

EL CONTROL DEL CONGRESO SOBRE EL PRESIDENTE EN ARGENTINA. NORMAS Y REALIDADES

Néstor Pedro Sagiúés (*)

1. INTRODUCCIÓN. EL CONTROL COMO FUNCIÓN ESTATAL

La detección de una función estatal de “control” específica y diferenciada de las otras tres fundamentales del Estado (legislación, administración y justicia) es un dato relativamente reciente de la ciencia del derecho constitucional, y ha sido más producto de la práctica y de la experiencia que de las especulaciones constitucionales teóricas¹.

En rigor de verdad, el “control” político como problema, preocupó desde el siglo XVI. En Bolingbroke, por ejemplo, conceptos como “frenos recíprocos”, “controles recíprocos”, “retenciones y reservas recíprocas” (*to chek, to control, to counterwork, to arrest, to restrain*) entre los principales sujetos del poder, comenzando con el rey, son frecuentemente empleados. Después, Montesquieu insistirá en su tesis de la necesidad de que el poder contenga al poder (*le pouvoir arrête la pouvoir*), como pieza maestra del esquema que propone de división de los poderes. Aquí, el control es presupuesto del equilibrio y de la funcionalidad de su sistema².

No obstante que con posterioridad la figura del “control” perdió espacio en la literatura constitucionalista, modernamente se ha producido una significativa recotización de ella, y a través de varios conductos. Por un lado, porque a la tríada clásica de funciones “jurídicas”, se ha propuesto una reclasificación “política” de tales papeles estatales (así, Luis Sánchez Agesta sugiere distinguir a las funciones de *gobierno, control y responsabi-*

(*) Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Rosario, Argentina.

¹ Cfr. Sánchez Agesta, Luis, **Derecho Constitucional Comparado**, Ed. Nacional, Madrid, 1973, p. 46.

² Ver Schmitt, Karl, **Teoría de la Constitución**, reimpresión, Ed. Revista de Derecho privado, s/f, pp. 213/4.

lidad política)³. Maurice Duverger, por su parte, distingue los poderes estatales (de “naturaleza profundamente diversa”, explica) de decisión, ejecución, consulta y control, aunque aclara que la tarea de control es secundaria respecto a las dos primeras⁴

Pero tal vez sea Karl Loewenstein quien, con mayor entusiasmo, planteó “otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo”, en base a una nueva división tripartita de funciones estatales: “decidir” (*policy determination*), “ejecutar” (*policy execution*) y “controlar” (*policy control*)⁵.

Como bien apunta este último autor, una de las razones que explica la posposición cultural de la función de control, estriba en que las constituciones han habitualmente erigido tres sujetos de poder, asignándoles los nombres de tres funciones que teóricamente encarnarían (el Poder Legislativo, para legislar; el Poder Ejecutivo, para efectivizar la ley; el Poder Judicial, para resolver los litigios), cuando en verdad, tales funciones están cada vez más compartidas y cada poder oficial es cada vez más híbrido.

Al mismo tiempo, por estar la función de control distribuida entre distintos órganos, pocas veces se pensó en crear un “poder control” concentrado en un poder estatal concreto⁶. Todo ello ha impedido visualizar la tarea de control como función básica, propia y específica, y eso, a su turno, ha provocado su devaluación institucional, que hoy se trata de reparar.

2. EL CONCEPTO DE “CONTROL”

La idea de “control”, y sus similares de “inspeccionar”, “vigilar”, “fiscalizar” o “supervisar”, no está perfectamente definida.

En la conocida tesis de Karl Loewenstein, el control asume dos modalidades básicas: el control por *distribución de poder* (es decir, cuando se requiere la voluntad de dos o

³ Sánchez Agesta, Luis, Op. cit., p. 49. Ver también Gallo, Orlando, **Las funciones políticas y las funciones jurídicas del Poder**, El Derecho, Buenos Aires, 76-817.

⁴ Duverger, Maurice, **Instituciones políticas y derecho Constitucional**, trad. por Jesús Ferrero, Ed. Ariel, Barcelona, 1962, pp. 161/2.

⁵ Loewenstein, Karl, **Teoría de la Constitución**, trad. por Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1976, pp. 62 y ss.

⁶ Como raras excepciones puede citarse al “Poder Moral”, encarnado en el “Areópago”, con dos Cámaras (la de la moral y la educación), propuestas por Simón Bolívar como complemento a la Constitución venezolana de 1819, y la “Cámara de los Censores”, una de las tres ramas del Poder Legislativo de la Constitución de Bolivia de 1826, Ver Sagüés, Néstor Pedro, **El presupuesto ético de la democracia**, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, Rosario, Universidad Católica Argentina, 1981, pp. 46 y ss. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 erigió un “Consejo Moral Republicano”, formado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República (art. 273)

más sujetos para producir un acto jurídico estatal, como en el nombramiento de un juez federal en la constitución de los Estados Unidos, producto de una proposición del Presidente y un acuerdo del Senado), o por *negación de poder* (que acaece cuando un poder del Estado puede disolver un acto de otro poder, o a este último poder: casos, v. gr., del veto presidencial a las leyes que sancione el Congreso, o la disolución del Parlamento por el Poder Ejecutivo o el Gobierno, en los regímenes parlamentarios)⁷.

