

EL CONTROL PARLAMENTARIO A LOS PRESIDENTES EN MINORÍA: UN BALANCE

PARLIAMENTARY CONTROL OF PRESIDENTS IN MINORITY:
A BALANCE

Milagros Campos*

A Pedro Planas, demócrata ejemplar

Resumen:

El presente artículo realiza un balance del control parlamentario en el Perú en los últimos años, en mérito del régimen de presidencialismo parlamentarizado y bajo el contexto de constantes enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, la autora explora los mecanismos de control contemplados en la Constitución peruana; la cuestión de confianza obligatoria, los pedidos de información, la invitación a informar, la interpelación, la censura ministerial y las comisiones investigadoras. También, aborda algunos de estos mecanismos de control dando cuenta de su uso en gobiernos sin mayoría y congresos fragmentados.

Palabras clave: Control parlamentario, presidencialismo parlamentarizado, relaciones Ejecutivo-Legislativo, mecanismos de control, gobierno sin mayoría.

Abstract:

This article takes stock of parliamentary control in Peru in recent years, due to the parliamentary presidential regime, and under the context of constant confrontations between the Executive and the Legislature. Likewise, the author explores the control mechanisms contemplated in the Peruvian Constitution; the issue of mandatory trust, requests for information, the invitation to report, interpellation, ministerial censorship, and investigative commissions. It also addresses some of these control mechanisms, accounting for their use in governments without a majority and fragmented congresses.

Keywords: *Parliamentary control, parliamentary presidentialism, Executive-Legislative relations, control mechanisms, government without a majority.*

*Abogada y politóloga con estudios concluidos de Doctorado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Integrante del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente en la maestría de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido integrante de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. También, ha sido docente en la Universidad de Lima, Universidad del Pacífico e integrante del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Contacto: milagros.campos@puccp.pe



1. Introducción

El informe de Idea Internacional sobre “El estado de la democracia en el mundo 2021: Fomentando la resiliencia en una era pandémica” destaca el rol del control parlamentario como un indicador de la democracia en cada país. El control político es esencial en el Estado Constitucional de derecho, lo es para la vigencia de la democracia. Loewenstein señala que el constitucionalismo es la forma más eficaz para moderar y limitar el poder. Sin controles, la democracia constitucional no existe. La función de control del gobierno es inherente a todo parlamento, sin importar su carácter presidencial, semi presidencial o parlamentario, pues como señala el García Roca se deduce de las ideas de responsabilidad y representación política (García Roca, 2016).

¿Por qué controla el Congreso? El Parlamento es el órgano plural de representación y deliberación. La función de representación es la columna vertebral del órgano legislativo, la que lo obliga a conectarse con la ciudadanía (Planas, 2001). Es la representación el fundamento de las otras funciones que realiza (Krunke & Thorarensen, 2018), pues se controla porque se representa (Planas, 2001) (Sagüés, 2002). La importancia de ese control político es expresada por John Stuart Mill: “La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno” (Mill).

La naturaleza del control parlamentario también ha sido materia de debate académico, de lo que da cuenta la doctrina. Así, Fernando Santaolalla la define como aquella actividad que se ejerce para la tutela de ciertos valores que se debe proteger, que “puede consistir en la verificación del respeto de los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias”. El control parlamentario tiene como “parámetro de referencia principios o criterios políticos, como la interpretación de los valores de la Constitución, el programa ofrecido por el gobierno” (Santaolalla, 2019). Se ejerce a través de todas las actividades que desarrolla el Poder Legislativo (Mora-Donatto, 2002) y muestra su importancia para consolidar el Estado constitucional democrático (Landa Arroyo, 2004).

De manera que no está circunscrito a actos de fiscalización o de presión política sobre el gobierno. Como explica Valadés, solo controla quien tiene poder. “Controlar al poder es pues un acto de poder” (Valadés, 2000). Aun cuando el control parlamentario puede relajarse en momentos de crisis¹ (Loewenstein, 1976) es tarea del congreso orientarlo a fin de “comprobar que los actos y disposiciones adoptados por la autoridad no transgreden, limitan o suspenden ninguno de los derechos reconocidos por el texto constitucional de manera desproporcionada o abusiva” (Fernandez Segado, 1981).

¹ El citado informe de Idea Internacional refiere al papel que jugó el control parlamentario durante la pandemia, período en el que los países recurrieron al estado de excepción para atender la emergencia. También puede revisarse Fuchs, Marie-Christine; Querido, Leandro; “Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica”; 2021 Konrad - Adenauer - Stiftung e. V.; Transparencia Electoral.

Manuel Aragón distingue entre el control jurídico, el político y el social (Aragón, 1986). El control parlamentario sin dejar de ser político, ha de ser concebido y garantizado como control jurídico. El control parlamentario es un control marcadamente político, de carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predefinido de valoración sobre la acción del gobierno; es voluntario, a diferencia del control jurídico que es obligatorio; la apreciación que realice el parlamento es completamente autónoma e incluso, dicha evaluación puede estar condicionada por circunstancias concretas, por las razones y eventualidades políticas que la generen (Mora-Donatto, 2018).

El carácter político del control deriva de la naturaleza del órgano que la realiza, de quienes lo hacen y de sus objetivos. En el control parlamentario influyen factores exógenos como la correlación de fuerzas entre oficialismo y oposición, el grado de fragmentación del Congreso. También depende de los partidos políticos que la integran, su distancia ideológica y el estilo cooperativo o confrontacional que tenga frente al gobierno. En las democracias con sistemas de partidos institucionalizados, son estos los que organizan y canalizan los procesos de control político. Cuando los partidos políticos son débiles, sin estructura ni afiliados será difícil que puedan canalizar actos de control parlamentario de manera eficaz y leal con el sistema democrático. También influye la experiencia de los parlamentarios. Los parlamentarios reelectos son un contrapeso para el ejecutivo.

2. Los mecanismos de control en el sistema de gobierno peruano

Si bien los sistemas de gobierno definen los mecanismos de control parlamentario, el proceso de parlamentarización de los presidencialismos y las recíprocas influencias entre reglamentos parlamentarios, han traído como consecuencia que, en los presidencialismos latinoamericanos, muchos controles se asemejen en la forma en que se llevan a cabo, independientemente del sistema de gobierno. (García Roca, 2016). El principio fundamental de los regímenes parlamentarios es que el gobierno es responsable a través de sus ministros ante este órgano. En el presidencialismo latinoamericano en mayor o menor medida se ha convertido en una forma de rendición de cuentas ante los ciudadanos en formas de control interorgánicos.

