

APROXIMACIONES Y BALANCE SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL PARLAMENTARIO AL GOBERNANTE DE TURNO EN EL PERÚ

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera (*)

ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES

Si bien los elementos centrales del constitucionalismo (limitación del poder, tutela de derechos fundamentales, supremacía de la Constitución) siguen siendo los mismos desde la consolidación de esta singular forma de buscar encuadrar jurídicamente el ejercicio del poder político en una sociedad determinada, lo cierto es que los múltiples cambios de toda índole ocurridos a nivel mundial han obligado o vienen obligando a replantear los parámetros dentro de los cuales se plasman estos principios. Ello se hace particularmente evidente en la necesidad de repensar las pautas a emplearse para evitar la concentración del poder político en alguna de las instituciones que configuran el aparato estatal, y muy especialmente en los gobiernos de turno.

Esta preocupación, hoy universal, toma en América latina una connotación muy particular, ya que en pocos casos como el latinoamericano el proceso actualmente mundial de fortalecimiento de las atribuciones gubernamentales y aparente pérdida de relevancia de los Parlamentos o Congresos encontró un escenario tan peligrosamente proclive a estos fenómenos, y, lo que es más grave, a manifestaciones incontroladas y abusivas de los mismos. Y es que, muy a despecho pues de los esfuerzos democratizadores iniciados en nuestro subcontinente a fines de los años setenta, resulta innegable como hasta hoy los sistemas de gobierno previstos en nuestros diferentes países, sistemas inscritos dentro del

(*) Catedrático de Derecho Constitucional de las Universidades Pontificia Católica del Perú y Nacional Mayor de San Marcos e Inca Garcilaso de la Vega.

llamado presidencialismo latinoamericano y su gran cantidad de matices¹, propician, con sus más y sus menos, la consolidación de un contexto institucionalmente débil, vulnerable y con fuertes limitaciones, ya no solamente para hacer frente a aspectos tradicionalmente presentes en el quehacer político y social de este lado del planeta, sino también para poder adecuarse a los cambios experimentados en los últimos años en todo el orbe.

Ello ha llevado a algunos incluso a preguntarse si es conveniente mantener el sistema de gobierno hoy vigente en nuestros países (Linz, Valenzuela y un largo etcétera²), y a la mayoría, a por lo menos reclamar un replanteamiento de nuestro presidencialismo, por usar terminología acuñada por el constitucionalista mexicano Diego Valadés³. En uno u otro caso, preocupación central que ha buscado plasmarse es la de un redimensionamiento del rol y atribuciones otorgadas a los Congresos, dejando progresivamente de ponerse énfasis en su labor legisferante para incidir mayormente en el fortalecimiento de sus funciones de representación y control.

Es en este último aspecto, el del fortalecimiento de las funciones de control de los Congresos latinoamericanos, y sobre todo, de sus mecanismos contralores de labor de los gobiernos de turno, en el que queremos centrar nuestra atención. Una siquiera muy somera revisión de lo incluido o discutido en los procesos de reforma constitucional más recientemente vividos en nuestros países rápidamente nos permite apreciar cómo existe una

¹ Cuando hablamos aquí de presidencialismo latinoamericano nos referimos al modelo asumido en el grueso de países de nuestro subcontinente, el cual relativamente pronto se aleja de algunos de los parámetros propios de punto de partida: el sistema presidencial norteamericano. Ya en otros trabajos hemos señalado cuáles son, en nuestra opinión, los rasgos que distinguen a este modelo: excesivo e incontrolado fortalecimiento de las atribuciones gubernamentales (y muy especialmente, las del Presidente de la República); debilidad en la configuración del rol y atribuciones propias de los diversos Congresos; falta de autonomía de las instituciones con atribuciones jurisdiccionales para cumplir las labores que le son propias; y tendencia a una centralización del ejercicio del poder político, actuación contraria a cualquier alternativa de descentralización sea ésta territorial o funcional. Un análisis más detallado de nuestro punto de vista en este tema lo encontramos en nuestros artículos "Algunas notas sobre la evolución del Presidencialismo Latinoamericano" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* No 20/21. Valencia (España), Universidad de Valencia, 1997; "La evolución del Presidencialismo Latinoamericano a la luz de lo ocurrido en el caso peruano sobre el particular" en **Libro de Ponencias del I Encuentro de Constitucionalistas de América Latina y Europa Central**. Wroclaw (Polonia), en prensa; y "Presidencialismo Latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto" en García Belaúnde, Domingo (coordinador) - **Constitucionalismo y Derechos Humanos**, Lima, Grijley, 2002. Por otro lado, una muy interesante clasificación de todas las posibilidades existentes al respecto la encontramos en Nogueira, Humberto - **Los Regímenes Políticos Contemporáneos**, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992; o "I Regimi Presidenziali di L'America Latina" en *Quaderni Costituzionali* VIII, No. 3, Diciembre de 1998, especialmente pp. 507-518.

