

# LA SUPERVISIÓN CONSTITUCIONAL

Magdiel GONZALES OJEDA<sup>1</sup>

## RESUMEN

El Estado moderno, al que identificamos básicamente como el Estado social y democrático de derecho, parte de la experiencia de que la sociedad, dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores, está librada a la pura irracionalidad, y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación, de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. Por consiguiente, el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente, tampoco a vigilar los disturbios de un mecanismo autorregulado, sino que, por el contrario, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de

disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas. Es decir, el Estado no puede quedarse como un simple gendarme de tráfico, sino, convertirse en el real y efectivo o regulador del orden social, de la estructura económica y del sistema político-jurídico del país.

El Estado moderno, conforme a su fórmula política, debe garantizar que la estructura económica y el sistema jurídico-político se adecuen a los requerimientos de las grandes mayorías, de manera tal que quede protegido el sistema estadual. Se trata de que los intereses sociales se constituyan en una real expresión de la voluntad de la nación, y que la democracia funcione no sólo en los ámbitos social y político, sino también en el económico.

1 Abogado, doctor en Derecho Público por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa y exprofesor de los cursos de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Ex-Profesor de la Universidad Mayor de San Marcos y la Universidad San Martín de Porres. Exvicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú. Miembro fundador de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Actualmente se desempeña como Presidente de la Comisión Encargada del Desarrollo de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma y Profesor de Derecho Constitucional.

## ABSTRACT

The modern state, which basically identified as social and democratic state of law, part of the experience of that society, pass all or part of their self-regulatory mechanisms is left to the pure irrationality, and that only state action made possible by the development of administrative, economic, technical, program-

ming, decisions, etc., can neutralize the dysfunctional effects of an uncontrolled economic and social development. Therefore, the State can not be limited to ensure the environmental conditions of an alleged inherent social order, not to monitor the unrest in a self-regulating mechanism, but, on the contrary, must be the key regulator of the social system and must be available to the task of structuring society through direct or indirect measures. That is, the state can not remain a simple traffic policeman, but become real and effective regulator or social policy, economic structure and the political and legal system of the country.

The modern state, according to its political formula must ensure that the economic structure and the legal and political system to suit the requirements of the majority, so as to protect the state system. It is the social interests constitute a real expression of the will of the nation and democracy work not only in the social and political, but also economic.

#### PALABRAS CLAVES

Constitución – supervisión – control – estructura – dogmática – ideología – política – administración – sanción.

#### SUMARIO

Introducción. I. Partes de la estructura constitucional. II. La estructura de la Constitución Política del Estado. III. La Supervisión constitucional. IV. La Supervisión como parte de la estructura constitucional. V. Categorías de la supervisión constitucional. VI. Naturaleza y contenido de la supervisión constitucional. VII. Características de la supervisión constitucional. VIII. Clasificación elemental de la supervisión constitucional. IX. Control político del Estado. X. El control político en el Perú. XI. Control Administrativo. XII Control Jurisdiccional. XIII. Controles autónomos. XIV. La supervisión social

#### *Introducción*

El estudio de la supervisión constitucional supone previamente explicar su ubicación como elemento o parte de la estructura constitucional; en tal razón, trataremos de mostrar que la estructura de la Constitución, que actualmente se sostiene –en opinión mayoritaria– que es incompleta, se integra de dos partes: una denominada dogmática y la otra orgánica, no agota todos los elementos estructurales de una Constitución formal del Estado Moderno. Lo que no supone, de manera alguna, descuido académico de los constitucionalistas que concluyen de tal forma, porque muchos ellos reconocen y estudian las diferentes formas de control constitucional, que nosotros pretendemos sistematizar dentro de una sola institución, a la que denominamos supervisión constitucional; de lo que se trata es de presentar una nueva propuesta sobre la estructura constitucional.

#### *I. Partes de la estructura constitucional*

Muchos constitucionalistas relevantes aceptan la estructura dicotómica de la Constitución. Así, el gran maestro argentino Germán Bidart Campos<sup>2</sup> manifiesta que en las Constituciones escritas o codificadas hay una parte deslindada y deslindable, que se dedica a organizar el poder, sus funciones, los órganos que los desempeñan, las relaciones entre ellas, su distinción y separación, y el modo de acceso al poder. Y otra que atiende las relaciones de los hombres con el Estado y los hombres entre sí dentro del Estado.

