está integrado por ciento veinte

representantes (Art. 90° CP). Su renovación es total y al término del mandato; es decir, ordinariamente no hay renovación parcial, por tercios o mitades. Sin embargo, si el Presidente disolviese constitucionalmente el Congreso, la Constitución dispone que exista renovación parlamentaria total, al final del período de la dictadura constitucional que asume el Presidente de la República, que puede ser de hasta cuatro meses (Art. 134° CP). Realizadas las nuevas elecciones al Congreso, la Constitución no ha establecido límite alguno para evitar que el Presidente nuevamente disuelva el Congreso, potestad extraordinaria que es ejercida, por única vez, en el Derecho Constitucional Comparado.

La Constitución tampoco ha definido si la elección de los congresistas se realiza en función del distrito electoral único o por distritos electorales departamentales, provinciales o múltiples. En cuanto a la elección de los congresistas, tan sólo la Constitución ha señalado que para las elecciones políticas generales de 1995, es decir, para elegir a los primeros ciento veinte congresista, se debía realizar por distrito electoral nacional (Sétima Disposición Final y Transitoria de la Constitución). Lo cierto es que en el proceso democrático del año 2000-2001 se reconoció que las elecciones unicamerales se realicen por circunscripciones departamentales.

En cuanto a las competencias parlamentarias, el Congreso tiene atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de representación ciudadana. Sesiona, en legislaturas ordinarias y extraordinarias, según se desprende de los artículos 95°, 118°-6; 118°-7; 130° y 106° de la Constitución; sin embargo, se ha obviado garantizar en el texto constitucional el período de las *legislaturas ordinarias*. Las mismas que han sido reguladas en el Reglamento del Congreso (Art. 49° RC), donde se ha dispuesto que la primera va del 27 de julio al 15 de diciembre y la segunda va del 1 de marzo al 15 de junio.

En cambio sí se ha precisado (Art. 118°-6 CP) que la convocatoria a las *legislaturas extraordinarias* del Congreso la realiza el Presidente y en este caso debe firmar el decreto de convocatoria; eliminándose la posibilidad constitucional de que los propios congresistas sean quienes dispongan o soliciten reunirse en sesión extraordinaria, como poder público autónomo que es. Antes, la convocatoria de sesión extraordinaria, era solicitada por no menos de los dos tercios de los representantes y el Presidente de la República debía convocarla.

La práctica parlamentaria, con la Constitución de 1993, desde 1994 ha puesto en evidencia que los parlamentarios no han podido convocar o solicitar que se convoque a sesión extraordinaria; más aún, se introdujo una práctica de realizar "sesiones complementarias" del Congreso, por decisión de la mayoría parlamentaria, como una prolongación de las legislaturas ordinarias y ante la falta de convocatoria a legislaturas extraordinarias solicitadas por las minorías parlamentarias.

El Congreso cuenta con la Comisión Permanente, la integran los representantes de los grupos parlamentarios en proporción a su número de congresistas, en total no deberán ser más del veinticinco por ciento del número legal de miembros del Congreso, es decir, integrada por no más de treinta parlamentarios. Dicha Comisión tiene atribuciones específicas durante el período de sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso (Art. 101° CP). Así, acusa ante el Congreso a las altas autoridades del Estado que la Constitución especifica -Presidente de la República, congresistas, ministros, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos y al Contralor General de la República- por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta pasados cinco años de dejado el cargo (Art. 99° CP). Asimismo, la Comisión Permanente puede, en receso del Congreso, aprobar los

créditos suplementarios y habilitaciones presupuestales que demande el Ejecutivo (Art. 101^o-3 CP).

De otro lado, la Comisión Permanente está encargada del nombramiento del Contralor General, o la ratificación de altas magistraturas del estado: Presidente del Banco Central de Reserva, Superintendente de Banca y Seguros (Art. 101^o-1 y 2 CP). Asimismo, esta Comisión puede ser habilitada, mediante la delegación de competencias legislativas del Congreso, para que legisle en las materias y plazos que especifique la ley habilitadora y con cargo a dar cuenta al Congreso (Art. 101^o-4 CP).

La Comisión Permanente también se encarga de recibir los decretos de urgencia que haya expedido el Presidente de la República, durante el período de la disolución del Congreso. La Comisión debe examinar los decretos de urgencia y elevarlos al Congreso cuando éste se vuelva a instalar (Art. 135^o CP).

El Congreso también cuenta con los grupos parlamentarios, que se forman con seis congresistas como mínimo, con el propósito de cumplir mejor las tareas parlamentarias de organización y funcionamiento del Congreso, entre las mayorías y minorías parlamentarias (Art. 94^o CP y 37^o RC).

2. Estatus del representante

Los *requisitos* para ser congresista son: ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos veinticinco años (Art. 90^o CP). Lo cual indica que todas las personas que eligen no pueden ser elegidas. Asimismo, ciertas autoridades del Estado no pueden ser candidatos al Congreso, debido a las responsabilidades que desempeñan y siempre que no dejen el cargo seis meses antes de la elección, como los ministros, viceministros, Contralor General, prefecto, subprefecto, gobernador; también están *impedidos* de ser congresistas los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público y del Consejo Nacional de la Magistratura; el presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria y el Superintendente de Aduanas; los presidentes de los órganos descentralizados de gobierno, como los alcaldes, y; los miembros de las fuerzas armadas y policiales en servicio activo (Art. 91^o CP).

La Constitución dispone que los congresistas deban ejercer su función a tiempo completo y a exclusividad, estando prohibidos de practicar cualquier profesión durante las horas de sesiones del Congreso; norma que no ha tenido vigencia alguna (Art. 92^o segundo y tercer párrafo CP). Los congresistas también tienen incompatibilidades para ejercer otra función pública, salvo que sea el cargo de Ministro de Estado o de integrar comisiones internacionales con autorización del Congreso o ejercer la docencia; asimismo, es incompatible su cargo público con el de miembro del *staff* directivo de empresas que tiene contratos con el Estado. Los congresistas también tienen prohibido integrar los directorios de las empresas estatales, realizar gestiones particulares ante las oficinas de la Administración Pública y ejercer la defensa legal ante el Poder Judicial, salvo causa propia o de su cónyuge, entre otros.

El candidato al Congreso una vez que es electo representa a la Nación en su conjunto, ya no puede depender de las órdenes de su partido, movimiento político, ni de los propios electores que lo eligieron; porque representa a todo el país y no a una facción o grupos de interés de ella. Esto hace que no esté sujeto al mandato imperativo, por que si fuese así los electores o el partido al cual representa, podrían eventualmente destituirlo o cambiarlo, por distintas razones (Art. 93^o CP).

Esto trae como consecuencia que, los parlamentarios que no cumplan con sus ofertas electorales quedarán impunes, hasta un nuevo proceso electoral o sanción disciplinaria de su organización, pero esto último no lleva a la destitución del cargo de congresista. En todo caso, las medidas disciplinarias que prevé el Reglamento del Congreso aluden a sanciones administrativas de suspensión hasta ciento veinte días, por razones distintas a la de falta de representatividad del congresista (Art. 95 *in fine* CP).

En el proceso político, la función de mediación parlamentaria adquiere toda su importancia, es decir, el deber del congresista de intervenir ejerciendo una función conciliatoria y de negociación frente a los conflictos sociales, no de carácter individual, que se presentan fuera del marco institucional o que no encuentran solución pacífica entre los mismos. Esto hace que los parlamentarios cumplan también una función mediadora entre la sociedad y el Estado. Como no existe norma escrita para la mediación parlamentaria, se acude a los mecanismos y procedimientos parlamentarios de presentación de un proyecto de ley -ahora factible de hacerlo directamente por los ciudadanos- (Art. 107° *in fine* CP), la creación de una comisión investigadora si se refiere a una grave denuncia o a la presentación de mociones del Orden del Día o de un Pedido con Acuerdo del Pleno para que el Congreso se dirija a la autoridad pública competente, recomendando atender tal demanda o resolver urgentemente tal conflicto. Estas prácticas no están exentas de ejercicios parlamentarios que van desde la negociación hasta la presión política.