Para Loewenstein, por lo demás, el control puede plasmarse *interórganos* (si un poder del Estado vigila a otro u otros), o *intraórgano* (si un sector de un órgano fiscaliza internamente al propio órgano, como es el caso de una Cámara del Congreso al revisar un proyecto de ley que proviene de la otra Sala).

En cambio, Sánchez Agesta entiende que mientras el acto “de gobierno” significa *impulsión y decisión*, el acto “de control” importa un poder de *influir* (persuadir o disuadir), o de *impedir*. Como modalidades de esto último da los supuestos en que un órgano informa o aconseja a otro, o le presta conformidad, o aprueba lo resuelto por el primero, le pide información o le concede autorización, etc.⁸.

A su turno, Oyhanarte distingue una suerte de *control negativo* (o de achicamiento de poder), cuando un órgano veta la actuación del otro, o remueve a un funcionario de él, y otro *control positivo*, si un órgano aporta a otro su conformidad para la consumación de un acto (fenómenos de *participación* y de *cooperación* en las funciones)⁹.

En síntesis, nadie discute que cuando un órgano puede interferir en la actividad de otro, revisando su comportamiento (con efectos decisorios o sin ellos), ejerce papeles de control. Lo opinable es el caso de actos jurídicos complejos que requieren la conformidad de dos o más órganos (control interorgánico), o de dos partes de un mismo órgano (control intraorgánico). ¿Hay allí *control* de uno sobre otro, o decisión conjunta?

Esta discusión semántica nace del contenido mismo de la palabra “control”, que en español puede significar tanto *inspección, verificación o supervisión* como *autoridad, dominio, dirección o mando*. Por ello el “control”, en sentido amplio, está en condiciones de abarcar las fases de *distribución* de poder y de *negación* de él; y asumir por ende, una postura *positiva* y otra *negativa*.

⁷ Ver Loewenstein, Karl, Op. cit., p. 90.

⁸ Sánchez Agesta, Luis, Op. cit., pp. 49 y ss.

⁹ Oyhanarte, Julio, **Poder político y cambio estructural en la Argentina**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969, pp. 68 y ss.

3. DIMENSIONES DEL CONTROL

Como cualquier fenómeno jurídico-político, el control tiene tres dimensiones elementales: normativa, fáctica y axiológica¹⁰.

La dimensión *normativa* se enuncia en la Constitución y se despliega en la normatividad infraconstitucional. Se integra con normas de derecho formal, como las cláusulas de la Constitución, pero también con normas de derecho informal o espontáneo (reglas de derecho constitucional consuetudinario, prácticas y usos constitucionales, *constitutional conventions*, etc.). Tales reglas de derecho informal son, en este tema, tanto o más decisivas que las provenientes del derecho formal.

La dimensión *fáctica* se conforma con comportamientos, es decir, con actos humanos de realización y de omisión, de cumplimiento o de evasión de las reglas normativas. Tal dimensión sociológica del fenómeno del control es, por supuesto, decisiva. Está marcada por hábitos, idiosincrasia, actitudes, mentalidades y temperamentos políticos. Por ello, un mismo instituto de control puede tener en dos comunidades un desarrollo diametralmente distinto. La respuesta a la pregunta de por qué, en Argentina, jamás un presidente, un vicepresidente, o un ministro del Poder Ejecutivo fue siquiera acusado por la Cámara de Diputados en el “juicio político”, y en cambio sí ha ocurrido en los Estados Unidos, solamente puede explicarse en virtud del predominio, en Argentina, de las lealtades personales y partidistas sobre las lealtades institucionales (y no, precisamente, por haber tenido los mejores presidentes y ministros del orbe). Desde luego, esta respuesta emerge del ámbito de la realidad existencial, y no de las normas constitucionales.

La dimensión axiológica del control se vincula con los valores jurídico-políticos en juego. ¿Qué hay detrás del control? ¿Se busca con él justicia, orden, seguridad, utilidad (eficacia)? ¿Todos estos valores, o en particular alguno de ellos? Las ideologías políticas, por cierto, no cotizan a dichos valores del mismo modo, ni confían las tareas de control a los mismos órganos. El legitimismo democrático, por ejemplo, privilegia el control parlamentario sobre el ejecutivo. Las autocracias, en cambio, son por lo común renuentes a un control intenso.

4. EL CONTROL DEL PARLAMENTO. MANIFESTACIONES E IMPORTANCIA

Nos preocupa aquí el control del Parlamento, y en particular, el control *interorgánico* sobre el Poder Ejecutivo. El control parlamentario *intraorgánico* (de una Sala del Congre-

¹⁰ Sobre la teoría tridimensional en el derecho y en la política, v. Sagiés, Néstor Pedro, **Mundo jurídico y mundo político**, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1978, pp. 84 y ss.

so sobre otra) o el *interorgánico* sobre el Poder Judicial constituyen capítulos muy significativos, pero no serán abordados en este trabajo.

La doctrina discute la magnitud del control que pueda realizar el Parlamento sobre el Poder Ejecutivo.

Por una cuestión de título o de denominación, el primer papel que la Constitución parece confiar al Congreso es su función legislativa, la de sancionar leyes, tarea a la que Santo Tomás de Aquino llamaba *principalem actus regis*.