² La postura asumida por Juan Linz sobre el particular, planteada desde su ponencia (y luego artículo) "Democracy Presidential or Parliamentary. Does it Make a Difference?" (1984), ha tenido tal vez como punto más saltante a su colaboración a **The Failure of Presidential Democracy**, libro que coeditó con Arturo Valenzuela en 1994, y que ha sido traducido al castellano como **La crisis de Parlamentarismo** Madrid por Alianza Editorial entre 1997 y 1998.

³ Ver al respecto la contribución hecha por este autor en: Valadés, Diego y José María Serna (Coord.) **El Gobierno en América Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?**, México, UNAM, 2000.

reiterada tendencia a querer fortalecer y diversificar las diversas posibilidades de control de los congresistas sobre los gobernantes, recurriendo inclusive muchas veces a recoger instrumentos de control propios del parlamentarismo, aún cuando extraídos de su contexto original. Con ello se piensa haber encontrado un eficaz neutralizador de aquello que habitualmente ha sido una de las principales trabas para la democratización de nuestros países: el desmesurado poder gubernamental, y principalmente, el de los diferentes Presidentes de la República.

Sin embargo, justo es señalar que ésta es una estrategia cuya pertinencia y eficacia habría que analizar con mucho cuidado, pues casos como el peruano -país precursor en la incorporación de múltiples mecanismos de control de los Congresos sobre los gobiernos- nos demuestran cómo la abundancia de instrumentos de control no es necesariamente garantía de su eficacia, sino que son también factores de insoslayable relevancia la determinación del régimen político vigente en cada país, el diseño de los diversos mecanismos que se hayan implantado en aquel lugar, y la postura sobre los alcances y efectos del control parlamentario que se maneje. El objeto del presente texto será entonces el de un sintético relato y análisis de la experiencia peruana sobre el particular, la cual sin duda puede ser útil y aleccionadora para regular con mayor certeza estos temas en otros países de nuestro subcontinente.

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO Y LAS DIFERENTES INICIATIVAS PUESTAS EN PRÁCTICA PARA INTENTAR DESDE EL CONGRESO NEUTRALIZAR UN EXCESIVO FORTALECIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES GUBERNAMENTALES

Desde la proclamación de su independencia de 1821 hasta la actualidad, el Perú ha tenido doce textos constitucionales (los de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993), sin contar como tales otros documentos que en ciertos momentos de su historia cumplieron un rol similar⁴. La inestabilidad política aparece pues como una constante histórica de la cual muy pocas veces nos hemos podido sustraer.

Y es que habiendo llegado a nuestra vida independiente con un escenario político y social caracterizado por una evidente debilidad institucional, una falta de familiaridad con el ejercicio y disfrute de los derechos ciudadanos y gran heterogeneidad de intereses fue

⁴ Una prolija relación de estos documentos y el contenido de los mismos lo encontramos en Domingo García Belaúnde, **Las Constituciones del Perú**, Ministerio de Justicia, Lima, 1993. A esta relación quizás únicamente habría que añadirle una mención a las ocho "Leyes Constitucionales" dictadas por el Congreso Constituyente que finalmente elaboró el texto de 1993. El contenido de estas normas podemos encontrarlo en Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, **La Constitución Peruana de 1993**, Editora Jurídica Grijley, Lima, 1994.

necesaria, como bien señaló mucho tiempo después Pareja y Paz Soldán⁵, inventar todo lo hasta entonces inexistente para proceder así a crear un orden nuevo. Ello explica como una vez decantado el discurso de inspiración rousseauiana que impulsaba algunos artículos del texto de 1823, rápidamente se optará por un modelo presidencial supuestamente muy similar al recogido en la Constitución que siguió a la revolución norteamericana de 1776, pero en el cual, a despecho del reconocimiento de la obligatoriedad del referendo ministerial a los actos presidenciales⁶, también progresivamente se le iban reconociendo potestades al Gobierno y al Presidente de la República muchísimo mayores que aquellas que disfrutaban sus pares estadounidenses. La propuesta presidencial original estaba entonces distorsionada y manipulada a favor de las apetencias e intereses de los diversos grupos de poder y sus caudillos. El llamado presidencialismo latinoamericano en el Perú entonces ya había nacido.