Para el ejercicio de sus funciones, los congresistas cuentan con las prerrogativas parlamentarias de la inviolabilidad y a la inmunidad parlamentaria. Estos privilegios protegen a los representantes, sobre todo, de las minorías parlamentarias de la persecución política; así, la *inviolabilidad* consiste en el derecho de los congresistas a no ser detenidos por autoridad o declararlos responsables por tribunal alguno, por las opiniones que vierten y actuaciones parlamentarias que realicen; en garantía del ejercicio autónomo de sus funciones de representación popular (Art. 93° segundo párrafo CP).

Por la *inmunidad*, los congresistas no pueden ser procesados ni presos, sin el previo antejuicio, por parte del Congreso o autorización de la Comisión Permanente o del Congreso, desde que son elegidos e incluso un mes después del término de su mandato, ya sea que cometa delitos de función o delitos comunes tipificados en la legislación. Si el delito es común y el congresista es detenido *in fraganti*, debe ser puesto en el término de veinticuatro a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, para que autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento correspondiente. En caso que se autorizase la detención y procesamiento ante el Poder Judicial, el Congreso deberá levantar el fuero parlamentario, con lo cual, el parlamentario tanto puede seguir ejerciendo su función política, como también ser procesado judicialmente (Art. 93° tercer párrafo CP).

En los casos de delitos de función es del caso precisar que son aquellos que se cometen básicamente al amparo de la inmunidad parlamentaria de la cual goza el representante, aun cuando ésta sólo se circunscribe al ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias, señaladas en la Constitución y el Reglamento del Congreso. En este supuesto, cabe el antejuicio político o acusación constitucional, que se lleva a cabo en el seno del Congreso, como se desarrolla más adelante; en este caso el congresista o alto funcionario puede ser suspendido en el ejercicio de sus funciones y, además, ser objeto de enjuiciamiento y sanción ante la Corte Suprema (Arts. 99° y 100° CP).

3. Atribuciones legislativas

La potestad legislativa del Congreso puede abordarse desde la teoría de los actos parlamentarios, entendidos como aquellos actos jurídicos del Congreso a través de los cuales expresa su voluntad política, en el marco de la Constitución Política, el Reglamento Parlamentario o los usos o prácticas parlamentarias, produciendo efectos en el ordenamiento jurídico o en el régimen político del país.

Así, las más importantes decisiones del Congreso son expresadas en leyes desarrollando así la función legislativa del Parlamento. Sin embargo, desde el punto de vista formal, el Congreso también aprueba resoluciones legislativas, para aprobar el Reglamento del Congreso, los tratados internacionales o acusar constitucionalmente. Estos actos parlamentarios tienen fuerza de ley y, los dos primeros, además, gozan de rango de ley.

Las leyes que dicte el Congreso no pueden hacer diferencias entre las personas, salvo que sean leyes especiales porque lo exige la naturaleza de las cosas (Art. 103° CP), como por ejemplo, el mayor pago de impuestos a la renta al Estado por parte de quienes mayores ingresos económicos obtienen. La ley sólo es aplicable a partir del día siguiente de su publicación y sus efectos rigen desde ese día, salvo disposición contraria de la propia norma para materia penal cuando es más favorable al reo (Arts. 103° y 109° CP); pero de una interpretación valorativa y sistemática de la Constitución, también, se puede aplicar la retroactividad benigna para el trabajador y el contribuyente (Arts. 26°-2 y 74° CP), tarea que puede completar el juez constitucional.

a. Íter legislativo

Tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas: los congresistas y el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros; los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgentes, tienen preferencia en el Congreso (Arts. 107° y 105° CP). También gozan del derecho de iniciativa en las materias que son propias de su competencia la Corte Suprema de Justicia -con el privilegio de la preferencia dado su carácter de urgente-, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, las municipalidades provinciales, los colegios profesionales y los ciudadanos en el número y forma que establece la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano Ley N.° 23600 y sus modificatorias (Arts. 107°, 159°-7, 162°, 178° CP). De modo que este derecho se amplía a nuevos órganos representativos y a los propios hombres y mujeres interesadas en el quehacer público. Las leyes de reforma constitucional pueden partir de la iniciativa de los congresistas, del Presidente de la República y del cero punto tres por ciento (0.3%) de firmas de la población electoral, comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones (Art. 206° CP).

La ley una vez aprobada por el Congreso unicameral es enviada al Presidente de la República para su promulgación, en el plazo de quince días. En caso contrario lo hace el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República tiene observaciones a la ley, las remite al Congreso en el término de los quince días. Reconsiderada la ley en el Congreso, el Presidente del Congreso la promulga, siempre que en contra de cada una de las observaciones del Poder Ejecutivo hayan votado más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (Art. 108° CP).

La Constitución de 1993 faculta que el Presidente si no promulga una ley, pueda observarla en parte o en todo y devolver al Congreso la autógrafa de la ley (Art.

108° CP). Es decir, que no puede mandar publicar y cumplir parcialmente una ley remitida por el Congreso, por cuanto va en contra de una técnica de cooperación, control y balance parlamentario. No obstante, el ex Presidente Fujimori hizo uso de la observación y promulgación parcial de la Ley de Presupuesto de 1991. Esta potestad es inconcebible de practicar sobre las leyes de reforma constitucional, por cuanto la observación presidencial no está permitida (Art. 206° CP).

b. Tipos de leyes

Se puede señalar que el Congreso aprueba leyes ordinarias, leyes orgánicas y leyes de reforma constitucional. Las leyes ordinarias se aprueban por mayoría simple y para todo asunto legislativo de interés del Congreso; salvo cuando se trate de leyes de reforma de la Constitución o de leyes orgánicas. Cabe señalar que la tramitación del proyecto de ley de reforma constitucional es particular, por que no sólo basta la votación de la mayoría del número legal de congresistas, sino también ser ratificada por referéndum popular o, de lo contrario, debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra legislatura ordinaria, por los dos tercios del número legal de congresistas (Art. 206° CP).

La Constitución define a las leyes orgánicas, como aquellas que regulan la estructura y el funcionamiento de las actividades del Estado previstas en la Constitución; así como, también, las otras materias cuya regulación por ley orgánica lo dispone la propia Constitución (Art. 106° CP). En tal sentido, son leyes orgánicas las normas relativas a la participación ciudadana (Art. 31° CP), conservación del medio ambiente y uso de los recursos naturales (Art. 66° CP), la Contraloría General (Art. 82° CP), el Banco Central de Reserva (Art. 84° CP), el Poder Judicial (Art. 143° CP), el Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 150° CP), la Defensoría del Pueblo (Art. 161° CP), las municipalidades (196° CP), las regiones (Art. 198° CP) y la regulación de las garantías constitucionales (Art. 200° CP).

En consecuencia, la Constitución reconoce diversas categorías y procedimientos o requisitos de aprobación de las leyes (ordinaria, orgánica y de reforma constitucional); pero no define si existe algún nivel de prelación entre las mismas, razón por la cual hay que aplicar la teoría de la fuerza de ley (activa y pasiva), así como también los principios de jerarquía (supremacía constitucional y supremacía de legalidad, Art. 51° CP), o los principios de competencia (competencias exclusivas, compartidas, concurrentes, etc., de los Arts. 56°, 57° o 192° CP, por ejemplo).

A estas tres fuentes del Derecho constitucional –ley de reforma constitucional, ley orgánica y ley ordinaria-, se deben añadir el Reglamento del Congreso y los decretos legislativos y los decretos de urgencia del Poder Ejecutivo, las resoluciones legislativas y tratados del Congreso y las sentencias del Tribunal Constitucional sobre acciones de inconstitucionalidad de las leyes, así como las ordenanzas municipales y las normas regionales de carácter general, en la medida que gozan de rango de ley (Art. 200°-4 CP).