Con relación a la función de vigilancia parlamentaria sobre el Ejecutivo, nadie discute que es una tarea importante para el Congreso. El interrogante es de *cuánta* importancia es. Un sector de la doctrina ha destacado esos roles “controladores” del Congreso, al puntualizar, por ejemplo, que es una misión “esencial” (Zarza Menzaque), y que sobre el fenómeno ha girado “el meollo del proceso del poder”, ya que “el Estado constitucional ha oscilado desde siempre entre la superioridad del gobierno y la del parlamento” (Loewenstein). Con el mismo entusiasmo, Roger Collard escribía el siglo pasado que “la primera tarea de la asamblea no es la legislación como tal, sino la participación en la toma de la decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político”, en tanto que Ruiz del Castillo concluía: “importa menos la función legislativa del Parlamento que la de fiscalización... no cabrá ya caracterizar a los parlamentos por la función de legislar, sino la de fiscalizar mediante la deliberación”¹¹.

La polémica en torno a cuál es el rol más significativo del Parlamento (legislar o controlar) parece académica, pero tiene ribetes muy prácticos.

Desde luego, legislar y controlar son tareas fundamentales del Congreso: para eso existe. La Constitución lo llama a menudo “Poder Legislativo”, y eso supone que está primero para legislar. Pero además, el origen mismo del Parlamento se vincula con la función de controlar al Poder Ejecutivo (entonces, el Rey), en particular, para que no impusiera tributos sin la conformidad del primero. Finalmente, desde la Gloriosa revolución inglesa de 1688, es obligado que un Parlamento controle el desempeño gubernativo del Poder Ejecutivo, de tal modo -ironiza Schwartz- que “un cuerpo legislativo es poco digno del título de Congreso o Parlamento si meramente produce leyes, como un salchichero produce salchichas”¹².

¹¹ Cfr. Zarza Menzaque, Alberto R., *El Congreso en la Argentina finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1986, p. 89; Loewenstein, Karl, Op. cit., pp. 253 y 259; Ruiz del Castillo, Carlos, “El principio de división de los poderes” en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* de España, Madrid, 1950, año II, cuaderno L, p. 38, cit. por Linares Quintana Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, 2a. ed., Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, t. 9, p. 33.

¹² Schwartz, Bernard, *Los poderes del Gobierno*, trad. por José J. Olloqui Labastida, Ed. UNAM, México, 1966, t. I, pp. 121/2.

Claro está que si el Congreso falla en alguno de sus dos trabajos básicos de legislar y de controlar, los resultados son diferentes. Si un Congreso no cumple con sus deberes legisferantes, el derecho constitucional y el administrativo, a través de la doctrina del estado de necesidad y de los decretos de necesidad y urgencia, llegan a cubrir ese vacío (la cobertura será constitucional cuando la constitución la habilita, o extraconstitucional en caso contrario). En cambio, si el Congreso no controla, nadie puede suplirlo jurídicamente en su tarea específica de vigilancia del Poder Ejecutivo.

Podrá señalarse, sin embargo, que el Poder Judicial también cumple roles de control sobre el Poder Ejecutivo (v. gr., mediante la revisión judicial de constitucionalidad) y que de algún modo, puede ocupar el lugar de un Congreso faltante o renuente. Incluso, cierta jurisprudencia de la Corte Suprema argentina ha puntualizado que durante gobiernos de *facto*, ante el receso congresional, a la judicatura le tocaba extremar el control de constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo¹³. Aunque ello sea cierto, tal gestión judicial subsidiaria de un Congreso disuelto jamás podría reemplazar con la misma intensidad y con los mismos efectos que una efectiva inspección parlamentaria (que potencialmente puede desplazar al Presidente mediante el juicio político, o rechazar las iniciativas legislativas del Jefe de Estado).

5. ¿POR QUÉ CONTROLA EL CONGRESO?

En este punto circulan dos argumentos principales:

a) *El argumento técnico*. Sostiene que no es bueno que ciertos actos presidenciales sean adoptados exclusivamente por el Poder Ejecutivo, sin la supervisión del Congreso. Si el Rey, aun en el período de las monarquías absolutas o del despotismo ilustrado contaba con un Consejo de Estado u otros órganos auxiliares de consulta, ¿no es también provechoso que el Presidente opere con el asentimiento del Congreso, en algunas materias?

El argumento técnico, tributario de los valores *utilidad* y *eficacia*, aparece retratado en el art. II, sección segunda de la Constitución norteamericana, cuando alude a las competencias presidenciales en materia de relaciones exteriores, “contando con el asesoramiento y consentimiento previos del Senado, el Presidente tendrá la facultad de concertar tratados”. El nombramiento de jueces federales, de embajadores, ministros y cónsules sigue igual trámite.

Hay otras razones técnicas que coadyuvan a sostener la idea del control parlamentario: una es el *control para el equilibrio*, ya que si un país adopta el sistema de división de

¹³ Ver la doctrina del caso "Zamorano" en *El Derecho*, Buenos Aires 74-422 y caso "Timerman", *El Derecho*, Buenos Aires 85-144.

los poderes, un recaudo de esa división es una relativa paridad o equilibrio de ellos, que únicamente se obtendrá con actos de mutua vigilancia y fiscalización (sobre esto, cabe volver a la conocida tesis de Montesquieu, en el sentido que es imprescindible que el poder contenga al poder). La otra justificación es la del *control para la responsabilidad*: si se quiere un gobierno responsable, hay que vigilarlo. Sin inspección no puede haber auténtica responsabilidad, sino impunidad, como bien lo destaca, entre otros, Felipe Seisdedos¹⁴.

b) *El argumento ideológico*. Es una consecuencia del *legitimismo democrático*. El enorme poder del Presidente (en algunos casos, como Argentina, un cuasi César republicano) demanda una correlativa cuota de control (a mayor poder, mayor control, recuerda Vanossi). Y nadie mejor que el Congreso, que se atribuye la condición de ser el órgano más *representativo*, atento su extracción electoral y su integración pluripartitocrática, para desempeñar ese papel de control. La democracia, concluye el autor que citamos, está así "protegida por el control"¹⁵.