Los controles en el diseño constitucional deben responder a determinados objetivos gobernabilidad, estabilidad, equilibrio institucional. Más controles no necesariamente mejora la gobernabilidad ni la calidad de la democracia, más aún si estos afectan equilibrio entre poderes, no están articulados o pueden generar bloqueos institucionales. No existe más control por simplemente acumular herramientas, que es la solución más sencilla, pero no la más eficiente (García Roca, 2016). El control parlamentario puede ser preventivo, funcional y represivo (Landa Arroyo, 2004).

La Constitución histórica peruana se enmarca en un presidencialismo parlamentarizado (Campos, 2014) (García Marín, 2019) (Eguiguren, 2021) o presidencialismo



atenuado (García Belaunde D. , 2009). Los mecanismos de control previstos no excluyen ninguno de los que se conocen a nivel comparado. El reto es racionalizarlos a fin de que puedan favorecer la gobernabilidad democrática, pues desde 2016 hemos sido testigos que, a través de las instituciones previstas en la Constitución, el conflicto entre congreso y gobierno escaló, aunque se canalizó a través de la Constitución, no se pudo contener (Campos Ramos, 2021).

El diseño constitucional ha previsto mecanismos de control y colaboración entre ejecutivo y legislativo. Como mecanismos de control parlamentario se prevén el voto de confianza obligatorio (artículo 130°); los pedidos de información (artículo 96°), la invitación a los ministros para informar y la estación de preguntas (artículo 129°); las comisiones investigadoras (artículo 97°); la interpelación (artículo 131°), la censura (artículo 132°).

También el control sobre los actos normativos del Presidente de la República el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos (118°, inciso 19 y 104), el control sobre los tratados, así como el que recae en la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia (137°) sobre los que debe dar cuenta al Congreso. El Ejecutivo por su parte, puede hacer cuestión de confianza facultativa (133°), ejercer el derecho de observar las autógrafas que remita el Congreso (108°) y disolver el Congreso (134° y 135°).

El artículo aborda algunos de estos mecanismos de control dando cuenta de su uso en gobiernos sin mayoría y congresos fragmentados, pues desde 2001 la elección presidencial se produjo en la segunda vuelta, quedando conformado el parlamento unicameral en la primera vuelta electoral. En algunos casos el partido de gobierno obtuvo la primera minoría, los períodos 2001-2006; 2011-2016, así como en el que se inició en 2021. En el 2016, se configuró por primera vez un escenario político conocido como de un gobierno dividido, pues en el Congreso hubo un partido con mayoría distinta a la del gobierno.

3. Cuestión de Confianza Obligatoria²

El artículo 130 de la Constitución de 1993 incorpora de manera expresa el voto de confianza que obligatoriamente debe presentar cada gabinete ante el Congreso, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. El Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea la cuestión de confianza. La norma constitucional establece que, si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

² El Tribunal Constitucional distinguió la cuestión de confianza obligatoria, prevista en el artículo 130 de la Constitución de la facultativa, prevista en los artículos 132 y 133. Expediente 0006-2018-P1/TC, Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete, fundamentos jurídicos 66 y 67.

El artículo 167 de la Constitución de 1933 estableció la obligación del “Presidente del Consejo al asumir sus funciones” de concurrir “a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros” a exponer la política general del Poder Ejecutivo. Sin embargo, suspendió su vigencia hasta que se constituyera el Senado. Villarán señala que, si se votara la aprobación del programa del gabinete, importaría “una alteración sustancial” del sistema político. “El jefe de Estado habría perdido la libertad de que goza en la selección de sus consejeros; los gabinetes serían obra del Congreso no el Presidente”. “Se había entrado de lleno en la ruta del régimen parlamentario” (Villarán M. , 1994).

La imprecisión del texto constitucional llevó a que se exija el voto en los gobiernos de Prado y Odría, y se prescindía de él en los gobiernos de Bustamante y Rivero así como de Belaunde (Paniagua Corazao, 1995). La Constitución de 1979 mantuvo la obligación del Presidente del Consejo de acudir ante las Cámaras reunidas en Congreso, pero señaló explícitamente que la exposición no daría lugar a voto del Congreso.

¿Cuál es el objetivo del voto? En los regímenes parlamentarios, formar gobierno. El gobierno no se constituye si no tiene detrás una mayoría parlamentaria (Pérez Royo, 2012). En algunos casos, como el parlamentarismo británico, este voto es implícito. En Alemania e Italia la confianza debe ser expresada a fin de que el Canciller y el gobierno asuman el cargo (Pasquino, 2004). Planas detalla que en Alemania la elección del Canciller la realiza el Bundestag en sesión sin debate, se vota por la persona y su línea política, no por un programa de gobierno específico (Planas, 1997).

En España, la Constitución establece en el artículo 99 que, conocidos los resultados electorales, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. Si el Congreso de los Diputados, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, le otorga su confianza a dicho candidato, el Rey lo nombra Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

En el caso de Uruguay, se prevé la posibilidad que el Presidente de la República requiera a la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. La Asamblea General, se pronuncia sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General.



Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado. Se trata de un acto político sin consecuencias jurídicas. Este dispositivo de voto de confianza hasta el momento no ha sido empleado. (Chasquetti & Cardarello, 2013). Sin embargo, no es la única disposición que limita la autonomía del Presidente para designar ministros; la Constitución establece que el Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

Cabe recordar que el Presidente de Consejo de Ministros en el sistema de gobierno peruano no es un Primer Ministro. En el diseño del presidencialismo parlamentario la condición de jefe de estado y de gobierno recae en el Presidente de la República, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios y semi-presidenciales, en los que el ejecutivo no es unipersonal (Planas, 1997). El Presidente del Consejo de Ministros es después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno, coordina las funciones de los demás ministros y refrenda los decretos legislativos, los decretos de urgencia, así como otros que señalan la Constitución y la ley (artículo 123).

El voto de confianza obligatorio recibió críticas desde la doctrina constitucional. Se trata de un error de concepción que consiste en no reparar que la cuestión de confianza solo funciona en regímenes políticos parlamentaristas, en los que el origen del mandato del gabinete proviene del parlamento (Bernal Ballesteros, 1996). Se ha añadido un grave factor “de perturbación no sólo las relaciones ejecutivo legislativo si no en el funcionamiento legitimidad del sistema democrático mismo”.