Las luchas por el control del poder entre los caudillos que condujeron al proceso independentista recién se zanjaron hacia 1828, año en el cual se aprueba un texto constitucional más bien moderado al que Manuel Vicente Villarán -uno de los juristas peruanos más notables del siglo veinte- denominó “la madre de todas nuestras constituciones”, justo homenaje a la significativa impronta que tuvo y tiene en el constitucionalismo peruano la Constitución a la cual acabamos de hacer referencia. Sin embargo, de allí en adelante, y sobre todo durante el segundo tercio del siglo XIX, el quehacer político se vio jaloneado por el debate ideológico entre conservadores y liberales. Los primeros, promotores del *statu quo ante* y fervientes favorecedores del aumento de las atribuciones presidenciales; los segundos, más tendientes a apoyar medidas que de alguna manera controlen el abuso del Presidente, pero -y esto es necesario decirlo- sin que ello en ningún caso signifique la eliminación de un gobierno fuerte y de una figura presidencial que retenga para sí el ejercicio de importantes potestades.

La aspiración de contar con un gobierno fuerte fue también una constante del constitucionalismo en aquellas épocas en las cuales la disputa entre liberales y conservadores ya había desaparecido, dejando paso primero al auge del Partido Civilista y después al surgimiento y caída de la llamada República Aristocrática, ubicada entre fines del siglo diecinueve e inicios del veinte. Ha sido también una idea recurrente en las constituciones peruanas vigentes a lo largo del siglo veinte que acaba de concluir. Sin embargo, y junto a

⁵ En este sentido opina José Pareja Paz-Soldán, **Las Constituciones del Perú**, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1954, p. 89

⁶ En realidad ya desde el estatuto provisional dictado en 1821 por don José de San Martín se hablaba de ministros (artículo I de la Sección Tercera de ese documento) y se avizoraba una futura exigencia del referendo ministerial, la cual se hace explícita en el artículo 73 de la Constitución de 1823, donde se decía sobre los actos presidenciales lo siguiente: “(...) todos los actos de su administración serán suscritos por el ministerio de Estado en el despacho respectivo. El que careciese de esta circunstancia se reputará como no dimanado de este poder”.

esta línea de pensamiento y acción, persistentemente se ha mantenido la intención de limitar los posibles excesos en la actuación presidencial, postura en la cual pronto la preocupación de los liberales del siglo pasado será acogida por otras fuerzas políticas y sociales de épocas posteriores, fuerzas políticas cuya posición ideológica no siempre coincidió con las de quienes en un primer momento plantearon este tipo de requerimientos.

Es en este contexto en el cual debe entenderse la incorporación dentro del ordenamiento jurídico peruano de figuras como la de la interpelación y censura a los ministros⁷, a quienes no solamente se les denomina Gabinete sino que además se organizan en Consejo de Ministros, Consejo al cual en algunos temas incluso llegó a reconocérsele voto deliberativo⁸. Por otro lado, y yendo ahora a las posibilidades de control interior del mismo Gobierno, a la cabeza de este Consejo de Ministros se colocó un Presidente, al cual habitualmente también se llamó Primer o Primer Ministro, funcionario a quien se le reconocía una serie de atribuciones que teóricamente le haría gozar de un peso específico propio,

⁷ Es en la ley del 17 de noviembre de 1856 donde por primera vez se señala que: "(...) No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura" (artículo 37 de la citada norma). Habría que esperar recién a la ultraliberal Constitución de 1867 para haber reconocido a nivel constitucional el voto de censura como una facultad parlamentaria (artículo 88 *in fine* de dicho texto). Sin embargo, en el *interin* la Constitución de 1860 ya había admitido la pertinencia de las interpelaciones parlamentarias (artículo 103). La incorporación de la cuestión de confianza al ordenamiento jurídico peruano es más bien bastante posterior, pues data de 1933.

⁸ Si bien, y como consecuencia de la influencia del pensamiento europeo continental en la clase política de aquel entonces, frecuentemente ya se hablaba de un gabinete desde los primeros años de nuestra independencia, es pertinente señalar que es recién con la Carta de 1856 cuando se reconoce como organismo deliberante al Consejo de Ministros. Asimismo, conviene apuntar como mediante Ley del 17 de noviembre de 1856 se instituye la figura del Presidente del Consejo de Ministros.

Continuando con el recuento histórico que acabamos de iniciar, diremos entonces que las primeras leyes de ministros (1856, 1860, 1862) se limitaron a reconocer aquel carácter de mero cuerpo consultivo que ya el quehacer gubernamental le había dado al Consejo de Ministros. Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Ley del 18 de febrero de 1863 confirieron a este Consejo una autoridad muy especial a algunas de sus opiniones, pues no solamente establece supuestos en donde bastaba con una opinión ilustrativa de los ministros, sino también prescribe casos en los cuales la actuación presidencial requeriría además de un voto consultivo o un voto deliberativo para ser considerada válida. En la primera de las situaciones descritas -la opinión ilustrativa- estamos frente a circunstancias en las cuales el Presidente de la República no estaba obligado a consultar con sus ministros para actuar, y además que haberle formulado alguna consulta no tiene mayor efecto vinculante para él. Mientras tanto, en el segundo supuesto -el del llamado voto consultivo- el Presidente de la República sí estaba legalmente obligado a escuchar el punto de vista de su Consejo de Ministros sobre el particular, aunque luego era completamente libre de actuar como quisiera.