El argumento ideológico subraya que precisamente, por estar realizado el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo, eso es lo que diferencia la democracia de la autocracia (esta última, como muestra de poder ilimitado e irresponsable frente a la ciudadanía)¹⁶. Para algunos, es la idea de *soberanía popular* la que entra en juego dentro de la operación de control, porque "en la práctica, sirve para afirmar la superioridad de la asamblea sobre el gobierno..."¹⁷ de tal modo que, se dice, "el Congreso es la llave de nuestro sistema representativo. Es a través de la Legislatura que el pueblo tiene el control del Gobierno"¹⁸.

7. MODALIDADES Y EFECTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La función de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo puede clasificarse de distintos modos. Aquí se utilizará el siguiente: *subfunción electoral*, *subfunción cognoscitiva e inspectiva*, *subfunción integrativa*, *subfunción reguladora* y *subfunción sancionadora*.

¹⁴ Cfr. Castorina de Tarquini, María C., "Sistematización de las funciones del Congreso en orden a sus atribuciones" en Pérez Guilhou, Dardo y otros, *Atribuciones del Congreso argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1986, pp. 40 y ss.; Vanossi, Jorge R., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, 2a. ed. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1987, p. 99; Seisdedos, Felipe, "La investigación congresional" en Pérez Guilhou y otros, Op. cit., pp. 495 y ss.

¹⁵ Vanossi, Jorge, Op. cit., p. 93.

¹⁶ Ver Zarza Menzaque, Alberto R., Op. cit., p. 89; Loewenstein, Karl, Op. cit., p. 72.

¹⁷ Duverger, Maurice, ob. cit., pág. 175.

¹⁸ La Follete, Robert M., "Sistematizing Congressional Control", en *The American Political Science Review*, febrero, 1947, p. 64, cit. por Linares Quintana Segundo V., Op. cit., p. 33.

a) *Subfunción electoral*. Si el Parlamento elige al titular del Poder ejecutivo, o interviene en su designación, ello importa un medio de control.

Esto ha sido perfectamente alertado por Duverger y Loewenstein¹⁹. Resulta obvio que un modo decisivo de vigilar a un poder, es participar en el proceso de selección de quien debe desempeñarse en el cargo controlado. “La forma en que un *detentador* ha alcanzado su cargo político tendrá influencia en el ejercicio posterior de su cargo” (Loewenstein).

En el caso argentino esta subfunción tiene concreciones importantes, atento la actuación del Congreso en la consideración de las dimisiones del presidente y vicepresidente, la declaración de procedencia de nueva elección, la cobertura de la presidencia en el caso de doble acefalía y la proclamación del Presidente y Vicepresidente electos (arts. 75 incisos 21, 88, 97, 98, y ley de acefalía 20.972). Antes de la reforma constitucional de 1994, el Congreso tenía todavía un papel más preponderante en la elección del Presidente y Vice, puesto que debía optar entre ciertos candidatos, de no haber mayoría absoluta en los colegios electorales (la elección era de segundo grado).

Por lo demás, el Presidente y Vice deben asumir sus cargos prestando juramento ante el Presidente del Senado, ante el Congreso reunido en asamblea (art. 93).

b) *Subfunción cognoscitiva e inspectiva*. Destacada por De Vergottini, importa “el complejo de actividades dirigidas a garantizar una información exhaustiva del Parlamento para el correcto ejercicio de cualquier función parlamentaria”²⁰. En el caso argentino, por ejemplo, se concreta a través de las llamadas “interpelaciones” a los ministros del Poder Ejecutivo, que en rigor de verdad son requerimientos de “explicaciones e informes” (art. 71 de la Constitución); en el informe mensual “sobre la marcha del gobierno” que debe realizar el Jefe de Gabinete de Ministros (art. 101); en los pedidos de informes que las Cámaras realizan al Poder Ejecutivo, producto del derecho consuetudinario constitucional; en la actuación de comisiones investigadoras sobre actividades del Poder Ejecutivo, del mismo origen consuetudinario, y que ocasionalmente ha provocado roces con la Presidencia de la Nación²¹; y cuando recibe el informe del Poder Ejecutivo, en la apertura anual de las sesiones del Concreto (art. 99 inc. 8°).

¹⁹ Loewenstein, Karl, Op. cit., p. 260; Duverger, Maurice, Op. cit., p. 170.

²⁰ De Vergottini, Giuseppe, **Derecho Constitucional Comparado**, trad. por Pablo Lucas Verdú, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 390 y ss.