La tarea legislativa, sin embargo, no queda exclusivamente en poder del Congreso, también éste puede delegar facultades legislativas a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo, para que emita decretos legislativos, sobre la materia y en el plazo que señala la ley autoritativa (Arts. 104° y 101°-4 CP). Los decretos legislativos están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación y vigencia a los requisitos de cualquier ley ordinaria; asimismo, el Presidente de la

República está obligado a dar cuenta al Congreso sobre el uso de la potestad legislativa que ha recibido (Art. 104° CP).

c. Reglamento del Congreso

El Congreso tiene la potestad soberana de dictar su propio Reglamento que tiene fuerza de ley (Art. 94° CP y Art. 1.º RC). El Reglamento del Congreso de la República fue aprobado por el Congreso Constituyente Democrático el 13 de mayo de 1995; en él se especifica la organización, funcionamiento, economía y administración del Congreso; en particular se desarrollan las atribuciones de la Comisión Permanente y de las demás comisiones -ordinarias, investigadoras o especiales-, asimismo se regula el rol de los grupos parlamentarios que se organizan en función de mínimo de seis congresistas, que representan a las organizaciones políticas que integran el Congreso, a fin de una mejor administración legislativa entre la mayoría y las minorías. Si el reglamento del Congreso violase algún mandato constitucional, por el fondo o por la forma, cabe interponer una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Art. 200°-4 CP).

Es del caso mencionar que en un sistema unicameral, ocupan un rol preponderante las comisiones ordinarias, por cuanto el trabajo legislativo y de control se concentra en estos órganos y ya no en los plenarios; de modo que, la regulación y la asignación de las potestades y recursos técnicos y económicos necesarios para las comisiones, en particular las ordinarias, se convierte en una necesidad imperiosa de regulación, pero que ha sido incorporada de manera relativa en el Reglamento del Congreso.

En el Reglamento también se consideran los procedimientos legislativos y de control modernos y simplificados –dejando atrás buena parte del procedimiento de acusación constitucional basado en la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1868-, así como de sesiones, votaciones y medidas disciplinarias, que garanticen el proceso de concierto entre la decisión de la mayoría y las opiniones de las minorías. Para tal efecto, los grupos parlamentarios y sus portavoces autorizados deben establecer acuerdos o pactos cara a cumplir sus funciones parlamentarias; ya sea que otorguen sólida mayoría al gobierno, adecuen el funcionamiento del Congreso a los requerimientos de la legislación básica de desarrollo constitucional y/o controlar la incompetencia, negligencia y corrupción en la Administración Pública y del Gobierno, así como también para orientar políticamente la solución de los urgentes problemas del país. Lo cual no obsta para que frente a los vacíos del Reglamento, la *práctica parlamentaria* del Congreso peruano hubiera sido considerada también en el propio Reglamento, como fuente del Derecho parlamentario.

4. Atribuciones de control

El Congreso también ejerce funciones de control, que será analizado más adelante, que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Primero, el control preventivo, se realiza cuando el Presidente del Consejo de Ministros con su equipo ministerial acude al Pleno del Congreso al asumir el cargo, para recibir un voto de confianza (Art. 130° CP).

Segundo, un control funcional, a través de los pedidos de informes y datos a los responsables de la política general del Estado; en esta perspectiva de control funcional, también se encuentran las invitaciones que los congresistas formulan a los ministros y otras autoridades para que informen sobre la política de su sector a una comisión parlamentaria o al pleno del Congreso (Arts. 97°, 129° y 131° CP). Asimismo, se puede considerar como control funcional a la dación de cuenta, que es el control rutinario al que está obligado realizar el Congreso, cada vez que el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones legiferantes, mediante la aprobación de tratados ejecutivos, la dación de decretos legislativos, la expedición de decretos de urgencia o la declaración de los estados de excepción (Arts. 57°, 104°, 118°-19 y, 137° CP).

Tercero, el control represivo, aquí se encuentra el antejuicio político, que es el procedimiento parlamentario mediante el cual las altas magistraturas del Estado son encausadas en vía de *impeachment* por el Congreso, por las infracciones a la Constitución y por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en ellas hasta por cinco años (Art. 99° CP). Si el Congreso encuentra responsabilidad política, puede suspender, inhabilitar o destituir al funcionario acusado o se le inhabilite para el ejercicio de la función pública hasta por diez años; sin perjuicio de que la resolución acusatoria del Congreso sea mérito suficiente, para que el Fiscal de la Nación denuncie ante la Corte Suprema y el vocal supremo penal abra instrucción, dentro de los términos de la acusación del Congreso. En caso que la sentencia de la Corte Suprema sea absolutoria el funcionario recobra todos sus derechos políticos. El acusado durante el proceso de acusación constitucional parlamentario tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente o ante el Pleno del Congreso. (Art. 100° CP).

Otra forma de control represivo es la interpelación, que es la típica función controladora al gobierno, que es eminentemente política. La interpelación es un derecho de las minorías, en este sentido, para su presentación se requiere de cuando menos el quince por ciento del número legal de congresistas y para su admisión a debate requiere el voto del tercio del número de congresistas. La interpelación consiste en la concurrencia obligatoria de los ministros al Congreso para responder a un pliego interpelatorio; de esta manera el Ministro o el Gabinete delibera su responsabilidad política (Art. 131° CP). Si la exposición y la absolución de las preguntas han sido insatisfactorias, un veinticinco por ciento de congresista puede solicitar el voto de censura, o también el ministro o el Presidente del Consejo de Ministros pueden solicitar un voto de confianza. Lo concluyente es la obligación de renunciar del ministro o del gabinete, según sea el caso, si el Congreso ha votado mayoritariamente por la censura o por la falta de confianza (Art. 132° CP).

Dentro de la función de control y fiscalización, también se debe ubicar el rol que desempeñan las comisiones investigadoras; éstas se forman para tratar materias de interés público; esta decisión es autónoma, es decir, es deliberada y resuelta por el propio Congreso. La Constitución establece la obligación de la comparecencia de las personas investigadas, así como la obligatoriedad de la entrega de informes, la exhibición de documentos que soliciten los congresistas, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, salvo que afecte la intimidad de la persona; es decir, que las comisiones investigadoras pueden hacer uso de los apremios que se utilizan en los procedimientos judiciales. Las conclusiones del dictamen final constituyen recomendaciones para la toma de decisiones del Congreso (Art. 97° CP).

5. Disolución del Congreso

En cuanto a los controles recíprocos del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1993, incorpora la potestad del Presidente de la República de clausurar el Congreso cuando

éste ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros (Art. 134° primer párrafo CP), en la medida que se ha producido una grave controversia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que pone en peligro la estabilidad política del país. El Presidente de la República con el decreto de clausura también convoca a nuevas elecciones parlamentarias dentro de los primeros cuatro meses a partir de la disolución de la Cámara Única (Art. 134° segundo párrafo CP).

La disolución no puede hacerse durante el último año del período presidencial, tampoco si el país está bajo estado de sitio (Art. 134° tercer párrafo CP). Durante el receso del Congreso, la Comisión Permanente se reúne de pleno derecho, la que no puede ser disuelta (Art. 134° tercer párrafo CP). Durante esta etapa de dictadura constitucional, el Poder Ejecutivo es el que legisla mediante decretos de urgencia, dando cuenta de estos a la Comisión Permanente, quien los examina y los presenta oportunamente al nuevo Congreso para el control respectivo (Art. 135° CP). Si las elecciones no se llevasen a cabo, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho y cesa el gabinete; asimismo, el nuevo Congreso elegido extraordinariamente, sustituye al anterior, incluyendo a los integrantes de la Comisión Permanente y completa el período constitucional del Congreso disuelto (Art. 136° CP).