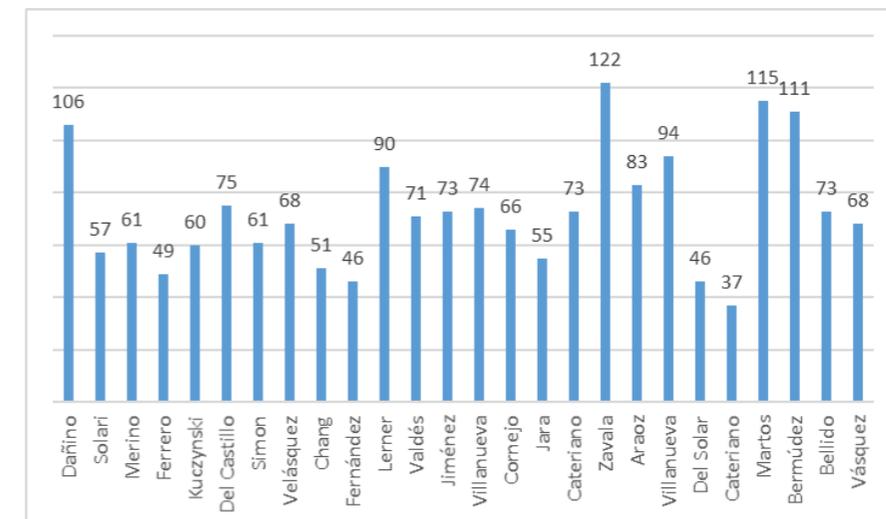
El Congreso se verá obligado a dar el voto pues bastaría que un “nuevo Consejo de Ministros insista en la política rechazada por el Congreso para obligarlo a optar entre la aprobación (es decir su sometimiento al gobierno) o su disolución. Si pasa por las horcas caudinas de aprobarlo, ha sido sometido y humillado. Si no lo hace, es disuelto. En uno y otro supuesto el presidente habrá impuesto su arbitrio personal”. Negar la confianza abriría el camino a la disolución del Congreso y “la subsecuente y obligada dictadura constitucional”, “lejos de ser un mecanismo de equilibrio y control, se convierte en un medio de coacción en imposición” (Paniagua Corazao, 1995). En la misma línea, Eguiguren señala que “este mecanismo que está pensado como una forma de control del Congreso hacia el Consejo de Ministros y al Ejecutivo, puede convertirse en un bumerang”. “Puede colocar al Congreso en una situación bastante difícil, porque se ve inevitablemente forzado a pronunciarse sobre un voto de confianza (...) teniendo sobre su cabeza una especie de espada de Damocles, ya que de acumularse dos caídas de equipos ministeriales procede la disolución. De ahí que la aprobación del voto de confianza no implique necesariamente un voto sincero de respaldo, sino más bien de temor, o sólo por razones tácticas” (Ezcurra Rivera, 1993).

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, el voto de confianza en el Perú, no importa un compromiso de apoyar las iniciativas legislativas ni programas o políticas gubernamentales, según los que se ha podido constatar a partir de la experiencia de estos años. Hasta el año 2014, los gabinetes habían recibido el voto en debates más o menos largos. En las votaciones de los gabinetes de René Cornejo y de Ana Jara, las abstenciones fueron mayores a los votos a favor o en contra. Se aplicó un acuerdo de la Comisión de Constitución, por el que el mayor número de abstenciones se considera que el asunto materia de la votación, queda sin resolver.

Así, se repitió la votación hasta que se produjo una mayoría de votos a favor. Esta situación no está prevista en la Constitución ni en el reglamento del Congreso. Además de constituir un desencuentro con el Ejecutivo, genera inestabilidad política si se prorroga de manera indefinida (Campos Ramos, 2020). En el debate sobre la gobernabilidad democrática debe ponderarse las consecuencias de la incertidumbre que no sólo posterga la toma de decisiones del gobierno, sino en las diversas actividades de los ciudadanos.

Como se observa en el gráfico 1, el voto más alto del periodo de gobierno lo recibe el primer gabinete, hecho que está relacionado con el periodo denominado como “luna de miel”. No obstante ello, todos los gabinetes recibieron un apoyo mayor al de la bancada del gobierno. La indisciplina de los grupos parlamentarios permitió, en ocasiones, con sus disidencias o ausencias que el gabinete logre la investidura.

Gráfico 1: El voto de confianza obligatoria de los gabinetes 2001-2021



Fuente: (Campos, 2014). Elaboración propia a partir de los datos del portal del Congreso de la República³.

³ A partir de 2011, el número de congresistas se eleva de 120 a 130. En el caso de los gabinetes de Cornejo y Jara se consigna la última votación. El único caso en el que se denegó la confianza ocurrió en agosto de 2020 al gabinete presidido por Pedro Cateriano Bellido. La denegatoria ocurre en el



La presencia del gabinete para pedir el voto de confianza es un mandato constitucional que se desarrolla cuando ya hay un ejecutivo constituido y un gabinete en funciones; por lo que no es propiamente un voto de investidura, pero de acuerdo al mandato constitucional, es condición para mantenerse en el cargo.

Hemos señalado que el voto de confianza obligatorio no contribuye a la gobernabilidad democrática en el escenario de presidencialismos sin mayoría como los que se produjeron desde el 2001.

El primer gabinete se ve sometido a un voto al mes de iniciado el gobierno, por ello, muchos parlamentarios alegan dar un voto de esperanza más que de confianza. Durante el gobierno, la designación de un nuevo gabinete ha sido en muchos casos consecuencia de una crisis política o de la presentación de mociones de interpelación y de censura que el gobierno ha preferido no afrontar. Es decir que, el cambio de gabinete en estos casos tuvo como objetivo apaciguar el conflicto y dar un nuevo aire al gobierno. En este contexto, el voto de confianza obligatorio genera una situación en que se replantean las consecuencias de su denegatoria: la crisis total del gabinete y la consecuente amenaza de disolución del Congreso.

Por las razones expuestas, en reiteradas ocasiones se ha planteado su eliminación, manteniendo la presentación del gabinete, exposición ante el pleno del Congreso y debate⁴. La eliminación del voto de confianza obligatorio no afectaría la capacidad del Congreso de manifestar su desconfianza y de controlar la designación de ministros idóneos pues podría optar por censurar a algún ministro o al gabinete.

4. Pedidos de Información

La Constitución establece en el artículo 96° que “cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.” El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley. La remisión al reglamento del Congreso en la Constitución no es un tema menor pues el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que tiene naturaleza de ley orgánica.

último año del gobierno por lo que de acuerdo con el artículo 134, el Presidente no puede disolver el Congreso. En noviembre de ese año, el Congreso vacó por permanente incapacidad moral al presidente Martín Vizcarra Cornejo.

⁴ En el año 2001, el informe de la Comisión de Estudio de Bases para la Reforma de la Constitucional. En el 2003, el dictamen para la reforma de la Constitución de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. En 2019, el informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en el año 2019.

El reglamento precisa que a través de los pedidos los congresistas buscan “lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones”. De manera que a través de este mecanismo pueden solicitar ejercer la función de control político. Asimismo, pueden pedir información para la elaboración de una iniciativa legislativa como datos estadísticos u otra que contribuya a diagnosticar un problema y plantear un proyecto de ley si la solución fuera normativa.