²¹ Ver por ejemplo Bidegain, Carlos M., *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1981, t. IV, p. 68, con la oposición de la entonces Presidenta, en 1975, a una investigación de la Cámara de Diputados sobre fondos del Ministerio de Bienestar Social (caso de la “Cruzada de la Solidaridad”):

Los ministros deben, igualmente, presentar ante el Congreso un informe anual (art. 104), al igual que el Jefe de Gabinete (art. 100 inc. 10)

La reforma constitucional de 1994 añadió que el control externo sobre el sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución del Poder Legislativo, cuyo examen y opinión sobre el desempeño y situación general de la administración pública, están sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que es un organismo de asistencia técnica del Congreso, aunque posee autonomía funcional (art. 85). Lo preside un sujeto designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

A la Auditoría General de la Nación le toca “el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración pública centralizada y descentralizada” (art. 85) .

Se conecta con ella otra herramienta de control del Congreso, como es la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión que tiene que presentar anualmente el Poder Ejecutivo (art. 75 inc. 8), para lo cual debe dictaminar la Auditoría General de la Nación (art. 85).

Otro ente significativo de control situado en el ámbito del Congreso, pero con independencia funcional, es la Defensoría del Pueblo, cuya misión es “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y en las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas” (art. 86 de la Constitución).

c) *Subfunción integrativa*. Aludimos aquí al supuesto en que la voluntad del Congreso (o de un órgano de él), es indispensable para que, junto con la voluntad del Poder ejecutivo, se perfeccione un acto constitucional. Son actos de *codecisión*, que tipifican lo que Loewenstein llama *control por distribución de poder*, según ya hemos visto (parágrafo 2).

La función integradora del Congreso argentino, con relación al Presidente, es múltiple. Algunas veces se concreta en *autorizaciones* o *aprobaciones* (v. gr., al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz: art. 99 inc. 15); otras con *aprobaciones* (por ejemplo, de los tratados concluidos por el presidente: art. 75 incs. 22 y 24, para lo cual algunas veces la Constitución demanda mayorías calificadas de la totalidad de los miembros de cada Cámara), o también *permisos* (para la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de fuerzas nacionales de él, a tenor del art. 75 inc. 28). Otra vía de codecisión son los *acuerdos* que, por ejemplo, presta el Senado a la designa-

ción de jueces federales (incluyendo los de la Corte Suprema: art. 99 inc. 4º), embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios (art. 99 inc. 7), y oficiales superiores de las fuerzas armadas (art. 99 inc. 13), o para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (art. 99 inc. 16).

d) *Subfunción reguladora*. En los regímenes parlamentarios, esta tarea tiene mayor gravitación que en los presidencialistas, y comienza con la “fijación de orientaciones” de las políticas emprendidas por el Gobierno²². En el caso de la Constitución argentina, que el Congreso fije políticas al Presidente no parece de mucha ortodoxia constitucional, atento la autonomía de uno y otro poder.

Sin embargo, no es raro que ciertas declaraciones o resoluciones de las Cámaras del Congreso refieran a actos del Poder Ejecutivo que ellas verían con agrado que el Presidente realice, o no. Por supuesto, el efecto de esos pronunciamientos es muy distinto que una fijación de orientaciones en un sistema parlamentario, ya que en este último caso el apartamiento del gobierno a esas directivas podría concluir en su caída a través de una moción de censura, mientras que en el caso argentino para derrocar al Presidente o a los ministros habría que recurrir al juicio político. El panorama, no obstante, ha cambiado algo después de la reforma constitucional de 1994, como haremos mención más tarde, al referirnos a la subfunción sancionadora del Congreso.

Otra alternativa de “fijación de orientaciones” se produce en Argentina si el Congreso delega en el Presidente facultades legislativas, supuesto en el que debe establecer “las bases de la delegación” (art. 76)²³. También, cuando el Poder Ejecutivo reglamenta una ley, debe cuidar “de no alterar su espíritu” (art. 99 inc. 2º).

Cabe recordar que el Congreso, en Argentina, regula la actividad del Poder Ejecutivo mediante otros mecanismos, v. gr., al aprobar el presupuesto, un instrumento vital para la gestión del Presidente (art. 75 inc. 8), crear y suprimir empleos (art. 75 inc. 20), regular por ley el acceso a los cargos públicos, reglamentando el principio constitucional de idoneidad (art. 16), sancionar los reglamentos de organización y gobierno de las fuerzas armadas (art. 75 inc. 27) y darle permiso para ausentarse del país (art. 99 inc. 18).

El Congreso regula también al Ejecutivo mediante su oposición o bloqueo a la realización de actos constitucionales que el Presidente puede efectivizar. Es una suerte de “veto congresional”.

²² De Vergottini, Giuseppe, Op. cit., pp. 390 y ss.

²³ Cfr. sobre el tema Bianchi, Alberto B., **La delegación legislativa**, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 1990, pp. 137 y ss.