La disolución del Congreso es un típico instrumento de equilibrio en los regímenes parlamentarios, no de los regímenes políticos presidencialistas como el peruano; por cuanto, en esos sistemas existen parlamentos bicamerales con sólidos partidos políticos que aseguren el control del Poder Ejecutivo, siendo el Perú entonces un caso *sui generis*; por cuanto en el Derecho constitucional comparado, la representación soberana del parlamento no se extingue del todo con la disolución de la Cámara política. Es decir, las funciones de legislación y de control continúan en el Senado, aun cuando sea a un nivel ciertamente restringido, hasta la nueva elección de los representantes de la Cámara joven. En cambio, la Comisión Permanente peruana en caso de disolución del Congreso, hace las veces de un Senado pero que no legisla ni controla, es decir, no ejerce soberanía parlamentaria, no obstante su origen de elección popular (Art. 135° in fine CP).

V. Control parlamentario

La teoría democrática parte del supuesto teórico y práctico que la división del poder asegura el respeto a los derechos y libertades de las personas; es decir, que no se concentren las decisiones en un sólo poder y menos aún en una sola persona. En tal sentido, el equilibrio y el control entre los poderes resulta imprescindible para concebir una institucionalidad democrática.

De lo señalado, se desprende que la función contralora viene a constituir la actividad principal de los parlamentos modernos, más aún si el Poder Ejecutivo ejerce una importante función legiferante, a través de los distintos tipos de control políticos: control preventivo, control funcional y el control represivo.

1. Naturaleza

El poder de la autoridad si no es limitado tiende a la arbitrariedad; por eso LOEWENSTEIN señala que “el poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración”. Dicha limitación y restricción permite el control y la responsabilidad en casos de excesos de la autoridad; de lo contrario “el poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente”.

De modo que ante la arbitrariedad, la ineficiencia, la corrupción y la inmoralidad, surge la necesidad no sólo de establecer competencias claras a nivel constitucional, que permitan un control jurisdiccional de los actos normativos de las autoridades del Estado, sino también de garantizar mecanismos de control políticos al gobierno.

El control político del Congreso al Poder Ejecutivo es una función propia de la representación popular (Art. 102-2 CP). Pero el control no es una institución única o un acto parlamentario aislado, sino que es un proceso, donde pueden encontrarse dos etapas muy diferenciadas entre sí.

La primera dimensión del control es una *garantía parlamentaria*, en virtud de la cual el Pleno o las Comisiones, toman conocimiento del estado general de la nación y delibera en la formulación de la política general o sectorial, ejerciendo una influencia y obteniendo resultados, que son apropiados en un esquema de democracia parlamentaria.

La segunda dimensión del control es como *sanción parlamentaria* que surge como consecuencia de una evaluación de conjunto respecto de la actuación del Ejecutivo.

Sin embargo, en la Constitución de 1993, el control como garantía y como sanción aparece vinculado.

2. Instituciones de control

Los mecanismos de control parlamentario pueden ser agrupados en función del grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo; así, estas pueden desarrollarse de modo preventivo, funcional y represivo.

2.1. Control preventivo

Tiene por finalidad ejercer los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno.

A. Investidura parlamentaria

Se lleva a cabo a través de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros (PCM) y su gabinete al Pleno del Congreso, dentro de los 30 días de haber asumido el cargo, para exponer la política general de gobierno y las principales medidas - legislativas- que requiere su gestión, planteando para el efecto cuestión de confianza (Art. 130° CP). Esto supone que el Congreso delibera y vota dichas propuestas otorgando o negando confianza, lo que en un régimen parlamentario se denomina un *mandato de investidura* (Art. 133° CP).

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 aceptarla en no más de 72 horas (Art. 132°, cuarto párrafo CP). El mandato de investidura en los regímenes parlamentarios se utiliza como un mandato de investidura *constructivo*, es decir, que no es suficiente el rechazo del gabinete, sino que simultáneamente proponen a otro jefe de gobierno y gabinete; en nuestro sistema político no se ha previsto esta institución.

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
TOTAL		3

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

2.2. Control funcional

Se caracteriza por desarrollar las actividades de fiscalización parlamentaria, orientadas a verificar o proteger los principios políticos y constitucionales, a través de los pedidos de informes, invitación a los ministros, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

A. Pedidos de informes

Los *pedidos de informes* y datos lo solicita cualquier congresista a los ministros, Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Contraloría General (CG), Banco Central de Reserva (BCR), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), a los gobiernos locales y demás instituciones que señale la ley. El pedido es por escrito, el incumplimiento a responder da lugar a responsabilidad de acuerdo a ley (Art. 96° CP). Los pedidos de informes son un mecanismo de seguimiento parlamentario de los asuntos públicos.

Al respecto, cabe señalar el pedido de informes no autoriza a requerir datos sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea de interés público o el Tribunal competente acceda a entregar lo solicitado. Asimismo, para evitar que éste pueda ser utilizado como favor político o, en perjuicio de los opositores, los Vicepresidentes del Congreso tienen la facultad de no firmar los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de las funciones parlamentarias.

Si bien el pedido es una competencia del representante a nivel personal, lo podrían formular también las Comisiones Ordinarias, de Investigación y Especiales, las que cumplen tareas de estudio y dictamen de los asuntos legislativos y fiscalizadores, lo que supone que hagan un seguimiento de las políticas sectoriales que estén bajo su ámbito.

Sin embargo, el alto grado de discrecionalidad del representante para formular sus pedidos de informes, se ve compensada con la discrecionalidad de los Vicepresidentes para autorizarlas (Art. 87° RC). Lo cual lleva a que el manejo de los pedidos y de su remisión, en cuanto a su naturaleza y alcances no tengan límites definidos y, en consecuencia, que en determinados casos se haga un uso excesivo del mismo, generando una sobrecarga administrativa a las autoridades de las entidades públicas.

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
TOTAL	14,257	6,421	7,836

Fuente: Departamento de Despacho Parlamentario del Congreso de la República.
Elaboración: César Landa.

No obstante, como instrumento de control político, en las solicitudes de información realizadas por los Congresistas, deben concurrir necesariamente tres presupuestos que habiliten válidamente dichos pedidos: deben ser *fundamentados*, *precisos* y de *interés público* (Art. 87 RC).

Que los pedidos de informes tienen que estar debidamente fundamentados quiere decir que en tales pedidos subyace un motivo o razón suficiente vinculado al mejor ejercicio de la función parlamentaria y orientado al seguimiento de los asuntos públicos. Por otro lado, 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. Además de ello, los pedidos de informes deben obedecer y referirse a temas que tengan que ver con el interés público, lo cual descarta que los pedidos sean utilizados por un interés personal, para favorecer al gobierno, perjudicar a la oposición política o en beneficio de una clientela política.

Particularmente problemáticos pueden ser los pedidos de información que tengan que ver con procesos ante el Poder Judicial. Si bien el Reglamento del Congreso prohíbe expresamente los pedidos sobre procesos judiciales en trámite, también abre la posibilidad de procedencia siempre que sea pública. En todo caso, consideramos que debe ser el órgano jurisdiccional quien decida si entrega o no la información solicitada, siempre todo ello dentro del marco del principio de colaboración entre los poderes del Estado.

Ahora bien, de las cifras contenidas en el Cuadro adjunto (Ver Cuadro N.º 2), se puede apreciar un altísimo número de pedidos de informes, lo cual no significa, necesariamente, el funcionamiento idóneo de este instrumento de control político. Aquí, cabría determinar el porqué de esta cantidad de informes solicitados y no respondidos. La respuesta no puede estar sino en que, por un lado, los pedidos, en la generalidad de los casos, no cumplen con los tres presupuestos habilitantes que ya hemos señalado anteriormente, lo cual significa un uso indiscriminado de esta facultad.

De modo que 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, generando con ello una acumulación considerable de pedidos de informes y convirtiendo un instrumento que debe servir para realizar adecuadamente el control político, propio de un Estado constitucional democrático, en un instrumento con visos de trámite rutinario y sin relevancia alguna.