De acuerdo con el reglamento, el pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. Debe referir a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función parlamentaria. En ningún caso autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o, que la autoridad del sistema de justicia acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se haga dentro del marco legal. Los pedidos deben ser dirigidos a los ministros de Estado o a los titulares de otros organismos autónomos y no a quienes dependen jerárquicamente de ellos.

No debe confundirse el derecho de acceso a la información de los ciudadanos con el que tienen los parlamentarios de solicitar información. Aquella se orienta a la satisfacción de intereses particulares; mientras los parlamentarios parten del interés general que es el motivo principal del ejercicio de sus funciones (Mora-Donatto, 2002).

Los pedidos de información están regulados en otras constituciones y son parte del control parlamentario tanto en los regímenes presidencialistas como parlamentarios. Tal es el caso de España, la Constitución establece en el artículo 109 que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En el caso de Uruguay, el artículo 118° precisa el derecho de todo legislador a pedir a los Ministros de Estado y otras autoridades los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. El artículo 93° de la Constitución mexicana establece que las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a quince días naturales a partir de su recepción.

5. Invitación a Informar

La Constitución establece en el artículo 129° que el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo



la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. De acuerdo al reglamento del Congreso la invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante moción de orden del día.

La presencia de los ministros en el Congreso ha sido parte de la constitución histórica. La Constitución de 1828 ya establecía la obligación de los ministros de dar “razón a cada Cámara en la apertura de las sesiones, del estado de su respectivo ramo, e igualmente los informes que se les pidan”. La relación de los ministros con el Congreso ha sido frecuente aunque no siempre amistosa, pero son ellos los que tienen a su cargo la relación con el Congreso (Villarán M., 1994). Para Víctor Andrés Belaunde se trata de una relación de cooperación: El parlamento para eficacia en su labor necesita conocer los problemas planteados exhaustivamente con antelación y sin prejuicios por los organismos técnicos del ejecutivo (Belaunde, 1987). Si bien ya no existe la costumbre de ir a sustentar memorias, sí son frecuentes las invitaciones a comisiones para informar respecto de los problemas que afronta el sector, para sustentar proyectos de ley o su presupuesto, así como para cumplir con informar sobre temas específicos por mandato legal⁵.

La participación de los ministros puede darse en las sesiones de pleno o en las comisiones, de manera voluntaria o invitados por estas. Planas describe esta participación como un mecanismo de mera información que puede derivar en control (Planas Silva, 1997). Se enmarcan en las relaciones de control y colaboración entre ejecutivo y legislativo. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al expresar que “... existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129° de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas” (Exp. 00004-2004-CC FJ 24). La presencia de los ministros de Estado contribuye a fortalecer el rol del Congreso como centro de la deliberación política.

La frecuencia con la que los ministros participan de las sesiones de las comisiones ordinarias ha convertido a este mecanismo como el más característico de la relación entre ejecutivo y legislativo. Tal vez esa sea la razón por la que la estación de preguntas, incorporada en la Constitución de 1993 como mecanismos de control, haya sido poco usada. Esta figura trató de emular la experiencia del *question time* del parlamentarismo británico, pero la práctica realizada le quitó agilidad al mecanismo desnaturalizándolo sin que se comprenda su utilidad (Planas Silva, 1997). No se convoca a una desde 2012. Previamente, su frecuencia se fue espaciando, hasta caer en desuso. En efecto como, lo señala García Belaunde, “no es una práctica regular, no ha tenido ninguna relevancia” (García Belaunde, 2008).

Otros países latinoamericanos contemplan mecanismos similares. Tal es el caso

⁵ Existen a la fecha más de cien normas que contienen obligaciones legales para que los ministros o algunos de los organismos a su cargo informen al pleno del Congreso o específicamente a alguna comisión sobre diversos temas.

de Argentina, cuyo texto constitucional establece en el artículo 101° que el jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno. Uruguay prevé en el artículo 199° de la Constitución Política que cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización.

De manera más restringida, Colombia establece en el artículo 208° que los ministros y los directores de departamentos administrativos presentan al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. La Constitución de Costa Rica precisa en el artículo 144° una obligación similar para los Ministros de Gobierno, que presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

6. La Interpelación

La interpelación fue una práctica parlamentaria que antecedió a los textos legales y constitucionales (Planas Silva, 1997) (Eguiguren, 2021). En efecto, se da cuenta de esta práctica especialmente en la Convención de 1855-56. Se incorpora en la Constitución de 1860, luego de que un ministro en 1858, afirme que asistía a responder por “pura atención, pues no estaba obligado a hacerlo” (Planas Silva, 1997). La ley del 3 de setiembre de 1879, establece que asisten los ministros de Estado para ser interpelados por acuerdo del Congreso de cualquiera de las Cámaras.

Planas también da cuenta que la práctica de remitir el pliego interpelatorio con anticipación al ministro se suscita ocurre antes de su regulación legal. En la Constitución de 1920 se omite referencia a este mecanismo de control y se restituye en la Constitución de 1933. La Constitución de 1979 establece que la atribución de interpelar a los ministros de Estado corresponde a la Cámara de Diputados quedando establecido que se trata de un derecho de las minorías.

La interpelación es un mecanismo de control cuyo origen se encuentra en los regímenes parlamentarios; sin embargo, está regulado en muchos de los presidencialismos latinoamericanos. A través de la interpelación ministerial, los congresistas solicitan explicaciones, información o el esclarecimiento de hechos de interés público, a efecto de dilucidar responsabilidades en la toma de decisiones políticas de su sector. Puede involucrar la conducta o intenciones de un ministro o de todo el gabinete (Planas, 2001). El autor destaca que una de las particularidades de este mecanismo de control es poner en agenda, en un amplio debate parlamentario, los temas materia de la interpelación.