El tema era indudablemente bastante más complejo en los casos en donde la ley exigía un voto deliberativo del Consejo de Ministros. Allí el Presidente debía actuar de acuerdo con la opinión de sus ministros, y si dicho acuerdo era imposible, el gabinete en pleno debía dimitir y la propuesta presidencial no podía ejecutarse hasta que se constituya un nuevo Consejo de Ministros, cuyos miembros coincidan con el Presidente de la República en este punto. Una explicación más detallada de este tema la encontramos en Manuel Vicente Villarán, "La posición constitucional de los ministros en el Perú", *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, año I, N° 1 (1936), pp. 9 a 43 (incluido asimismo en sus *Páginas escogidas*, P. L. Villanueva, Lima, 1959, pp. 71 y ss). También contiene importante información sobre el particular el artículo de César Valega, "La responsabilidad política del Gobierno" en AA.VV., "La Constitución de 1993", *Lecturas sobre temas Constitucionales* N° 10 (1994), especialmente en las páginas 197 y ss.

distinto al Presidente de la República⁹. A lo expuesto habría que añadir cómo la Constitución de 1933 introduce la figura de la cuestión de confianza, y el texto actualmente vigente en el Perú, el de 1993, incorpora una institución de control con algunas similitudes a la investidura exigida para la instalación de cualquier gabinete en un estado con un sistema de gobierno de corte parlamentario¹⁰.

Ahora bien, junto a la incorporación de estos elementos de control Congreso-Gobierno dentro del ordenamiento jurídico peruano, necesario es anotar que en el Perú el Congreso dispone desde antaño de otros importantes mecanismos de control político, instrumentos cuyo ámbito de acción no solamente recae sobre los gobernantes de turno, pero que en principio parecieran principalmente previstos contra ellos. Así por ejemplo, ya a fines del siglo diecinueve encontramos la conformación -entonces por Ley del Congreso- de las primeras Comisiones Investigadoras de las cuales se tiene noticia en nuestro país¹¹. Por otro lado, y con un tratamiento dispar, oscilante entre el juicio político y el antejuicio, encontramos ya en las Constituciones peruanas de 1823 y 1828 antecedentes de aquella institución conocida en nuestro medio como acusación constitucional¹². Finalmente, y en

⁹ Así, por ejemplo, es el Presidente del Consejo de Ministros quien le propone al Presidente de la República a quienes cree deben integrar su Gabinete. Sin embargo, la práctica cotidiana pronto se ha encargado en demostrar como este tipo de atribuciones tiene un carácter más nominal que real, pues al ser el Presidente de la República quien libremente nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros de su puesto, este último rápidamente entiende que deberá allanarse a la voluntad de quien en el Perú es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno si es que quiere mantenerse en el cargo para el cual ha sido designado. Son entonces designados ministros quienes el Presidente de la República ha escogido para dichos cargos, correspondiéndole en el mejor de los casos al Presidente del Congreso la responsabilidad de convencer al Jefe de Estado sobre la pertinencia de incluir o quitar algún nombre dentro del equipo ministerial.

¹⁰ Y es que de acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Peruana de 1993, dentro de los treinta días siguientes a haber asumido sus funciones, todos los ministros ya elegidos concurren al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando para tal efecto cuestión de confianza. La necesidad de contar con la confianza parlamentaria acerca mucho lo antes reseñado al esquema dentro del cual se produce la investidura en un estado que ha optado por un sistema de gobierno parlamentario.

¹¹ Siguiendo las investigaciones efectuadas por Delgado Güembes sobre el particular, uno de los primeros casos de Comisiones Investigadoras del cual se tiene noticia es aquella creada por una Ley del 23 de diciembre de 1895. Ver al respecto lo expuesto por Delgado Guembes, César - *¿Qué Parlamento Queremos?* Lima, Cuzco, 1992.

¹² En el Perú, de acuerdo al texto de la Constitución de 1993, no hay en rigor un juicio político como es el caso de los Estados Unidos, ni un esquema igual al de otros países latinoamericanos, sino algo denominado Acusación Constitucional, cuyos alcances son semejantes al antejuicio pues en los hechos solamente procede por la comisión de delitos. Teóricamente la Constitución lo deja abierto también para infracciones constitucionales, pero por falta de reglamentación estos supuestos no tienen hoy trámite habilitado. Recomendamos entonces ver al respecto lo señalado, entre otros, por Paniagua, Valentín - "¿Acusación Constitucional, antejuicio o juicio político?" en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Series Lecturas Constitucionales* N° 11, pp. 136 y ss.

mérito al riesgo de un uso abusivo de la capacidad legisferante más recientemente reconocida a los diferentes gobiernos, tanto nuestras constituciones como el Reglamento del Congreso han establecido pautas de control sobre los Decretos Legislativos y Decretos de Necesidad y Urgencia¹³.