El bloqueo puede ser *preventivo* cuando el Congreso deniega las autorizaciones, aprobaciones, permisos o acuerdos ya referidos anteriormente. También cuando rechaza un proyecto de ley presentado por el Presidente: en esta hipótesis, la pretensión presidencial aborta. Y es *reparador* cuando el Congreso deja sin efecto medidas ya adoptadas por el Poder Ejecutivo, v. gr. si suspende la vigencia del estado de sitio declarado por el Congreso durante el receso del Poder Legislativo (art. 75 inc. 29). Otro caso de bloqueo reparador se presenta cuando el Congreso deja sin efecto un decreto de necesidad y urgencia dictado por el Presidente.

e) *Subfunción sancionadora*. Como culminación de su gestión de control, el Congreso puede castigar al Presidente mediante su remoción ("y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o sueldo en la Nación" (art. 60), trámite que requiere dos tercios de votos en la Cámara de Diputados para acusar, y otros tantos en el Senado, para condenar. Este mecanismo, como se advirtió, nunca fue usado en Argentina contra el Presidente de la Nación, el Vicepresidente o los ministros del Poder Ejecutivo (únicamente se lo aplicó contra jueces). En cambio, sí se lo utilizó respecto de gobernadores y vicegobernadores en varias provincias, generalmente cuando ellos entraron en conflicto con su propio partido²⁴

La reforma constitucional nacional de 1994 estableció también la moción de censura contra el Jefe de Gabinete de Ministros (que integra el Poder Ejecutivo), e incluso autorizó su remoción "por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras" (art. 101), facultad que involucra un enorme potencial político. En efecto, sin dar mayores razones y con la mayoría calificada que se menciona, el Congreso podría discrecionalmente tumbar cuantos Jefes de Gabinete quisiera, con lo que de hecho podría tornar casi imposible la gestión gubernativa de la Presidencia.

7. CRISIS

El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra, en general, en una situación de progresiva decadencia, particularmente grave en los países con sistema presidencialista. Cabe inquirir sobre las causas de tal fenómeno, las que surgen, más que de problemas normativos, del ámbito fáctico-existencial del derecho constitucional.

Como observación general, el estudioso debe advertir que la crisis de dicho control es una manifestación más de la crisis global del Parlamento (crisis de representación, de mediación, de funcionalidad, y ética también). La edad de oro del Parlamento, que Alfred

²⁴ Sobre la subfunción sancionadora como parte de las funciones de control del Congreso, cfr. Saravia, Luis A., "Los roles del Congreso (reflexiones sobre alguna reforma)", *La Ley*, Buenos Aires, 5/2/91.

de Grazia llama “la era de la supremacía legislativa”, transcurre durante el siglo XIX, pero ha sido corta y, como este autor alerta, no existe más²⁵. Es con esa prevención, pues, que cabe encarar hoy el problema.

En concreto, es posible detectar tres motivos clave en este tema:

a) *Las dificultades en el control*. El acto de control requiere en los hechos ciertos requisitos materiales para su realización, como contar con un acceso cierto a la información, lo que a su vez supone la publicidad del acto controlado. Esta etapa cognoscitiva, vital para la gestión de control, no puede lograrse siempre acabadamente. Además, el Congreso no posee ni personal ni medios técnicos para revisar el cúmulo de datos, informes, instrumentos y materiales que debe examinar en su función evaluatoria, en tanto que el Poder Ejecutivo sí cuenta con un aparato operativo mucho más amplio y entrenado. Se produce así lo que André Hauriou denomina “la inhibición de los censores ante la tecnoburocracia”²⁶.

b) *Abdicación del controlador*. Este fenómeno ha preocupado seriamente a la doctrina más calificada²⁷ y específicamente se produce cuando los congresistas disminuyen la intensidad, o simplemente abandonan, su gestión de control sobre el Poder Ejecutivo.

Las razones de esa renuncia son múltiples. En algunas circunstancias, todo es consecuencia de un puro acto de hedonismo: es más cómodo -y hasta simpático- no controlar que controlar, máxime si la sociedad del caso de caracteriza por su falta de autoexigencias, como por patrones de comportamiento facilistas y permisivos que aún llegan a mirar de mal modo la puntualidad, la asunción seria y el cumplimiento meticuloso de responsabilidades, o la sanción al moroso, al renuente, o al inepto.

En otros casos, la omisión de control eficaz es producto de la timidez y de la demagogia de ciertos parlamentos, según apunta Maurice Duverger²⁸. Ello se combina con la falta de independencia de algunos legisladores respecto del Poder Ejecutivo al que deben teóricamente controlar, cosa producida ya porque el Poder Ejecutivo influyó en la nominación de diputados y senadores, ya porque presione directamente sobre ellos (y éstos, a su vez, se dejen presionar)²⁹ ya porque -añadimos- el Presidente compre lealtades parla-

²⁵ De Grazia, Alfred, *Elements of Political Science*, Ed. The Free Press, Nueva York, 1967, t. II, pp. 62/3, cit. por Linares Quintana, Segundo V., Op. cit., pp. 29/30.

²⁶ Sobre la publicidad como presupuesto del control, ver Vanossi, Jorge R., Op. cit., pp. 92/3. Por lo demás, cfr. Hauriou, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, trad. por José A. González Casanova, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 679, quien agrega que las decisiones de la tecnoburocracia “no pueden ser controladas por nadie (hombre u organismo exterior a la tecno-estructura), pues, por hipótesis, cualquier otra instancia, aunque totalice un potencial intelectual idéntico, no puede disfrutar de la misma información”.

²⁷ Cfr. Schwartz, Bernard, Op. cit., pp. 121/2.

²⁸ Duverger, Maurice, Op. cit., p. 178.

²⁹ Loewenstein, Karl, Op. cit., pp. 255 y ss.

mentarias con futuros cargos públicos o beneficios de otra índole, o ya porque, simplemente, falte en ciertos congresales la fibra personal de ética, hombría de bien y valor para cumplir su misión institucional.