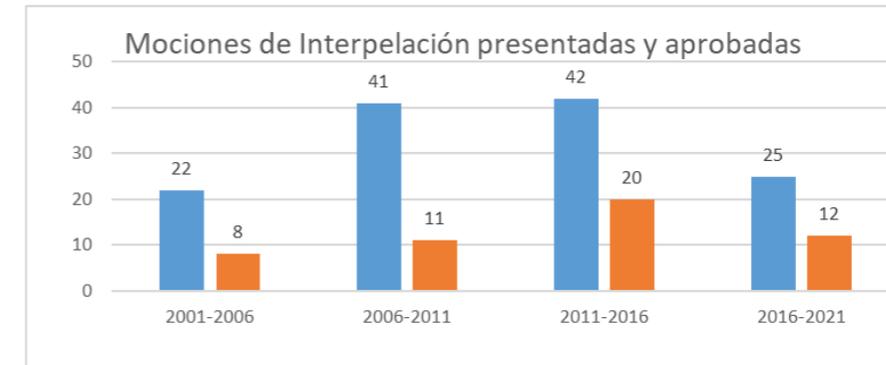


La Constitución de 1993 establece en el artículo que es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos de quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión a debate, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. No puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

A partir del marco normativo, se puede concluir que: a) El ministro que no asiste estaría infringiendo el mandato constitucional. b) La interpelación presentada por escrito a través de una moción de orden del día requiere de la firma de veinte congresistas. No es una decisión individual. En congresos muy fragmentados, la decisión de impulsar una interpelación no dependerá de un solo grupo parlamentario. c) La votación que acuerda la presencia del ministro es la admisión a debate, requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles. La interpelación es un derecho de las minorías, sólo para obtener información, pues en el Perú, su absolución no da lugar a votación alguna. d) Finalmente, la norma constitucional refiere que la interpelación se realiza entre tercero y décimo día. Se trata de un plazo de enfriamiento, cuyo objetivo es disociar los hechos de la emoción política, dando un espacio de evaluación o de moderación, ralentizando la confrontación entre el Congreso y el Gobierno (Delgado Guembes, 2020).

En el gráfico 2 puede observarse el número de interpelaciones presentadas y las aprobadas. Tratándose de un acto de control político, el apoyo o rechazo de la moción debería ser colectivo, del partido y grupo en bloque, pero ello dependerá del grado de institucionalización del mismo. En las votaciones de la admisión a debate de las mociones de interpelación se ha observado cierto nivel de indisciplina partidaria, sobre todo entre 2001 y 2016. Si hubieran votado disciplinadamente los miembros de los grupos parlamentarios firmantes de las mociones de interpelación presentadas, el número de interpelaciones hubiera sido mayor (Campos, 2014). El Poder Ejecutivo tuvo capacidad para evitar más de la mitad de las mociones de interpelación presentadas.

Gráfico 2: Mociones de Interpelación 201-2021



Elaboración propia a partir de los datos del portal del Congreso de la República.

Aunque la Constitución le da un cierto nivel de inmediatez a este mecanismo de control parlamentario, en muchos casos se retrasa su debate. Esta circunstancia ha facilitado que en ocasiones se retiren firmas, con lo que la moción pasó al archivo. En otros casos, los ministros cuestionados renunciaron por lo que las mociones no continuaron su trámite. De otro lado, la práctica de estos años muestra que la interpelación no ha estado condicionada al voto de confianza del gabinete. En el año 2012, la ministra de educación, Patricia Salas y en 2019, el ministro de justicia, Vicente Zeballos fueron interpelados antes de que se lleve a cabo la exposición y debate de sus respectivos gabinetes.

Una mirada a los presidencialismos latinoamericanos muestra que la interpelación está regulada en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. En Argentina, la interpelación es solo para el jefe del gabinete, a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. En el caso de Colombia, el numeral 9 del artículo 135° precisa que son facultades de cada Cámara citar y requerir a los Ministros y otros funcionarios para que concurran a las sesiones. En caso de que los funcionarios no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los funcionarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al objeto de la sesión y deberá encabezar el orden del día de la misma.

7. La Censura Ministerial

El artículo 132° de la Constitución Política regula la moción de censura, estableciendo que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural des-



pués de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La moción de censura corresponde también a los mecanismos de control propios de los regímenes parlamentarios; sin embargo, se encuentra muy arraigado en el Perú. Su incorporación al sistema de gobierno se anticipó a través de prácticas parlamentarias anteriores a la interpelación. La Cámara de Diputados así lo consideró desde 1847 (Planas Silva, 1997). La Convención Nacional la practicó e impulsó la ley de 4 de diciembre de 1856, cuyo artículo 37 establecía que “no merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”. A pesar de ello, la Constitución de 1860 no contempló el voto de censura, por considerarlo contrario al “sistema presidencial, a la separación de poderes y a la autonomía del Presidente de la República” (Eguiguren, 2021).

Rubio define la censura ministerial como el modo por el que se hace efectiva la responsabilidad política ejecutando una sanción, también política, debido a algún desacuerdo, a alguna decisión tomada o por algún evento ocurrido en su sector, sobre el cual se le atribuye responsabilidad (Rubio Correa, 1999). Desde sus orígenes se da un espacio temporal entre la presentación de la moción y su debate y votación. Loewenstein lo explica calificándolo como período de enfriamiento, aquel que se da entre la presentación de una moción de censura o el planteamiento de una cuestión de confianza y la votación, como mecanismos de racionalización del poder, procurando una reflexión madura de la mayoría parlamentaria (Loewenstein K., 1976).

El reglamento del Congreso introduce un requisito adicional al establecer que su presentación procede solo después de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el Ministro por su propia voluntad. Algunos han interpretado que se trata de un– inexistente–derecho de defensa del ministro cuya censura se plantea.

Como hemos señalado, el valor de las normas del reglamento del Congreso para interpretar la Constitución es el de una ley orgánica. Sin embargo, en este punto excede lo dispuesto en el marco constitucional y desconoce la historia de dos figuras que surgen de manera independiente (Díaz Muñoz, 1997) (Lindembert, 2012). Ahora bien, a fin de favorecer la gobernabilidad democrática, el requisito impuesto por el reglamento introduce un elemento que puede ser aprovechado por el gobierno para disipar las diferencias con el sector que promueve la censura ministerial. En esa línea va la opinión de Mario Polar quien en 1958, señaló que solo deben votarse mociones de confianza o de censura, cuando los ministros respondan a interpelaciones (Lecaros, 2007).

Una mirada comparada nos muestra que el Perú fue el primer país con régimen presidencial en regularla en la región (Valadés, 2008); aunque se incorporó en las constituciones de otros países, no todos contemplan como consecuencia, la renuncia del ministro de Estado. Entre los años 1864 y 1930, se censuraron a seis gabinetes, además de ministros individualmente (Villarán M., 1994). El autor da cuenta que la sola presentación de la moción de censura originó renuncias de los ministros cuestionados durante ese período, similar a lo ocurrido entre 2001 y 2014 (Campos, 2014). Entre 2001 y 2016 se presentaron 28 mociones de censura. En ese mismo periodo se aprobaron tres: al ministro del interior, Fernando Rospigliosi (2004), a la presidenta del consejo de ministros, Ana Jara (2015) y al ministro de educación, Jaime Saavedra (2016).