A la primera parte la llama orgánica y a la segunda, dogmática; y sostiene que en *prima facie*, ambas muestran el dinamismo del poder, pero de manera diferente, ya que en la parte orgánica ese dinamismo se desarrolla fundamentalmente en el ámbito mismo de la

2 Bidart Campos, Germán. *El derecho constitucional del poder*. Buenos Aires. Editorial. Ediar, 1967, p. 14.

estructura gubernativa, en tanto en la parte dogmática apuntará directamente hacia los hombres.

La parte orgánica, como organizadora del poder, constituye un medio para alcanzar el fin del ejercicio del poder sobre la población del Estado, que se realiza a través del aparato orgánico funcional, denominado gobierno. Al respecto, creemos que esta organización no sólo es para ejercer el poder, sino también para conseguir, al menos, los fines del pacto fundacional del Estado, tales como asegurar la libertad individual, la seguridad personal, la propiedad, etc., y, en general, para alcanzar el modelo social que la voluntad de la nación ha adoptado y que asegura la realización plena del hombre. La parte dogmática está definida por los principios, valores e ideología que fundamenta y orienta el orden constitucional.

El criterio dicotómico de la estructura constitucional, debemos reconocer, es ampliamente generalizado. Naranjo Mesa<sup>3</sup> define dicha estructura como el pilar fundamental sobre el cual se cimienta la estructura de una Constitución, y afirma, además, que pese a las aparentes diferencias existentes entre las distintas Constituciones, dicha estructura es uniforme. De igual opinión participa SÁCHICA<sup>4</sup> al referirse a la naturaleza especial de las normas constitucionales.

Sin embargo, la mayoría de constitucionalistas, al conceptuar la Constitución, subrayan su aspecto teleológico, esto es, que la organización del ejercicio del poder en el Estado (parte orgánica) y el conjunto de principios del poder público (parte dogmática)<sup>5</sup>, están diseñados, trazados o acordados para que el hombre, socialmente hablando, alcance su plena realización. Para que el Estado

promueva el bienestar general basado en la justicia y alcance el modelo social adoptado y el camino para arribar a él, no puede ni debe ser perturbado ni mucho menos obstruido. De ello justamente se encargan los controles constitucionales que nosotros, con el ánimo de sistematizarlos, denominamos supervisión constitucional, aclarando que no necesariamente la perturbación se presenta en forma normativa (que da origen a la institución de la inconstitucionalidad). La perturbación también se traduce en actos, en hechos que se producen por la voluntad o por el incumplimiento de funciones de los operadores del aparato estatal; es más, pensamos que se produce o se puede producir por acción u omisión de personas del sector privado.

Pues bien, frente a este conjunto de normas, hechos, actos, etc., la Constitución contiene explícita o implícitamente un sistema de controles debidamente coordinado que, teniendo una aplicación adecuada y contando con las condiciones materiales necesarias, permite garantizar el cumplimiento de los fines propuestos por el Estado, como voluntad de la nación.

En este sentido, creemos tener la licencia de sostener que la estructura de la Constitución del Estado moderno, en general, está integrada de tres partes:

- a) **Dogmática:** Que consagra los fundamentos y principios del Estado que regulan y orientan la acción de los órganos del poder político y de los operadores constitucionales y legales, así como la participación de la nación.
- b) **Orgánica:** Que define la estructura del Estado, organiza el poder político, establece sus funciones y regula la vida institucional del Estado.
- c) **Supervisión constitucional:** Que integra la totalidad de los controles

3 Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá, Editorial. TEMIS, 1990, p. 267.

4 SÁCHICA, Luis Carlos. *El contrato de constitucionalidad*. Bogotá, Editorial. Temis, 1988, pp. 2-3.

5 Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.*, p. 267.

previstos en la Constitución, y que se presenta como un conjunto vinculante de normas destinado a preservar el orden político-jurídico del Estado, esto es, a cautelar el cumplimiento de la voluntad social y posibilitar la realización de la persona.