Por ello, mejorar el funcionamiento de este instrumento de control político no sólo pasa por establecer mecanismos informatizados de registro y control, sino que pasa, sobre todo, por racionalizar el uso de esta facultad limitándose estrictamente sobre información que sea necesaria para que los Congresistas puedan realizar a cabalidad su función y siempre que tengan como presupuesto el interés público.

Asimismo, se requiere que los Vicepresidentes del Congreso, en tanto obligados a verificar y autorizar tales pedidos, no se limiten a realizar una función de mero trámite, sino que revisen con detenimiento el 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 bien sabemos, tiene fuerza de ley y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

Por tanto, el hecho que en la práctica se haya establecido una costumbre que transgrede lo establecido en el Reglamento del Congreso, debe ser corregida sin dilación y no es lícita por cuanto la costumbre *contra legem* no puede ser considerada fuente del Derecho. De modo que, sin más, debe respetarse lo establecido por dicho Reglamento.

B. Invitación a los Ministros

La invitación de ministros a informar es otro de los instrumentos de control político funcional que está previsto en el artículo 129º de la Constitución y 84º del Reglamento del Congreso. Asimismo, el Consejo de Ministros o los ministros, individualmente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en los debates, con las mismas prerrogativas de los congresistas salvo la de votar (Art.129º CP).

Dicho instrumento de control puede ser considerado como el acto por el cual el Parlamento cursa la invitación respectiva a un Ministro en particular o al Gabinete, para que éste informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público. 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.

El hecho que un Ministro o el Gabinete concorra ante el Parlamento para informar no significa que de por medio esté efectivizar la responsabilidad política de los mismos, 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.

Dentro de un régimen de Estado constitucional democrático, 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, dentro del marco del principio de separación de poderes entendida, modernamente, como cooperación y colaboración entre los mismos.

De ahí que, 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 aún si es mayoría parlamentaria del Gobierno, no tiene la disposición para hacer un seguimiento del cumplimiento del programa de gobierno a través de los Ministros, se desnaturaliza y deviene en inútil este instrumento de control político.

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

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.

La concurrencia de los ministros a invitación del Congreso no requiere de una calificación o admisión a trámite parlamentario, sino que es una competencia del pleno de derecho que ejerce el congresista (Art. 84º RC). Por ello, esta invitación no significa que esté de por medio un problema de responsabilidad política, sino que pone de manifiesto la función del Congreso de informarse, conocer y plantear sugerencias y proposiciones al Titular del Ministerio. Tareas que son propias de un régimen político, basado no sólo en la división de poderes, sino en la cooperación, control y balance de poderes.

Según el Cuadro adjunto (Ver 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. 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 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 particularmente interesante resaltar que una vez instaurado el Gobierno democrático, los Ministros hayan concurrido, sólo entre el 2001 y el 2002, en 86 oportunidades, lo cual es un indicador de la alta voluntad política por parte del Parlamento para realizar un seguimiento de las actividades del Ejecutivo, y con ello intentar pasar de un control parlamentario formal a un control parlamentario real, que ayude a recobrar la confianza ciudadana.

Por ello, podemos afirmar que durante el periodo de 1995 a 1999 y el crítico periodo el 2000-2001 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 ejercicio democrático de la función de inspección parlamentaria al gobierno.

Ahora bien, para que la práctica de la invitación a los ministros a informar sobre determinados asuntos de interés parlamentario mantenga su legitimidad y eficacia, 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 parlamentaria, porque, de lo contrario, se estaría produciendo tácitamente una suerte de interpelación.

C. Estación de preguntas

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

La pregunta parlamentaria viene a ser el acto parlamentario mediante el cual un congresista formula una interrogación a un miembro del Gabinete para que éste dé una respuesta o una breve aclaración sobre un punto o asunto concreto y que, en consideración del Congresista que realiza la pregunta, permanezca alejado o desatendido del programa gubernamental.

Las preguntas parlamentarias deben presentar ciertos requisitos para ser consideradas como tales, a saber: *individualidad*, *interés público*, *puntualidad* y *concreción*.

- *Individualidad*.- La individualidad consiste en que la facultad del Congresista de formular preguntas no están mediatizada por la participación del Grupo Parlamentario al cual pertenece; antes bien, es una facultad que corresponde a los Congresistas de manera individual.
- *Interés público*.- 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.
- *Concreción*.- Es necesario también que las preguntas parlamentarias sean puntuales y concretas, en el sentido que las cuestiones que se planteen deben ser específicas y susceptibles de ser respondidas en un breve espacio de tiempo, por lo que no están permitidas las preguntas cuya respuesta requiera de operaciones o elaboraciones complejas.

La finalidad de la pregunta parlamentaria es la de 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, y todo ello, desde la celeridad que la estación de preguntas y respuestas ofrece.

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	19 de marzo	--*
TOTAL		241

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

Elaboración: César Landa.

*Estación de preguntas a realizarse el 19-03-2003.

Como se puede apreciar (Ver Cuadro N.º 4), la estación de preguntas presenta un uso regular de dicha institución, debido a que la misma tiene una periodicidad fija establecida por mandato legal. Lo que no es óbice para señalar que son los pedidos de informe 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, poniendo 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.

Ahora bien, el análisis de la situación de la estación de preguntas es necesario que se realice, no sobre el número de preguntas formuladas en un determinado período legislativo (que por cierto son de un número muy similar en los distintos períodos legislativos, tal como se puede apreciar en el Cuadro adjunto), sino sobre la base de la calidad de las preguntas formuladas.

De una lectura sustantiva de las preguntas formuladas en los tres períodos legislativos se puede apreciar que la mayoría de ellas son preguntas que desnaturalizan este instrumento de control, por cuanto o bien son preguntas que requieren un estudio detenido y con un período 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.

Pero el efecto que genera este tipo de preguntas, no sólo 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.

De todo esto, cabe concluir señalando que la funcionalidad de la estación de preguntas como instrumento de control político no está determinado por el número de estaciones de preguntas que se realice en una semana o en mes (como plantea Pedro Planas), sino viene determinado por la calidad o nivel de elaboración de las preguntas parlamentarias formuladas (que corresponde verificar al Consejo Directivo según que cumplan o no los requisitos ya vistos anteriormente), esto es, que tengan la idoneidad suficiente para generar en quien corresponda responderlas, primero, la importancia y seriedad que implica dar respuesta 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.

Entonces, si la pregunta 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 adecuado.

D. Dación de cuenta

La *dación de cuenta* es el mecanismo de control parlamentario de las normas legales que dicta el Poder Ejecutivo, para la aprobación de los tratados (Art. 57º CP), los decretos legislativos (Art. 104º CP), los decretos de urgencia (118º-19 CP), y los

decretos sobre los estados de excepción (Art. 137° CP). Asimismo, por mandato constitucional, el Presidente está obligado a dar cuenta al Congreso cuando nombra a Ministros Plenipotenciarios y Embajadores (118°-12 CP), o cuando el BCR realiza operaciones que superen los montos previstos en la Ley de Presupuesto (Art. 85° CP). En particular, el Poder Ejecutivo da cuenta a la Comisión Permanente del Congreso, cuando el Presidente dicta decretos de urgencia debido a la disolución del Congreso (Art. 135° CP). También el Ministerio Público da cuenta de los vacíos de la legislación al Congreso (Art. 159°-7 CP).

El control al que queda habilitado el Congreso es para modificar o derogar las normas dictadas por el Presidente de la República, de manera expresa así lo establece la Constitución (Art. 118°-9 CP), para los decretos de urgencia, tal como lo establece el Reglamento del Congreso (Arts. 90° y 91° RC), siguiendo la lógica de la vieja Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República. Ley N.° 25397.