En el debate sobre la necesidad de racionalizar algunos mecanismos de control a fin de optimizar la gobernabilidad democrática, destacamos cuatro problemas de la aplicación de la censura ministerial.

El primero es planteado por Francisco Eguiguren: La censura ministerial sólo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada (Eguiguren Praeli F., 2007). En esa línea, se ha señalado que el problema que generó la crisis puede subsistir si el presidente no se halla obligado a nombrar nuevos ministros que tengan suficiente apoyo parlamentario (Shugart & Carey, 1992). Un segundo problema es que, siendo un mecanismo de control parlamentario, no hay un arreglo institucional para racionalizarla en un contexto de gobierno dividido y polarización en el que pueden ser herramientas para exacerbar el conflicto. Al no contabilizarse las censuras que tengan como destinatarios a los ministros individualmente considerados, la disolución de Congreso en manos del Presidente no sería un arma potencialmente eficaz (Fernández Segado, 1998).

La posible disolución del Congreso como contrapeso sólo funciona si la censura es contra el gabinete y no puede ocurrir el último año de gobierno. En ese sentido Ramírez del Villar sugirió que si el último año el presidente de la República no puede disolver la cámara, debe exigirse para el voto de censura una mayoría calificada más alta (Ramírez del Villar, 1996), tal como señalaba el artículo 229 de la Constitución de 1979. Finalmente hay problemas que se derivan del diseño del presidencialismo parlamentarizado, pues siendo la censura ministerial un mecanismo de los regímenes parlamentarios, sus efectos son muy diferentes en los sistemas presidenciales.

Tanto la censura como la interpelación son mecanismos de control del congreso al gobierno. Sin embargo, solo pueden ser interpelados o censurados los ministros de Estado y no el Presidente de la República. Desde 2016, se han presentado cinco mociones de vacancia al presidente por permanente incapacidad moral en contextos de gobiernos dividido (2016-2019), de presidentes sin bancada de gobierno (2019-2020) o en congresos fragmentados y polarizados (2021). De las consideraciones de las mociones y fundamentalmente de los debates se puede advertir que



se instrumentaliza la causal de vacancia como un cuestionamiento a la gestión del presidente o a la pérdida de confianza en su persona para ejercer el cargo para el que fue electo. La vacancia no constituye un mecanismo de control, de censura ni de interpelación al presidente para rendir cuentas pues este no es políticamente responsable durante su mandato.

La permanente incapacidad moral como causal de vacancia presidencial es “incompatible con el modelo de sistema de gobierno presidencial peruano”. El artículo 117 de la Constitución contempla un régimen excepcional de su responsabilidad, configurando la única fórmula de acortar el mandato presidencial (García Chávarri, 2013). El procedimiento de vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral no puede ser utilizado válidamente para hacer efectiva la responsabilidad política ni la responsabilidad jurídica del presidente de la República (Cairo, 2017). La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso eliminarla.

El uso motivado por la “desaprobación de la gestión o falta de idoneidad al cargo, cuando se cuenta con los votos para ello, genera gran inestabilidad y quiebra el modelo presidencial” (Tuesta, 2019). Sin embargo, su eliminación debe ir acompañada de la modificación de artículo 117, ampliando los causales por las que puede ser acusado u presidente durante su mandato, por ejemplo delitos graves. En el sentido de la propuesta formulada por Eguiguren (Eguiguren Praeli, 2007).

8. Las Comisiones Investigadoras

La facultad de designar comisiones investigadoras está regulada constitucionalmente en el Perú desde 1920. De acuerdo con lo señalado por Villavicencio y Gamarra, se trata de una institución cuyas prácticas son anteriores a la regulación legal. Ya desde el siglo XIX se investigarían temas vinculados a actos del gobierno anterior de Balta y el manejo de rentas públicas. El Reglamento Interior del Congreso de 1947, precisó que el Senado podría nombrar comisiones de investigación para examinar la organización, el funcionamiento, el rendimiento de trabajo y la administración de cualquier institución pública. El informe resultante de la investigación debía ser sustentado, para conocimiento del Pleno. Copia del informe se remitiría a los ministros interesados.

La Constitución de 1979 refuerza las facultades de las comisiones investigadoras, al disponer la obligación de los ciudadanos que sean citados, a comparecer bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. El Reglamento Interior del Senado del año 1981 señaló si hubiera indicios de delitos, el informe se remite al Ministerio Público.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988, introdujo una votación calificada— la mitad más uno de los diputados hábiles— para aprobar la conformación de una comisión investigadora⁶. La norma precisó que El Pleno aprueba o desaprueba el informe.

El artículo 97° de la Constitución Política de 1993 regula la facultad de formar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Establece la obligatoriedad de comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial, es decir, ser conducido por la fuerza pública. Para el cumplimiento de sus fines, el texto constitucional le brinda poderosas herramientas: el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, con excepción de la información que afecte la intimidad personal. Precisa que las conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

En cuanto a su finalidad, el reglamento del Congreso puntualiza en el artículo 88°, que el procedimiento de investigación garantiza el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables. Sin embargo, en este extremo debería corregirse pues las comisiones investigadoras no tienen una finalidad sancionatoria. Así se distingue de los fines de la investigación fiscal o judicial; se orienta a la recopilación de información (Villavicencio Rivera, 2018). Sin embargo, en la medida que pueden canalizar una denuncia, en el desarrollo de la investigación, se deben de respetar los parámetros impuestos por el respeto al principio del debido proceso, así como aplicar una rigurosidad metodológica.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que “a) las investigaciones efectuadas por el Congreso de la República sólo tienen carácter referencial mas no inculpativo, pues dicho órgano representativo, de conformidad con los artículos 64.°, inciso b) y 88.°, incisos f) y g), del Reglamento del Congreso de la República, carece de facultades de juzgamiento penal y, como tal, sus conclusiones y recomendaciones no tienen carácter obligatorio o vinculante respecto de lo que en su momento puedan decidir las autoridades judiciales; b) el carácter indicial o probatorio que puedan tener los vídeos, transcripciones, cintas magnetofónicas u otros medios similares, dependerá, en principio, de que los jueces ordinarios decidan, sin que ello suponga, en ningún caso, la no meritación objetiva de diversas circunstancias, como las relativas a su origen o procedencia, los derechos constitucionales comprometidos, el contexto de los diálogos producidos y, sobre todo, la necesidad de que las conductas o situaciones que ellos reflejan, tengan que necesariamente pasar por un proceso de prueba adicional o acreditación

⁶ Explica Delgado Guembes (2012, 459) que la norma intentó racionalizar la creación de comisiones de investigación. “... (de 1980 a 1985 se crearon 33, y de 1985 a 1990 se nombraron 34 de las cuales 15 lo fueron dentro de la vigencia del Reglamento de 1987: la vigencia de estas normas a mitad del régimen disminuyó la aceleración en el proceso de su creación) ... Para crearlas era preciso que la proposición sea presentada por uno o más grupos parlamentarios. Delgado Guembes, C. Manual del Parlamento; Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012.



complementaria mediante medios idóneos que ofrezcan las partes o que se actúen de oficio en los respectivos procesos” (Exp. N. 979-2001-HC/TC FJ).