## II. *La estructura de la Constitución Política del Estado*

El concepto de Constitución Política del Estado se procesa en el marco del desarrollo histórico de una sociedad concreta y del movimiento ideopolítico que lo sustenta; En ese sentido, la Constitución es un conjunto de principios, valores y disposiciones o normas, determinadas por la voluntad social, cuyo sustento fundamental es el ideológico. Mediante la cual se disponen una determinada forma de organización en el Estado, su funcionamiento. Pero, además, se trata de un orden supremo que regula y limita el ejercicio del poder político a partir de distintos controles previstos en la propia Constitución.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la Constitución, estructuralmente, tiene una parte dogmática y otra orgánica, así como una referida al límite de las facultades de los operadores estatales o, en general, límite del poder político; a esta última parte la denominamos *supervisión constitucional*.

### 2.1 *Parte dogmática de la Constitución*

El Estado, definitivamente, es una institución político-jurídica que debe asegurar la supervivencia del hombre y la consecución de sus fines esenciales. Lo que supone encontrar respuestas que permitan alcanzar dicho objeto fundamental del Estado. Estas repuestas, lo mismo que la propia estructura u organización del Estado y el comportamiento de los operadores estatales, obedecen a la concep-

ción que se tenga sobre el hombre y el Estado. En otras palabras, encuentra su fundamento en la ideología imperante que además se comparte como justificante de intereses de los detentadores del poder.

Es claro que el Estado no sólo se tiene una ideología, concurren diversas, tal como lo sostiene Raúl Canosa<sup>6</sup>, al señalar que con la fragmentación cultural de las sociedades se constata la confluencia de diferentes ideologías, todas igualmente legitimadas en un régimen democrático, para concurrir en la formulación de la orientación política nacional. Estas ideologías, el diseño organizacional del Estado y la conformación social, son los factores esenciales que definen la fórmula política del Estado.

Lucas Verdú<sup>7</sup> afirma que la fórmula política es la expresión ideológica, jurídicamente organizada en una estructura contenida en la Constitución Política. Es más, diríamos que se sustantiva mediante la Constitución, la que se elabora conforme a los criterios que sustentan dicha fórmula, y se factibiliza cuando se inserta en una organización jurídico-política que también es de su inspiración.

La fórmula política se integra de tres elementos fundamentales, que dentro del Estado se presentan entrelazados, tanto en su transcripción constitucional como en la praxis política, a pesar de que tienen una cierta autonomía funcional. Esta autonomía se regula por los principios estatales que conforman la fórmula política, el modelo social adoptado y la voluntad social. Todo ello conforma el contenido de la Constitución Política del Estado.

El análisis de la fórmula política, tal como lo entiende Lucas Verdú, definición que nosotros hemos adoptado, requiere los tres

6 Canosa Usera, Raúl. *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 306.

7 Lucas Verdú, Carlos. *Curso de Derecho Político*. Madrid, Editorial Temis, 1986. Vol. II, p. 428.

elementos siguientes: el método ideológico, una organización jurídico-política y una estructura social.

### a) *El techo ideológico*

El techo ideológico es el conjunto de ideologías que sustenta al Estado o, lo que es lo mismo, la expresión de la voluntad social a través de las fuerzas políticas. Sin embargo, debemos señalar que no todas las ideologías pueden conformar el techo ideológico, pues antes deben pasar el examen que exige la ideología dominante. Tenemos en este sentido exigencias básicamente políticas y justificativas o axiológicas<sup>8</sup>.

El conjunto ideológico que conforma el techo ideológico reconoce una idea fundamental o central que determina la orientación y la manera de funcionar del Estado, y que todas las otras ideologías concurrentes deben observar, de allí que se compruebe en nuestros días que las Constituciones responden, generalmente, no a valoraciones de una determinada ideología sino a las de varias ideologías<sup>9</sup>.

En general, el techo ideológico contiene los principios, objetivos y fines ideológicos que determinan al Estado; todo lo que conforma la llamada dogmática constitucional o "complejo dogmático", como lo denomina Canosa. La dogmática constitucional permanece inalterable mientras subsiste o no se reforme la Constitución; es más, no varía sustancialmente de un país con un Estado democrático de un país con la misma organización social<sup>10</sup>.

El techo ideológico contiene también el fin político fundamental de la Nación, el cual debe responder a las necesidades y exigencias de la Nación. Se presenta entonces como decisión de la voluntad social, suele ser concreto,

es susceptible de sufrir transformaciones con el tiempo y sólo vale para un Estado.