En los países que siguen todavía manejando una visión sacral y mágica de la autoridad, y en particular del Poder Ejecutivo, el problema es todavía más complejo, ya que allí el Jefe de Estado conserva importantes vestigios del viejo monarca por derecho divino, mixturado a menudo con fuertes ingredientes carismáticos que hacen de él un ser superior al resto de los mortales. Desde luego, tal imagen es en sí falsa, pero resulta útil para desalentar aventuras legislativas de control sobre él.

Un caso paradigmático de abandono de control por parte del Congreso en Argentina ha sido la escasísima revisión por tal cuerpo de los centenares de decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Presidente, hoy “regulados” por el art. 99 inc. 3° de la Constitución. La mayor parte de esas normas no responde a un genuino caso de emergencia, y sin embargo pocas veces han sido discutidos por el Parlamento. A menudo, las complicidades partidistas han provocado que los legisladores del partido oficial rehuyan su obligación constitucional de evaluación de dichos decretos.

c) *Deslizamiento del controlador*. Otro factor importante, muy observado por la doctrina especializada, es la transferencia operada en el sujeto que debe controlar. Específicamente, se ha apuntado que la fiscalización del Presidente por el Congreso muchas veces se ha cambiado por el control de ese presidente por los partidos políticos, con secuelas muy significativas³⁰.

La más llamativa es la ausencia (o seria disminución) del control, cuando el mismo partido prevalece en el Poder Ejecutivo y en el Congreso³¹. Si ello ocurre (y pasa con frecuencia en Argentina), será raro o casi imposible que alguna vez se inicie un juicio político al Presidente o a sus ministros, que se rechace una “cuenta de inversión” presentada por el Poder Ejecutivo, que se censure al Jefe de Gabinete de Ministros, o que se lo remueva. En países donde triunfan las lealtades personales y partidistas sobre las institucionales, los partidos carecen a menudo del espíritu de autocrítica, ya que entienden de muy mal gusto autocuestionarse y responsabilizarse ante la sociedad de los errores y actos dolosos cometidos por sus dirigentes. El panorama puede ser diferente en naciones donde predominan las lealtades institucionales sobre las personales.

³⁰ Idem, pp. 254 y 259, donde se lee: “El gobierno, en la moderna sociedad de masas, es siempre un gobierno de partidos; el partido político es la grapa de hierro que sujeta al parlamento y al gobierno”.

³¹ Cfr. López, Mario Justo, *La doctrina de la separación de poderes a la altura de nuestro tiempo*, p. 3, inédito, cit. por Zarza Menzaque, Alberto, Op. cit., pp. 28 y 29. V. también Vanossi, Jorge R., Op. cit., p. 92.

Esto no quiere decir que *nunca* haya control. El Presidente será probablemente más fiscalizado cuando predomine en alguna o en las dos cámaras del Congreso un partido distinto al suyo, o cuando entre en conflicto con su propio partido, o si éste se fracciona en grupos.

También es posible que sea vigilado en el Congreso por los partidos minoritarios de oposición, pero en este caso la gestión de control puede fácilmente ser bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el Jefe de Estado.

d) *Desnaturalización del controlador*. Algunas veces el aparato de control ha sido más o menos bien previsto por el poder constituyente, pero en la práctica el Jefe de Estado lo ha devaluado mediante artilugios políticos.

Por ejemplo, en Argentina, la Constitución dispone que la Auditoría General de la Nación será presidida por un sujeto designado a propuesta del partido político de oposición que tenga mayor número de legisladores. Sin embargo, en la práctica, el partido político oficialista puede retener en la Auditoría, totalmente considerada, un número mayor de miembros que neutralice la gestión de aquel Presidente de ella.

En el caso del Defensor del Pueblo, si el partido oficialista logra (como ha ocurrido con frecuencia) designar en tal cargo a uno de los suyos, esa nominación es un mal augurio para que después el *Ombudsman* vigile con cuidado al Presidente de la Nación, cuando éste pertenece al mismo partido.

Respecto del Procurador General de la Nación, si se repite un caso parecido al del *Ombudsman*, el grado de control del titular del Ministerio Público Fiscal sobre el Presidente de la Nación puede resultar también seriamente reducido.

8. REPLANTEO

Todo lo dicho obliga a formular un serio reexamen de la cuestión, tal vez en torno a estas preguntas: ¿es adecuado mantener el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo? ¿Es factible mejorarlo?

La primera pregunta nace ante la grave acusación de ineficiencia que pesa hoy sobre ese control, y no solamente en Argentina. Ante esa crisis, surge la tentación de pensar en otras alternativas, no parlamentarias, de control sobre el Jefe de Estado. Por ejemplo, a través de un Ministerio Público realmente autónomo, erigido tal vez como órgano extrapoder, cuyos cuadros, de preferencia, no deberían ser designados por el Presidente. Otra alternativa sería la de programar un Tribunal de Cuentas, o una Controladuría Gene-

ral del Estado, igualmente estructurada como ente extrapoder. Otras variables podrían consistir en el fortalecimiento del Poder Judicial y de una Fiscalía de Investigaciones Administrativas también autónoma. Finalmente, el lanzamiento de un fuerte *Ombudsman*, alojado ya en el Parlamento o diseñado como órgano extrapoder, puede implicar una vía eficiente de contralor sobre el Presidente.