Esta abundancia de mecanismos de control (interpelación y censura, cuestión de confianza y una cuasi-investidura de los ministros, comisiones investigadoras, acusaciones constitucionales, y evaluación de los decretos legislativos y decretos de necesidad y urgencia ya dictados), pueden dar la impresión de que en el Perú se cuenta con un Congreso fuerte, debidamente equipado para ejercer un exhaustivo control sobre el Gobierno de turno y las demás reparticiones estatales. Sin embargo, antes de corroborar este tipo de aseveraciones, se hace necesario revisar algunos aspectos de singular relevancia: el primero de ellos -y al cual nos referiremos de inmediato- está vinculado a que la inclusión de estas instituciones propias de un sistema parlamentario en los textos constitucionales peruanos se hizo sin que en ningún momento fuese modificado el núcleo básico de todo sistema de gobierno de corte presidencial, pues el Presidente de la República continuaba siendo el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; y como consecuencia de ello, conserva dentro de sus atribuciones algunas tan importantes como la de la libre designación y remoción de sus Ministros.

Así pues, al estar dentro de las atribuciones presidenciales la de poder nombrar y separar de su cargo al Presidente del Consejo de Ministros, lo que en la práctica se ha consagrado es una relación de subordinación de quien encabeza dicho Consejo de Ministros al Presidente de la República. La potencial labor fiscalizadora que pudiera ejercer el Presidente del Consejo de Ministros sobre el Presidente de la República queda entonces bastante mediatizada, pues rápidamente se comprende que si el Presidente del Consejo no es condescendiente con los dictados del Presidente de la República, seguramente durará muy poco en ese puesto y será sustituido por alguien mucho más complaciente. Ese mismo riesgo será el que deberá afrontar aquel ministro que se resista, por ejemplo, a refrenar una actuación presidencial en la cual quien es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno haya puesto gran interés.

¹³ Ver al respecto los artículos 104° y 118° inciso 19 de la Constitución Política del Perú de 1993, en concordancia con los artículos 5°, 90° y 91° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República del Perú. Ahora bien, lo cierto es que para ambos supuestos (capacidad legislativa temporalmente delegada por el Congreso y actividad legisferante directa para casos supuestamente excepcionales de urgencia económica o financiera) se está teniendo previsto un control posterior, en la lógica de "dar cuenta". A esto hay que añadir que en caso de no haber pronunciamiento expreso del Congreso respecto a dichos actos legislativos del Presidente, operará una suerte de convalidación tácita de la validez y vigencia de los mismos. Así pues este último elemento constituye en nuestra modesta opinión el punto más peligroso, pues deja un gran marco de acción, y en algunos casos, de impunidad en favor del gobierno de turno.

Conocedores de este tipo de dificultades, los defensores de la subsistencia de una Presidencia del Consejo de Ministros argumentan que, a pesar de los problemas expuestos, aún así la existencia de un Presidente de Consejo de Ministros es útil, pues permite encomendar a alguien las labores de coordinación y composición de los eventuales conflictos que pudieran surgir al interior de un Gabinete. Sin embargo, pronto la realidad concreta ha demostrado la relatividad de esta bien intencionada especulación teórica, pues la mayor parte de las veces los ministros, al asumir que desempeñan sus puestos en mérito a una decisión tomada en su momento finalmente por el Presidente de la República, es a dicho funcionario a quien tienden a buscar para coordinar sus tareas y componer sus posibles conflictos internos.

En realidad, en el Perú -como ya bien anotaba Villarán¹⁴ -mecanismos como los del refrendo y los votos consultivo y deliberativo del Consejo de Ministros solamente han funcionado, en el mejor de los casos, como amortiguadores del accionar presidencial, pues nunca han logrado constituirse en verdaderos frenos para que el Presidente de la República desarrolle su propia política dentro de las diferentes dependencias que componen el Gobierno. Los ministros, en líneas generales, serán considerados útiles mientras cumplan las tareas que se les fueron encomendadas por quien es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en el Perú, y además, defiendan con la lucidez las políticas que éste ha diseñado y viene poniendo en práctica¹⁵. Por otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros poco o nada tiene que ver con el Primer Ministro de un sistema parlamentario, pues es el Presidente de la República y no él quien imprime el rumbo de la política vigente, tareas en las cuales -y solamente si se lo permiten- el Presidente del Consejo de Ministros únicamente suele desempeñarse como un mero colaborador.