En efecto, el Congreso puede modificar o derogar las normas expedidas por el Poder Ejecutivo, así como declarar los estados de excepción; garantizando el equilibrio entre los poderes y que se mantenga y asegure el respeto de los derechos y libertades de las personas. Esta práctica legislativa promueve la cooperación informativa y el diálogo constructivo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como también asegura la concertación política y, en principio, evita los controles sancionatorios.

i. Decretos de Urgencia

Por el control parlamentario, el gobierno debe dar cuenta al Congreso de los decretos de urgencia, lo que supone, por un lado, la remisión fundamentada de los decretos de urgencia con fuerza de ley y, por otro lado, el control parlamentario de los mismos, convalidándolos mediante el silencio legislativo positivo o, derogándolos expresamente a través de una ley, en tanto incumplan con el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución y lo establecido en el artículo 91° del Reglamento del Congreso. Sin embargo, es necesario precisar estos:

- a. Los decretos de urgencia son normas extraordinarias o excepcionales que se deben dictar ante una especial situación de necesidad o urgencia. Dicha situación debe ser definida o interpretada por el Ejecutivo, pero controlada por el Congreso, con la finalidad de resolver inmediatamente una grave crisis, que provocaría un mal mayor para el interés nacional –lo que no debe reducirse a lo económico o financiero- si no interviniese el gobierno inmediatamente.
- b. La validez de los decretos de urgencia debe tener una periodicidad limitada, debido a que las situaciones de crisis al ser imprevisibles, crean un estado de necesidad y urgencia que las justifican. Por eso, por regla general siempre son transitorias; de lo contrario, si esa situación excepcional se prolongase en el tiempo, el Congreso debería legislar positivamente sobre el tema. Sin embargo, como no existe dicha limitación legislativa, el Reglamento del Congreso no lo ha previsto como un parámetro de control.
- c. Los decretos de urgencia, al tener fuerza de ley, gozan de fuerza activa en tanto pueden modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias en el ámbito de su competencia; teniendo como límites generales la protección de los derechos fundamentales y específicos los que expresamente le queden prohibidos, como es el caso de la materia tributaria (Art. 74° CP); mas no deben tener fuerza pasiva, es decir, que no puedan resistir una modificación de una norma de rango legal posterior.

- d. Los decretos de urgencia al ser una atribución del Presidente de la República que requiere el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y la aprobación del Consejo de Ministros, recae en estas autoridades y órganos de gobierno la potestad de definir el contenido del interés nacional, decidir la oportunidad de la medida extraordinaria, declarar la intensidad de la crisis, establecer la temporalidad de estas normas extraordinarias e identificar las normas legales a ser derogadas o suspendidas.
- e. Los decretos de urgencia están reservados para regular sólo materia económica y financiera. La práctica se ha orientado hacia la intervención en el manejo de los aspectos presupuestales, financieros y crediticios públicos, que son normados por ley; pero no sería irrazonable entender que la necesidad y urgencia se refiera extraordinariamente también a temas de finanzas privadas que comprometan a las públicas, que sean de interés nacional. La regulación legal de cualquiera de esas tres submaterias constituye el objetivo único de los decretos de urgencia y no los aspectos suplementario o accesorio a los mismos.
- f. Los decretos de urgencia están a condición 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 haya comprometido el bien común, el interés social, la utilidad pública, la seguridad pública o el interés general.

Cuadro N.º 5
Decretos de Urgencia

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE DECRETOS
1994	144
1995	73
1996	129
1997	116
1998	67
1999	78
2000	128
2001	142
2002	69
2003*	7

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

Elaboración: César Landa.

*Al 03-03-2003.

Ahora bien, realizar una caracterización del control parlamentario de los decretos de urgencia, implica que debemos realizarla a partir de la forma como se ha venido presentando en la práctica parlamentaria, y no solamente en función al número de decretos de urgencia expedidos en un determinado periodo.

Durante el régimen fujimorista, el control parlamentario de los decretos de urgencia fue nulo. Se estableció una práctica vedada y recurrente de no dar cuenta al Parlamento de los decretos de urgencia que emitía el Ejecutivo o hacerle para cumplir la forma, pero sin vocación de un real control parlamentario. Sin embargo, lo más grave no venía determinado por la no-dación o falsa dación de cuenta al parlamento, sino que más aún se estableció una práctica nociva que consistía en emitir decretos de urgencia "secretos".

Estos decretos de urgencia “secretos” nunca fueron remitidos al Congreso, mucho menos se sabía de su contenido. Más adelante, la Comisión investigadora Weissman 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 inconstitucional.

Esta práctica nociva, sin embargo, debe desterrarse. Por ello, dentro de un sistema democrático, es esencial que se respete lo establecido por la Constitución y las leyes. Así, si nuestra Constitución establece que una vez que el Ejecutivo ha expedido un decreto de urgencia “debe dar cuenta al Congreso” (Art. 118° -19 CP), quiere decir que existe por parte del Ejecutivo la obligación ineludible de dar cuenta al Congreso, dentro de las veinticuatro horas posteriores a su publicación (Art. 91° RC).

Sin embargo, un efectivo control parlamentario de los decretos de urgencia, no se agota en la remisión de la copia de los decretos por parte del Ejecutivo al Parlamento. Antes bien, y creemos que esto es lo más importante, el Parlamento debe realizar, a través de la Comisión de Constitución, un minucioso análisis de los fundamentos del decreto remitido dentro del plazo improrrogable de 15 días.

Finalmente, 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 éste de realizar la revisión, de fondo y de forma, y el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, de conformidad con los lineamientos de control señalados.

ii. Decretos Legislativos

El monopolio de la legislación corresponde al Congreso, en tanto el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función. Sin embargo, subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa a la propia Comisión Permanente o al Poder Ejecutivo (Arts. 104° y 101°-4 CP), siempre que se cumpla con los siguientes requisitos, los mismos que constituyen los parámetros del control parlamentario:

- a. La delegación de facultades se realiza mediante una ley autoritativa que establece las materias y el plazo de legislación, que aprueba el Pleno del Congreso unicameral por mayoría.
- b. No cabe delegación en las materias relativas a la reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
- c. Las materias delegadas y el plazo establecido no deben ser genéricos o indefinidos, sino taxativa y expresamente determinadas en la ley autoritativa.
- d. No cabe que el Poder Ejecutivo delegue en cascada la facultad legislativa, encomendándola a otro organismo bajo su dependencia.

- e. 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.
- f. 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.
- g. Los decretos legislativos, si bien gozan de una presunción de conformidad constitucional, están sometidos a los siguientes controles específicos:
- i.- *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 decretos
 - ii.- *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.
 - iii.- *Control de evidencia*, para asegurar que dicho decreto legislativo no sólo 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.
- h. El control constitucional de los decretos legislativos también es de naturaleza jurisdiccional, cuando el Tribunal Constitucional y del Poder Judicial resuelven en vía de control abstracto o control concreto de normas, respectivamente.
- i. 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.

Cuadro N.º 6
Decretos Legislativos

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

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

Elaboración: César Landa.

* Al 03-03-2003.

Es evidente que aun en periodos caracterizados por un control parlamentario inexistente, como por ejemplo de 1995 al 2000 (Ver Cuadro N.º 6), el uso de decretos legislativos fue de alguna manera moderada, a excepción del año 1996 en el cual se aprecia un repunte en el uso de estas normas de carácter extraordinario.

El control parlamentario de los decretos legislativos tiene otra problemática menos compleja que el control de los decretos de urgencia, pero no por ello menos importante. 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*. Esto de alguna manera facilita el control parlamentario de los mismos, pues no existe mayor margen de discrecionalidad por parte del órgano controlante, salvo que realice una interpretación expansiva que pueda exceder el mandato recibido

Por 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.

2.3. Control represivo

Se refiere a aquel control del Congreso que organiza y pone en funcionamiento su función contralora de investigación y sanción. Esta puede iniciarse mediante la actuación de las comisiones investigadoras y, desarrollarse mediante el antejuicio político; sin perjuicio del proceso de interpelación y censura ministerial, o de la cuestión de confianza y la dimisión del gabinete.