Estas variantes corren el riesgo de la ilusión y el de la saturación. El primero consiste en atribuir a muchos de tales cuerpos virtudes míticas de eficacia, prontitud e idoneidad en la gestión fiscalizadora, cuando en los hechos pueden operar también con deficiencias. Al mismo tiempo, si no se los planea real y sinceramente como cuerpos autónomos, encubrirán soluciones puramente gatopardistas (v. gr., si se los inserta en el ámbito del Poder Ejecutivo, o muy próximos a él; o si el Jefe de Estado interviene activamente en el proceso de nominación de sus cuadros, o si son seleccionados por el mismo partido político al que pertenece el Presidente).

A su turno, el peligro de la saturación estriba en imaginar una compleja red de órganos de control que terminan interfiriéndose mutuamente, o incurriendo en paralizantes excesos de inspección que pueden ser tan nocivos como inspeccionar poco o nada.

Por el contrario, hay quienes optan por insistir en el control parlamentario sobre el Poder ejecutivo, como una necesidad política insoslayable, en cuyo ejercicio está la suerte misma del régimen republicano. Schwartz, quizá el más claro en la materia, alerta que “si han de conservarse las premisas básicas de nuestro sistema representativo, la legislatura no debe entregar el control como ha delegado poderes... (porque de lo contrario) el administrador puede, en la práctica, quedar situado en una posición de absoluta irresponsabilidad”³².

André Hauriou, quien califica al Parlamento, desde la perspectiva democrática y como controlador del Poder Ejecutivo, como un “organismo irremplazable”, adhiere a aquella postura aunque aclara que sólo con ciertos cambios podrá ejercerse realmente tal misión. Su idea es que el Parlamento, por sí solo, no está en buena situación para operar como censor del Presidente; y que para ello deberá contar con la colaboración de organismos como el Consejo Económico Social, un Comisario del Plan Económico y una mayor dotación de personal especializado (sobre todo técnico) en la gestión de control³³.

³² Cfr. Schwartz, Bernard, Op. cit., p. 122.

³³ Hauriou, André, Op. cit., pp. 687/9; De Grazia, Alfred, Op. cit., pp. 84/93, propone también aumentar la eficiencia de los cuerpos legislativos “sobre la base de un mejor asesoramiento científico y técnico constitucional”, con la esperanza de recuperar “un control parlamentario reducido hoy a una mera crítica al Ejecutivo”.

En el derecho argentino, Miguel Padilla atisba como soluciones el mantenimiento de la representación proporcional (ya que el multipartidismo y la ausencia de partido predominante favorece el control parlamentario), la conservación del principio de las bancas en manos de los legisladores y no de los partidos, el afianzamiento de los derechos de las minorías del Congreso en la función de control, y la modificación del mecanismo para la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión³⁴.

Una evaluación final será, inexorablemente, polémica. Al constitucionalista le resulta casi imposible renegar del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, aunque la experiencia haya sido hasta ahora poco provechosa. Advierte también que la programación de órganos extraparlamentarios de vigilancia sobre el Jefe de Estado brinda un mayor control "técnico", pero no un mayor control "político". Al mismo tiempo, constata que los vicios más sensibles en el déficit de control parlamentario tienen su origen en cuestiones de hábitos políticos, de mentalidad y de actitudes poco saludables, pero profundamente afianzadas en el medio social, cuyo reemplazo exigiría una suerte de lavado de cerebro de parte de la clase política. Por lo demás, si ese cambio de decisión y de voluntad no se produce, no habría control efectivo.

Es posible conjeturar que las pautas de cambio, siempre en grado de tentativa, transitan por dos vías. *Dentro* del Congreso, cabe pensar en un cuerpo técnico de supervisión, con apreciable autonomía funcional, que inspeccione la gestión administrativa y financiera del Jefe de Estado, y siempre que se le dote de la infraestructura, personal y medios para cumplir idóneamente su tarea.

También dentro del Congreso, o si se prefiere, al lado de él, la figura del *Ombudsman* puede robustecer el control sobre el Poder Ejecutivo, pero bajo la condición que tal sujeto sea una figura independiente, y no adosada al partido político oficialista. Ello emerge claramente de la experiencia local.

Fuera del Congreso, lo mismo puede proyectarse al Ministerio Público Fiscal, un ente que en Argentina, planeado a partir de la reforma constitucional de 1994 como cuerpo extrapoder, ha dado felizmente resultados provechosos en los últimos años. El diseño de un Tribunal de Cuentas jerarquizado y situado igualmente más allá del Presidente podría contribuir a un control más intenso sobre éste.

³⁴ Ver Padilla, Miguel M., "El partidismo político como elemento disfuncional para el ejercicio del control parlamentario", Buenos Aires, 1984, pp. 11 y ss., separata de la *Revista del Notariado*, N° 791.

En definitiva, el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo debe subsistir, especialmente en un régimen presidencialista, porque hace a la lógica misma de la ideología democrática. Pero no puede continuar, en Argentina, como hasta ahora. Los cambios institucionales habidos con la reforma de 1994 acreditan que las modificaciones normativas y estructurales pueden contribuir a ese robustecimiento de la vigilancia congresional, pero que también es indispensable una mutación en la idiosincrasia, en los hábitos y en la mentalidad de la clase política, en particular en materia del sistema de lealtades (esto es, una disminución de las lealtades personales y un incremento de las lealtades institucionales). Si ese cambio psicosocial no ocurre, es probable que las cosas seguirán como siempre.