Este estado de cosas nos puede permitir comprender las razones por las cuales los líderes de muchos regímenes latinoamericanos con un perfil francamente autoritario insisten en mantener estas instituciones en sus textos constitucionales (y en algunos casos, incluso pugnan por incorporarlas), pues luego de la descripción que hemos efectuado resulta fácil apreciar cómo algunas de ellas pueden resultarles además muy útiles para gobernar sin asumir la mayor responsabilidad política por sus actos.

Situación parecida es a la que se llega, y en esto queremos centrar nuestra atención, cuan-

¹⁴ Vid. Por todos Manuel Vicente Villarán, "La posición constitucional...". Op cit., p. 82.

¹⁵ Es más, muchas veces desafortunadamente el único mérito exigido a un ministro ha sido el de no opacar la figura presidencial, pues como bien señalaba Manuel Vicente Villarán- "(...) Disgusta a algunos Presidentes el prestigio que les hacen sombra. Quieren tener ministros útiles y estudiosos, pero a la vez abnegados que consientan en opacarse y dejarle al Presidente todo el mérito de sus trabajos. Si no pueden conseguir esta clase de ministros aptos y modestos, prefieren renunciar a la actitud con tal de obtener la modestia". (Cita extraída de Manuel Vicente Villarán, "La posición constitucional...". Ibid., p. 100).

do se intenta dotar al Congreso de mecanismos de control propio de un sistema parlamentario en un contexto presidencialista como el existente en nuestros países. Y es que mientras en Europa Occidental el uso de mecanismos como la moción de censura, la denegación de una cuestión de confianza o la investidura actúan directamente sobre quienes diseñan la política general de gobierno, en el caso peruano estas medidas únicamente afectan a quienes son meros ejecutores de estrategias elaboradas por el Presidente de la República, personaje contra el cual, en principio, no cabe sanción alguna. Por ello en el Perú la censura a un ministro, o incluso, la caída de todo un gabinete, pareciera muchas veces sólo implicar un mero cambio de las personas encargadas de poner en práctica una política predeterminada, política que se intentará seguir ejecutando ahora a través de nuevos rostros. Si a lo expuesto le añadimos que posteriormente se concede en forma explícita al Presidente de la República el recurso de la disolución parlamentaria, no resulta complicado suponer como tarde o temprano los congresistas se encontrarán ante un escenario en el cual tendrán que optar entre la autolimitación de sus potestades de control o la pérdida de su condición de parlamentarios. En ambos casos es el peso específico del Congreso el que queda devaluado mientras la institución presidencial termina siendo tremendamente favorecida¹⁶.

Por otro lado, el escenario del control parlamentario del accionar gubernamental mediante la labor de las Comisiones Investigadoras también tiene sus detractores. Ellos constatan cómo inicialmente en los hechos estas Comisiones solamente podían instalarse cuando el gobierno de turno carecía de mayoría propia suficiente en las Cámaras o tenía un Congreso que se oponía abiertamente a la actuación gubernamental¹⁷. Luego, y ya con la Constitución de 1979, y de la mano con una mayor aceptación de un discurso cada vez más insistente en la necesidad de fortalecer el rol contralor de los diversos Congresos, la instalación de Comisiones Investigadoras pasa de ser un instrumento de presión de un Congreso opositor al Gobierno a convertirse en un arma de la oposición parlamentaria en su confrontación con el gobierno de turno y su mayoría en el Congreso en funciones. Ello trajo como consecuencia que en el grueso de los casos las eventuales mayorías parlamen-

¹⁶ Recogida en el ordenamiento jurídico peruano ya desde el texto de 1979, la potestad presidencial de disolver el Congreso (en ese caso más precisamente la Cámara de Diputados) será, como veremos más adelante, el elemento que asegure la subsistencia en nuestro país de una relación siempre desequilibrada entre el Gobierno y los congresistas en la cual el Presidente de la República siempre tendrá la última palabra. Explicitemos los alcances de esta afirmación: Hoy, luego del nombramiento del Presidente de la República, los Ministros deberán contar con un voto de confianza del Congreso para continuar en sus cargos, permaneciendo entre las atribuciones del Presidente la elaboración de las políticas gubernamentales. Además, si a nivel presidencial se insiste en las mismas líneas políticas con otras caras, los congresistas se encuentran, como se diría cotidianamente, "contra la pared", pues o los disuelven en mérito a que el derribo de un nuevo gabinete permitiría configurarse una causal de disolución en el esquema peruano; o terminan convalidando una propuesta en la cual no creen. En ambos casos, la instancia que se debilita y/o se deslegitima es el Congreso.

¹⁷ Una explicación más completa y detallada de este fenómeno la encontramos en Delgado Güembes, César. ¿Qué parlamento...?. Op. cit. p. 282 y ss.

tarias intentasen impedir que las investigaciones concluyeran con la determinación de responsabilidades de algún integrante del gobierno, o en su defecto, buscasen que el Pleno no acogiese las propuestas de ese tenor formuladas por cada una de estas Comisiones.