A. Comisiones Investigadoras

Un primer mecanismo es el nombramiento de las *comisiones investigadoras*, por el Pleno del Congreso, sobre cualquier asunto de interés público que estime necesario investigar (Art. 97 CP y Art. 35-b RC). Usualmente se crean cuando media una denuncia sobre la ineficiencia o presunta corrupción del gobierno y/o, persistente error o deficiencia de los servicios públicos que presta la administración pública; sin embargo, también alcanza a asuntos privados que por su repercusión nacional o política se convierten en asuntos de interés público.

Cuadro N.º 7
Mociones de Orden del Día solicitando conformación de Comisiones Investigadoras
(Del 27-07-2001 al 03-03-2003)

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas como Comisiones Investigadoras	44
Aprobadas como Comisiones Ordinarias con facultades de investigar	34
Aprobadas como Comisión Especial	1
En trámite	46
Rechazadas	2
Retiradas	13
Al Archivo	38
TOTAL	178

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

Cuadro N.º 8
Mociones de Orden del Día solicitando conformación de Comisiones
Investigadoras
En trámite

ESTADO	NÚMERO
En Mesa Directiva	1
En Consejo Directivo	32
En Agenda del Pleno	12
En Orden de Día	1
TOTAL	46

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

La Comisión Investigadora no sólo estudia los hechos, sino también las presuntas responsabilidades de los funcionarios o terceros, quienes gozan del derecho de defensa incluso con su abogado (Art. 89°-d RC). En virtud de la cual goza de atribuciones:

- a. Informativas, levantando el secreto bancario o la reserva tributaria, sin que esto signifique afectar el derecho fundamental a la intimidad personal (Arts. 2°-5 y 97° CP y Art. 88° b-c RC).
- b. Coercitivas, para ordenar la comparencia de una persona, así por ejemplo, utilizando los apremios judiciales mediante el juez correspondiente, para que la persona que se resiste comparecer sea conducida por la fuerza pública o sea allanado su domicilio para practicar incautación de libros, archivos, documentos o registros, con relación al objeto de la investigación (Art. 97° CP y Art. 88°-d RC).

Pero, queda por saber si cabe otros apremios judiciales, como los embargos sobre bienes y rentas, la limitación del derecho de residencia o de libre tránsito, el impedimento de la salida del país, etc.; para lo cual, consideramos que no basta con el requerimiento que formule la Comisión Investigadora del Congreso al juez, si no que es necesaria la resolución motivada del propio juez, en el marco de un proceso judicial, como órgano constitucional legitimado para la tutela de los derechos fundamentales.

La Comisión Investigadora emite un informe donde estudia los hechos denunciados, establece proposiciones para resolver la cuestión y señala las posibles responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas a que haya lugar. Presentado el informe de la Comisión de Investigación, el Pleno del Congreso lo debate y vota. Si el informe acusatorio aprobado se refiere a funcionarios que no están bajo la protección del antejuicio o de cualquier persona natural, el informe se remite al Ministerio Público, para las acciones judiciales de denuncia en cuanto corresponda (Art. 88° h-i RC).

Sin embargo, como principio estas conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (Art. 97 *in fine* CP), es decir, el Fiscal puede abstenerse de iniciar la denuncia correspondiente y el juez también podría inhibirse de abrir instrucción o admitir la demanda; de modo que la Comisión Investigadora sólo realiza una misión

política, que es la fiscalizar y traslada al Ministerio Público el informe final para su posible transformación en una denuncia judicial.

Existe en la práctica parlamentaria una frecuente recurrencia a la facultad de conformar comisiones investigadoras (Ver Cuadro N.º 7). Sin embargo, para determinar el buen funcionamiento de dichas comisiones, al igual que otros instrumentos de control parlamentario, es necesario recurrir, una vez más a como vienen funcionando en la realidad parlamentaria. Por ello, el hecho que exista 178 entre mediados del 2001 a inicios de marzo del 2003, no quiere decir que el funcionamiento de las mismas sea óptima. De ahí que sea necesario analizarlas en función del desarrollo de la investigación y de los resultados.

Las comisiones investigadoras por su naturaleza misma son uno de los instrumentos de control parlamentario que más controversias provocan, y esto es así porque ellas, más que otros mecanismos de control, están sujetos a la voluntad política del Parlamento. Tan es así que, no sólo se requiere voluntad política para solicitar la conformación de comisiones investigadoras, sino que lo más importante es que tales comisiones cumplan su cometido final.

Por ejemplo, durante el régimen fujimorista se aprobaba la conformación de comisiones investigadoras, pero no llegaban al resultado esperado, pues lo menos que hacían era controlar al Ejecutivo. Esta situación se presenta con mayor frecuencia cuando la mayoría parlamentaria es del partido del gobierno. Siendo que debe primar la lealtad institucional antes que la lealtad partidaria, de ahí que sea necesario facilitar la conformación de comisiones investigadoras cuando sean solicitadas por las minorías parlamentarias o la oposición, pues es sabido que cuando la mayoría parlamentaria es del partido del gobierno estos se identifican, y el control deviene prácticamente en inexistente.

El hecho que la conformación de comisiones investigadoras sea relativamente fácil y sin mayores obstáculos para las minorías parlamentarias, provoca un efecto importante en el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria que la apoya. En efecto, la inminencia de que las minorías parlamentarias o la oposición puedan lograr en cualquier momento la conformación de comisiones investigadoras exige del gobierno y de la mayoría parlamentaria, que apoya al gobierno, mayor precaución y autocontrol permanente respecto de sus propias actividades y del Ejecutivo.

En fin, sin afectar el derecho de las minorías parlamentarias, es necesario racionalizar la facultad de solicitar la conformación de comisiones investigadoras y restringir su conformación para llevar a cabo un control efectivo al Ejecutivo y para temas que realmente revistan el carácter de interés público. Ello, con la finalidad de no caer en la tentación de solicitar la conformación de comisiones investigadoras, en todo momento y por cualquier motivo sin relevancia, provocando con ello, como bien afirma Wolfgang ZEH, que esta arma afilada de la oposición pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso.

B. Antejudio Político

Un segundo mecanismo de control como sanción se produce cuando del informe de la Comisión Investigadora se concluye en responsabilidades de altos funcionarios - Presidente, congresistas, ministros, miembros del Tribunal Constitucional (TC), del Consejo Nacional de la Magistratura, fiscales supremos y vocales de la Corte Suprema, Defensor del Pueblo y Contralor General-, en ese supuesto se podrá iniciar

el *antejuicio político*, siempre que exista infracción a la Constitución o delito de función, y hasta por cinco años después de su cese (Art. 99° CP y Art. 88°-j RC).

El antejuicio político o *impeachment*, es el procedimiento parlamentario, mediante el cual las altas autoridades del Estado son encausadas por el Congreso, por infracciones a la Constitución y por los delitos que cometan en sus funciones (Art. 99° CP). Un congresista o un particular directamente agraviado puede poner a conocimiento de la Comisión Especial Calificadora dichos hechos (Art. 89°-c RC) para que este apruebe o no las solicitudes de acusación constitucional.

Cuadro N.º 9
Acusaciones Constitucionales

PERÍODO LEGISLATIVO	N.º DE ACUSACIONES
1995-2000 (5 años)	144
2000-2001 (1 año)	161
Julio de 2001 a Diciembre del 2002	188

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.

Elaboración: César Landa.

* Al 03-03-2003

Como se aprecia (Ver Cuadro N.º 9) las acusaciones constitucionales son una práctica bastante alta en la función de control parlamentario, sobre todo, con 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. Lo que 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, que a continuación se precisa.

La denuncia que formule la Comisión Investigadora, un congresista o cualquier persona, previamente aprobada por la Comisión Especial Calificadora, pasa a la Comisión Permanente quien si aprueba el pedido de acusación, nombra una Subcomisión Investigadora que se encarga de presentar un informe, en el cual se debe señalar: por un lado, si el pedido de acusación cumple con los requisitos del Reglamento del Congreso (Art. 89-c RC) que esté dirigida contra funcionario beneficiado por el antejuicio, se refiera a hechos que presuman infracción a la Constitución o delito cometido en el ejercicio de sus funciones y que haya sido formulado por congresistas o por una persona directamente agraviada; en este sentido, por otro lado, la Subcomisión Investigadora también debe recibir los descargos, merituar las pruebas ofrecidas y realizar una audiencia entre las partes (Art. 89° e.4 a e.12 RC).