Las comisiones investigadoras están destinadas a comprobar directamente ciertos sucesos de interés público e incluso situaciones particulares, apoyándose en el requerimiento de testimonios y documentos, en el uso de audiencias públicas, en la recopilación y el examen conjunto y minucioso de documentos, así como a través de inspecciones oculares, o mediante la visita o acceso conjunto a determinados lugares a fin de cumplir con el encargo encomendado por el Pleno del Congreso (Planas, 2001).

Las comisiones investigadoras cumplen la función de control político al gobierno y constituyen una forma alternativa de información para el Congreso en los asuntos materia de investigación. Su finalidad sin embargo es más amplia que la del control político pues constituye un medio para que la representación parlamentaria y la población a través de ella, accedan a información de un asunto de interés público. De manera que las comisiones investigadoras constituyen órganos de carácter temporal, integrados de forma multipartidaria, con facultades excepcionales, conformado para conocer asuntos de interés público, por medio del acopio y debate de la información obtenida (Villavicencio Rivera, 2018).

Se solicitan mediante moción de orden del día, cuya iniciativa corresponde a cualquier parlamentario. Para su admisión a debate y aprobación, solo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento de los miembros de los Congresos—46 votos. La integran entre tres y siete congresistas, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad⁷ de los grupos parlamentarios. A fin de garantizar el debido proceso, se evita que la integren quienes hayan solicitado su constitución. Esta disposición se fundamenta en procurar una mayor objetividad, suponiendo que quien propone la moción tiene una idea pre concebida que motiva la presentación de la moción.

Las sesiones de las comisiones investigadoras son reservadas⁸. El levantamiento de la reserva sólo procede: i) Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias. ii) Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados. iii) Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.

⁷ Este requisito puede ser difícil de cumplir en congresos fragmentados. Actualmente, el Congreso peruano de 130 miembros, está integrado por nueve grupos parlamentarios.

⁸ Explica Delgado Guembes (2012, p. 463) que “si se entendiera que la actividad de las Comisiones Investigadoras es toda pública es mucha la información que dejaría de obtenerse por insuficiente colaboración de los citados, o porque a la luz de los primeros testimonios quienes los suceden pueden acomodar las que les corresponda presentar ulteriormente. La reserva es una garantía en la eficiencia del proceso de acopio de información. Solo si la Comisión acopia toda la información posible luego cabra que el Pleno se pronuncie a partir de una base sólida”.

Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. En el año 2012, el Tribunal Constitucional fijó criterios⁹ que deberían ser respetados en los procedimientos parlamentarios, entre ellos, quienes comparezcan ante las comisiones de investigación, tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia y pueden acudir a ellas en compañía de un abogado.

La calificación de los asuntos de interés público le corresponde al Congreso. El acuerdo “...deberá cuidar de expresar la trascendencia e interés del asunto a investigar, los objetivos que se persiguen con dicha investigación” (Eguiguren Praeli, 1990).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las condiciones que debe ostentar el asunto a fin de que pueda ser calificado de “interés público”. El asunto debe encontrarse vinculado con el resguardo de la denominada ética pública, esto es, con la eventual afectación de la ética reconocida en las normas establecidas por el ordenamiento jurídico, cuyo respeto es imprescindible para la convivencia pacífica y el respeto por los derechos fundamentales como condición necesaria para la efectiva vigencia del principio-derecho de dignidad humana. No puede tratarse de asuntos relacionados con la ética privada, es decir, con asuntos relativos a los variados modelos de virtud con los que los ciudadanos despliegan válidamente su libertad y construyen su proyecto de vida.

Así, bajo una interpretación sistemática, los asuntos relacionados con el resguardo de la debida gestión estatal son de interés público, y por tanto, pueden ser objeto de investigación por el Congreso de la República. Mientras el asunto revista interés público en los términos antes señalados, la investigación puede recaer sobre hechos entre particulares, si se aprecia una estrecha vinculación con la actuación de los órganos del Estado Exp. 4968- 2014- PHC/ TC Fund. 20, 21 y 22 (Campos, 2017).

Al término de plazo asignado para la investigación, la comisión presenta un informe dando cuenta de las acciones realizadas conclusiones y recomendaciones. En el gráfico 3, se muestra el número de comisiones investigadoras que se constituyeron en cada periodo parlamentario. En el gráfico no se consideran las comisiones ordinarias a las que se les hubieran otorgado facultades de comisiones investigadoras.

Un tema que ha suscitado mucho debate es la comparecencia del Presidente de la República ante una comisión investigadora y las posibles consecuencias en la responsabilidad del presidente. Es el caso de Alejandro Toledo que atestiguó ante la Comisión investigadora de las presuntas firmas falsas del Partido Político “Perú Posible”.

⁹ Sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012- PHC/TC del 8 de agosto de 2012, en el caso Tineo Cabrera.



En situación similar estuvo el Pedro Pablo Kuczynski frente al requerimiento de la comisión investigadora de los presuntos sobornos, coimas en relación a las concesiones, obras y proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras por cualquier forma de contratación con el Estado peruano, y Martín Vizcarra. En estos dos últimos casos la información obtenida por las respectivas comisiones fue utilizada para sustentar mociones de vacancia.

Gráfico 3 Comisiones investigadoras 2001-2021



Elaboración propia a partir del portal del Congreso de la República.

9. Balance (parcial) del control parlamentario

Aun cuando el presente artículo no aborda todos los mecanismos de control parlamentario previstos en la Constitución de 1993, ni aquellos que de acuerdo al equilibrio entre estos dos poderes ejerce el ejecutivo respecto del Congreso, permite una reflexión sobre la relación entre ejecutivo y legislativo. El ejercicio de este control parlamentario ha sido frecuente.

A las tensiones entre ejecutivo y legislativo producto de interpelaciones y mociones de censura, a partir de 2016, se agregaron otros elementos que mostraron otra faceta de la conflictividad entre poderes del Estado. Entre 2016 y 2017 el Congreso inauguró un riguroso control de la legislación delegada que, en el marco de sus atribuciones constitucionales, derogó o modificó el 39% de los decretos legislativos que emitiera el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. La delegación de facultades legislativas se incorporó en la Constitución de 1979.