En lo referente a las acusaciones constitucionales, y tal como ya de alguna manera habíamos adelantado en otro apartado del presente trabajo¹⁸, la labor del Congreso en este tipo de materias ha pasado de un escenario muy similar al del llamado juicio político a un antejuicio como consecuencia de la comisión u omisión de acciones previamente tipificados como delitos. No procederá entonces aquella acusación constitucional si no existe esa tipificación, y aún si ella existe, su materialización demanda el cumplimiento de una serie de requisitos que no siempre es fácil acreditar¹⁹. Finalmente, los mecanismos más recientemente instituidos para controlar la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley emitidos a nivel gubernamental (decretos legislativos, decretos de necesidad y urgencia), encuadrados en un mero “dar cuenta al Congreso”, no pasarían en la práctica a ser poco más que una convalidación tácita de prácticamente toda la normativa dictada por el gobierno de turno, pues la vinculación gobierno-mayoría parlamentaria, aunada a las particulares características del quehacer de nuestro Congreso, hace muy difícil que los congresistas puedan efectivamente separar del ordenamiento jurídico nacional aquella normativa que les genere significativos reparos.

Luego de todo lo que acabamos de exponer, consecuencia en buena medida de la peculiar configuración de nuestro sistema de gobierno, o inclusive del mismo diseño otorgado a los mecanismos que acabamos de reseñar, aquellos que consideran que la consecuencia lógica de una labor de control es la sanción del infractor, sin duda concluirán en que estamos ante un conjunto de instrumentos cuya eficacia es nula o, por lo menos, bastante relativa. Sin embargo, cabe preguntarse si en estos, como en otros casos, la medición de la efectividad parlamentaria responde a estos parámetros, tema que abordaremos a continuación.

LAS NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EVALUAR LOS ALCANCES DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y SUS REPERCUSIONES EN LA EVALUACIÓN DEL ACTUAL ESTADO DE COSAS EN EL PERÚ

Si la limitación o el esfuerzo por evitar la concentración del poder es, como incluso ya habíamos anotado anteriormente, uno de los elementos centrales que distinguen al constitucionalismo contemporáneo y a todo Estado de Derecho que se precie de serlo, la

¹⁸ Ver al respecto lo previsto en la nota doce de este artículo.

¹⁹ No olvidemos que la mayoría de delitos por los cuales se puede implicar a un Presidente de la República, un Ministro o a un alto funcionario pasible de una Acusación Constitucional es de carácter doloso, lo que a su vez implicará probar que dicho funcionario actuó con conocimiento y voluntad, y no ocurrirá en supuestos de culpa leve o culpa inexcusable. Por otro lado, ya en una nota anterior hemos explicado las razones por las cuales en la práctica hoy no puede tramitarse una acusación constitucional en base a infracciones a la Constitución no tipificadas como delitos, constatación con la cual coincide la más calificada doctrina peruana en materia constitucional.

necesidad de manejarse en una lógica de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*), o, dicho en otras palabras, de determinación de competencias propias y control de las responsabilidades ajenas, se impone entonces como una necesidad de carácter insoslayable.

Ahora bien, los alcances de estas funciones de control son distintos en cada caso concreto. Hay, por ejemplo, controles con una naturaleza más bien política, con libertad de valoración, eventualmente con una significativa carga subjetiva y frecuentemente basados en criterios de oportunidad, controles que incluimos dentro del amplio espacio del habitualmente llamado control político. Frente a ellos, existen también controles a los cuales se les identifica como jurídicos, objetivos, sustentado en lo dispuesto en normas, en principios a cargo de instituciones con una fisonomía más bien jurisdiccional, y cuyo objeto de atención se centra en la producción jurídica en sí (y no sobre el órgano que las produce).

Pasando pues a incidir en aquello que en rigor corresponde al campo del control político, es muy importante resaltar cómo aquí también se hacen diferencias, en este caso, entre la percepción del control como un mecanismo destinado a la sanción del funcionario en falta y quienes conciben al control como una garantía de transparencia del accionar gubernamental que le permita a la opinión pública configurar su propia evaluación sobre la actuación de los gobernantes de turno. Dentro de este último rubro es donde hoy, gracias sobre todo al aporte efectuado desde la doctrina constitucional italiana²⁰ se comprende al control efectuado desde el Congreso de la República, en el cual fundamentalmente se confrontan perspectivas distintas sobre cómo asumir la labor que compete, en el caso que venimos analizando, a quien ha asumido importantes responsabilidades gubernamentales.