Luego de lo cual, si el informe de la Subcomisión Investigadora es absolutorio o acusatorio pasa a la Comisión Permanente, la misma que en el primer caso vota sin debate y si es el segundo supuesto vota previo debate (Art. 89°-g RC). Si la propuesta de acusación es aprobada por los miembros de la Comisión Permanente, esta forma una Subcomisión Acusadora encargada de sustentar el informe y presentar acusación constitucional ante el Pleno del Congreso (Art. 89-h RC).

Luego, el Pleno del Congreso, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente declara si ha o no-lugar a la formación de causa; si hay lugar el

funcionario puede ser suspendido en su cargo público, inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas hasta por diez años, o destituido de su función, sin perjuicio de las demás responsabilidades de ley (Art. 100° CP).

En estas etapas ante la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso el acusado tiene derecho a defenderse, por sí mismo, y con asistencia de un abogado. (Art. 100° CP y Art. 89°-h RC. Esto no supone que la defensa sea cautiva, si no que se pretende asumir que se cumplan las garantías del debido proceso y de la tutela judicial (Art. 139°-3 CP).

Si la resolución legislativa acusatoria del Congreso tuviera contenido penal, éste la remite al Fiscal de la Nación para que formule denuncia ante la Corte Suprema en 5 días. El vocal supremo en lo penal está obligado a abrir instrucción contra los acusados. Ellos no pueden modificar los términos de la acusación del Congreso (Art. 100° CP y Art. 89°-k RC). Si hay sentencia absolutoria del Poder Judicial, el acusado recobra sus derechos políticos si hubiera sido inhabilitado (Art. 100° CP).

Cuadro N.º 10
Acusaciones Constitucionales 2003

ESTADO	N.º DENUNCIAS
En Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales	62
En trámite	81
Presentadas por particulares	2
Declaradas improcedentes	55
Retiradas	3
TOTAL	203

Fuente: Departamento de Trámite y Estadística Procesal del Congreso de la República.
La Gaceta, Semanario del Congreso de la República, Año VI, N.º 277, 2003.
Elaboración: César Landa.

Uno de los problemas que presenta el Antejuiicio Político es la amplia lista, aunque taxativa, de las autoridades que gozan del privilegio del antejuiicio; lo que se configura como una prerrogativa que no alcanza a todos los representantes del pueblo, como son las autoridades regionales y municipales; mientras que se incorpora a funcionarios públicos como el Contralor General; asimismo, los magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional no deberían ser pasibles de eventuales acusaciones constitucionales, por cuanto quedan a merced de posible interferencias políticas en su quehacer jurisdiccional, para ello se cuenta con el Consejo Nacional de la Magistratura.

De otro lado, si bien el Antejuiicio Político está reservado para aquellos altos funcionarios que cometan delito o infracción constitucional; es cierto que los delitos son los que están tipificados en las leyes penales; sin embargo, la infracción constitucional es un concepto jurídico abierto. En efecto, la infracción constitucional no está regulada taxativamente en norma constitucional o el Reglamento del Congreso; con lo cual se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso del encausado; porque todo ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción no hay infracción, sin ley previa.

C. Interpelación ministerial

Otro mecanismo de control político es el de la *interpelación*. Sin perjuicio de la presentación del ministro o gabinete, existe la obligación de los Ministros de responder a un pliego interpelatorio, que podrá derivar en un voto de confianza o de censura. La interpelación es un derecho de las minorías parlamentarias a controlar la acción de los Ministros cuando no se conducen dentro de los patrones constitucionales y legales establecidos; pero también es un derecho de las mayorías parlamentarias afines al Poder Ejecutivo, para que el gobierno respete los lineamientos del programa político adoptado.

Así, es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualquiera de los Ministros cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se presenta por escrito y con la firma de cuando menos 18 congresistas (15%); su admisión se debate al día siguiente y requiere la aprobación de un tercio de los representantes hábiles (no más de 40). El Congreso señala día y hora para la presentación de los interpelados, ésta deberá realizarse y votarse después del tercer día de su admisión y antes del décimo. (Art. 131° CP).

Cuadro N.º 11
Interpelación Ministerial
(Del 13-11-2001 al 03-03-2003)

ESTADO	NÚMERO
Aprobadas	1
En Consejo Directivo	3
Rechazadas	1
Al Archivo	2
TOTAL	7

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

La interpelación ministerial es un instrumento político no sólo de la oposición parlamentaria, sino también de la propia representación parlamentaria afín al Poder Ejecutivo. Así, la mayoría parlamentaria debe cautelar que la actividad política y normativa del Poder Ejecutivo siga las pautas del gobierno, establecidas en la contienda electoral, el cual constituye el referente para el control de la mayoría parlamentaria. 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.

Sin embargo, existe una relación inversamente proporcional entre el gobierno y la oposición parlamentaria. Así, se puede apreciar como reglas que, cuando existe identidad entre mayoría parlamentaria y el Poder Ejecutivo no se interpelan a sus ministros; pero, si la mayoría parlamentaria es opositora al gobierno, se producen no sólo interpelaciones ministeriales, sino también censuras, aplicando el principio de la regla de la mayoría, entendida como el control a través de número mayoritario de votos, antes que de la concertación.

D. Censura, cuestión de confianza y dimisión

Si la exposición y la absolución de las preguntas planteadas en la interpelación han sido insatisfactorias, el 25% (30) de los congresistas pueden presentar por escrito una moción de *censura*, que se debate y vota entre el cuarto y décimo día natural, su aprobación requiere más de la mitad (61) del número de congresistas. El Congreso mediante el voto de censura hace efectivo la responsabilidad política de los ministros por separado. El Presidente del Consejo de Ministros o los Ministros censurados deben renunciar, el Presidente de la República acepta la *dimisión* en no más de 72 horas (Art. 131° CP).

De otro lado, 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; en virtud del cual podrían inclusive solicitar la delegación de facultades legislativas para el Poder Ejecutivo, para materias legislativas determinadas y en un plazo fijo, según establezca la ley autoritativa. Sin embargo, es del caso 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; es decir, la crisis ministerial que lleva a la dimisión de todo el gabinete –si el que perdió el voto de confianza es el PCM- o sólo del ministro que solicitó la confianza del Congreso (Art. 132° CP).

Cuadro N.º 12
Censura Ministerial

PERIODO LEGISLATIVO	ESTADO	N.º DE CENSURA
Del 15-11-2001 al 03-03-2003	Para ser vista por el Consejo Directivo	1

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

La experiencia política demuestra que durante la década de los noventa sólo un ministro llegó a ser censurado –Ross Link-; mientras que en el actual período democrático sólo se ha llegado a plantear un pedido de censura que se encuentra en trámite parlamentario (Ver Cuadro N.º 12).

VI. Conclusión

La tarea del control parlamentario se ha convertido en el eje de la acción parlamentaria en un régimen político semipresidencial que quiere convertir la democracia en una forma de gobierno. Por eso, frente a la crisis económica y las tareas de reconstrucción del Estado democrático-constitucional, el Congreso debe forjar soluciones técnico-políticas que contribuyan unitariamente a dar la direccionalidad política en la solución de los problemas nacionales, respetando e integrando la pluralidad de opiniones políticas.

Mejorar, pues, el sistema de control parlamentario implica considerar permanentemente tres principios democráticos esenciales: tolerancia, consenso y pluralismo. Sólo así, los cambios institucionales al sistema de control parlamentario tendrán legitimidad entre los representantes, y la opinión pública podrá revalorar a la institución parlamentaria.