En los años de ejercicio de esta facultad, ejercida por todos los gobiernos entre 2001 y 2019, no hubo un precedente igual. Asimismo, durante el periodo 2020-2021 del Congreso complementario se incrementó el número de autógrafas observadas y aprobadas por insistencia, leyes sin consenso. El Tribunal Constitucional ha teni-

do en este periodo importantes pronunciamientos sobre la relación entre estos dos poderes del Estado y el ejercicio del control parlamentario. La estabilidad política, sin embargo, depende en gran medida del rol de la bancada de gobierno y de las coaliciones que logren los presidentes sin mayoría. La importancia del Congreso y su rol proactivo es creciente a pesar de la fragmentación.

10. Bibliografía

ALIVZATOS, N., BILCOVÁ, V., CAMERON, I., KASK, O., & TUORI, K. (26 de mayo de 2020). Comisión de Venecia. Obtenido de European Commission for Democracy Through Law: <https://rm.coe.int/09000016809e82c0>

ARAGÓN, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 9-39.

BELAUNDE, V. A. (1987). *Peruanidad*. Lima: Lumen.

BERNALES BALLESTEROS, E. (1996). *La Constitución de 1993 análisis comparado*. Lima: Konrad Adenauer CIEDLA.

BLUME, E. (2020). La Constitución peruana frente al COVID. En GONZÁLEZ, N., & VALADÉS, D. *Emergencia sanitaria por COVID 19* (pág. 198). UNAM; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

CAIRO, O. (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 9-20.

CAMPOS, M. (2020). El debate sobre la cuestión de confianza. *Gaceta Constitucional*, 203-207.

CAMPOS, M. (2020). Los decretos de urgencia del interregno parlamentario: Análisis de la disolución del Parlamento y el control posterior de los decretos de urgencia. *Gaceta Constitucional*, 92-108.

CAMPOS, M. (2021). Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados. *Gaceta Constitucional*, 53-61.

CAMPOS, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

CAMPOS, M. (2017). Comisiones de Investigación en Perú. En N. (. Freire, *Las comisiones de investigación en los ordenamientos latinoamericanos* (págs. 169-194). Santiago de Chile: RiL editores.



CHASQUETTI, D., & CARDARELLO, D. B. (2013). La Designación de Gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy* 64, 15-40.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, C. d. (2019). Perú: Opinión sobre la vinculación de Reformas Constitucionales a la Cuestión de Confianza Aprobada por la Comisión de Venecia en su 120ª Sesión Plenaria. Venecia.

DELGADO-GÜEMBES, C. (2020). *Introducción al Derecho Parlamentario*. Lima: Fondo Editorial Universidad San Ignacio de Loyola.

DÍAZ MUÑOZ, O. (1997). *La Moción de Censura en el Perú*. Lima: Ara Editores.

EGUIGUREN, F. (1990). *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann.

EGUIGUREN, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

EGUIGUREN, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional* N° 22, 61-82.

EGUIGUREN, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra .

EZCURRA RIVERA, H. (1993). Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993. *IUS ET VERITAS*, 4(7), 110-120.

FIX-FIERRO, H., & SALAZAR-UGARTE, P. (2012). Presidentialism. En M. Rosenfeld, & A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pág. 1396). Oxford: Oxford University Press.

GARCÍA BELAUNDE, D. (2008). Evolución y características del presidencialismo peruano. *Pensamiento Constitucional*, 95-110.

GARCÍA BELAUNDE, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento. En A. O. Ellis, *Como hacer que funcione el sistema presidencial*. México D. F.: UNAM.

GARCÍA CHÁVARRI, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 18, 383-402.

GARCÍA MARÍN, I. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016). *Presidencialismo y sistema de partidos*. Espiral, 127-163.

GARCÍA ROJA, J. (2016). Control Parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 61- 99.

KRUNKE, H., & THORARENSEN, B. (2018). *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study*. Oxford: Hart Studies in Comparative Public Law. Bloomsbury.

LANDA, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional* N° 10, 91-144.

LANZARO, J. (2014). Claroscuros del Presidencialismo en América Latina. *Nueva revista de política, cultura y arte*, 15-27.

LECAROS, F. (2007). *Mario Polar: Ideología y Política social cristiana*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.

LINDEMBERT, S. (2012). La censura ministerial en el Perú. *Gaceta Constitucional*.

LOEWENSTEIN, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

MILL, J. (s.f.). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*.

MORA-DONATTO, C. (2002). El Derecho de los Legisladores para Solicitar Documentación y Acceder a los Archivos de la Administración Pública. En C. Mora-Donatto, *RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y CONGRESO* (págs. 399-421). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

MORA-DONATTO, C. (2018). Los nuevos desafíos del control parlamentario en México ,análisis y reflexiones. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año L, núm. 153, 627-671.

MORÓN, E., & SANBORN, C. (2007). Los desafíos del Policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego. Lima : CIUP Documento de Trabajo 77.

NOHLEN, D. (2009). El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate. En A. Ellis, & J. O. Zovatto, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (págs. 33-43). México DF: Nohlen, Dieter (2009): "El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate", en AAVV: *Cómo hacer que funcione el sistema pr*Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad.

PANIAGUA CORAZAO, V. (1995). La constitución peruana de 1993. *Revista jurídica da Universida de de Santiago de Compostela* Vol. 4, N° 2, 9-52.



PASQUINO, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires : Bononiae Libris.

PÉREZ ROYO, J. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

PLANAS SILVA, P. (1997). *Derecho Parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.

PLANAS SILVA, P. (1997). *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Lima: Fundación Freidrich Ebert.

PLANAS SILVA, P. (2001). *Parlamento y Gobernabilidad Democrática*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.

RUBIO CORREA, M. (1999). *Estudios de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

SAGÜÉS, N. P. (2002). El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. *Normas y Realidades*, 8(1), 429-445.

SANTAOLALLA, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editorial Dykinson.

SERRANO, M. (2017). Gobierno en funciones y control Parlamentario. *Revista Española De Derecho Constitucional*, (109) www.jstor.org/stable/26375281, 115-184.

Tribunal Constitucional , Expediente 00016-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional 8 de febrero de 2021).

Tribunal Constitucional, Expediente 006-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional 14 de 1 de 2020).

TUESTA, F. (2019). *Hacia democracia del bicentenario: Comisión de alto nivel para la reforma política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

VALADÉS, D. (2000). *El control del poder*. México: Editoria Porrúa.

VALADÉS, D. (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. . México: Serie Estudios Jurídicos.

VILLARÁN, M. (1994). *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*. Lima: Cultural Cuzco.

VILLAVICENCIO RIVERA, M. (2018). *Las Comisiones Investigadoras: Procedimiento y Fines*. Lima: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República.