Dicho entonces en términos más sencillos, no se mide la eficacia del control parlamentario en función a cuántos ministros o gabinetes finalmente ha derribado un Congreso, quiénes han sido sancionados con una acusación constitucional, o qué proporción de los decretos legislativos y de necesidad y urgencia ya dictados continúan teniendo vigencia. El mérito del control parlamentario se encuentra más bien en cómo este control incide en

²⁰ Es interesante entonces anotar cómo en Italia se ha venido dando una significativa e ilustrativa evolución en el tratamiento de estos temas. Una primera perspectiva a tomar en cuenta en mérito a su especial relevancia es la de Serio Galeotti, quien en su *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali* (Milán, Guiffré, 1963), luego de plantear la necesidad de estudiar este tema en base a sus tres fundamentos (fin, estructura y objeto), concluye que el eje del control no es la sanción al funcionario infractor, sino la preservación de determinados valores, aún cuando es justo reconocer que para dicho autor todavía es necesaria la existencia de una medida punitiva en contra del funcionario antes mencionado. Sin embargo, este ha sido el punto de partida para llegar a la postura hoy dominante en el caso italiano, donde desde Carlo Chimenti (ver al respecto su *I controlli parlamentari nell'ordinamento italiano* (Milán, Guiffré, 1974) se va a establecer que la función esencial del control parlamentario es la de verificar si el comportamiento de quien es controlado responde a lo que ofreció o a aquello que parece oportuno frente a cada caso concreto. Todo ello sin necesidad de que esta verificación tenga consecuencias sancionadoras directas, pues el objeto de la misma es más bien el de establecer una presión política de cara a la opinión pública sobre quien viene siendo controlado.

la percepción que la opinión pública tiene sobre el quehacer gubernamental, percepción que se refleja en múltiples fórmulas (baja de respaldo ciudadano al gobierno, protestas callejeras de múltiples tipos, apoyo a otro grupo político en las siguientes elecciones, y un largo etcétera), y que muchas veces obliga al Gobierno de turno a modificar su quehacer, o si no, a sufrir las consecuencias de mantener o poner en práctica acciones tan polémicas.

Si ese es nuestro parámetro de apreciación, probablemente nuestra evaluación acerca de la eficacia del control parlamentario sobre los actos gubernamentales pueda variar, o por lo menos, darnos una perspectiva más esperanzadora sobre el particular, pues a lo largo de la historia peruana han habido situaciones en las cuales acciones promovidas desde el Congreso han obligado a drásticas modificaciones en la actuación presidencial y ministerial, o en su caso, han generado un fuerte desgaste de todo el aparato gubernamental. Ejemplo muy destacable sobre el particular es, por solamente citar un caso, el de la reacción frente a la llamada “estatización de la banca” en 1987, medida gubernamental que finalmente no logró consolidarse por la protesta iniciada por grupos entonces minoritarios en el Congreso, la cual progresivamente obtuvo el respaldo de importantes sectores ciudadanos.

Sin embargo, justo es decir que, aún asumiendo como válida esta nueva perspectiva del control parlamentario, en el Perú de hoy se tiene la sensación de que es mucho lo que todavía puede hacerse al respecto, pues cuantitativamente no han sido muchas las experiencias como aquella que acabamos de reseñar. Parte de esa sensación de insatisfacción sin duda podría revertirse con algunas actualmente necesarias modificaciones normativas. Es en este sentido que debería procederse, por señalar algunos de los aspectos más saltantes, a modificar las pautas del control de los decretos legislativos y de necesidad y urgencia, dejándose una lógica de convalidación tácita para asumir una de pérdida de vigencia de los decretos a los cuales hacemos referencia si no se ha ratificado la validez de estas normas dentro de un plazo previamente establecido por la Constitución o las leyes correspondientes, plazo cuya fijación debe rigurosamente ceñirse a mínimos parámetros de razonabilidad.

Otro tema que demanda una mayor claridad en su diseño normativo es el de la acusación constitucional, en donde no hay previsión legal sobre cómo tramitar dichas acusaciones en caso de lo que se denuncie sean infracciones constitucionales, las que a su vez no estén tipificadas como delitos. Por otro lado, punto delicado y que demanda un mayor análisis es el de la pertinencia de mantener un mecanismo como el de la censura ministerial (o por lo menos, la manera en la cual ésta se ha plasmado en el Perú), máxime si en nuestro país su supuesto contrapeso es el de la disolución parlamentaria. Ahora bien, e independientemente de todas estas consideraciones, el elemento que reputamos como central para determinar si estamos ante un control eficaz o no es el de la actuación de los

mismos congresistas, y de forma muy singular, de quienes integran los grupos de oposición al gobierno de turno. Pocas cosas son tan útiles para consolidar un Estado Social y Democrático de Derecho que un manejo responsable del control parlamentario, y por ello, se hace indispensable efectuar todos los esfuerzos que sean necesarios para alcanzar tan loable objetivo, salvo mejor parecer.