## 2.2 *Parte orgánica de la Constitución*

El Estado asume diversas formas de organización política y jurídica; ello depende de la voluntad social que se expresa en el techo ideológico. Es decir, el diseño de los órganos políticos está definido por las necesidades sociales y por los fines estatales. De igual manera se comporta el sistema jurídico. Así tenemos, Estados con gobierno parlamentario o presidencialista, o Estados unitarios, regionales o federales. En otras palabras, la estructura política y jurídica del Estado obedece a los requerimientos de la Nación, por lo que su diseño corresponde a la dogmática constitucional.

Igualmente, la organización de la Nación o pueblo que forma la estructura social del Estado, tiene un diseño que corresponde a la ideología dominante, y depende de las relaciones sociales que se establecen en el seno de la Nación por la influencia de las relaciones de producción. El esquema o limitantes que definen la forma de organización social, contienen elementos o principios que determinan la estructura que debe asumir la nación dentro del Estado. Se tiene así sociedades capitalistas, socialistas, comunistas, semidesarrolladas, desarrolladas, etc.

Es un elemento importante de la parte orgánica de la Constitución el sistema económico que asume el Estado. Pues, la necesidad de asegurar la supervivencia del hombre y la consecución de sus fines esenciales exige la instauración de un orden social<sup>11</sup>, con metas totalmente definidas. Se trata de que el hombre cuente con ciertas condiciones materiales que le permitan alcanzar, éticamente, sus metas de realización. A estas condiciones

8 Canosa Usera, Raúl. *Op. cit.*, p. 252.

9 *Loc. cit.*

10 Canosa Usera, Raúl. *Op. cit.*, p. 255.

11 Lumia, Giuseppe. *Principios de teoría e ideología del derecho*. Madrid, Editorial. Debate, 1986, p. 11.

materiales que el hombre pretende alcanzar denominamos, nosotros, modelo social.

Puede definirse al modelo social como la meta sociopolítica que el Estado está obligado a fijar, para que la nación se realice plenamente, en un marco de justicia social y de respeto a los derechos fundamentales.

El diseño del modelo social obedece fundamentalmente a la fórmula política, porque ella contiene necesariamente una determinada estructura socioeconómica. Canosa<sup>12</sup>, al respecto, expresa que cada ideología lleva aparejada una determinada noción de la organización económica, la cual es el elemento más importante para definir el modelo social.

Toda *Constitución*, en su parte dogmática, establece los principios generales del régimen económico que regulan no sólo las relaciones socio-económicas presentes, sino que precisan también las bases sobre las cuales debe constituirse el modelo societal que contenga sus metas.

### 2.3 *Parte de los controles en la Constitución o la Supervisión Constitucional*

El Estado moderno, al que identificamos básicamente como el Estado social y democrático de derecho, parte de la experiencia de que la sociedad, dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores, está librada a la pura irracionalidad, y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación, de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. Por consiguiente, el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente, tampoco a vigilar los disturbios de un mecanismo auto-

rregulado, sino que, por el contrario, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas<sup>13</sup>. Es decir, el Estado no puede quedarse como un simple gendarme de tráfico, sino, convertirse en el real y efectivo o regulador del orden social, de la estructura económica y del sistema político-jurídico del país.

El Estado moderno, conforme a su fórmula política, debe garantizar que la estructura económica y el sistema jurídico-político se adecuen a los requerimientos de las grandes mayorías, de manera tal que quede protegido el sistema estadual. Se trata de que los intereses sociales se constituyan en una real expresión de la voluntad de la nación, y que la democracia funcione no sólo en los ámbitos social y político, sino también en el económico.

García Pelayo<sup>14</sup> subraya que el Estado moderno pretende hacer más efectivos los valores básicos del Estado Democrático Liberal (libertad, propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación popular), dándoles una base y un contenido material, partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas ni contradictorias, sino de términos e implicancia recíproca, de modo tal que no se puede realizarse el uno sin el otro.

La factibilidad de esos valores no puede entenderse sin un contenido material, es decir, materializados en supuestos económicos.

Esta vigencia de los principios democráticos asume vital importancia, pues la satisfacción razonable de las condiciones de existencia determina y condiciona la voluntad legitimante de la nación sobre el sistema estadual y, con ello, se consigue la estabilidad

12 Canosa Usera, Raúl. *Op. cit.* p. 259.

13 García Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado moderno*. Madrid; Alianza Editorial. 1980, p. 23.

14 *Ibíd.*, p. 26.

del Estado en todos sus elementos, lo que ha de permitir alcanzar las metas propuestas en el modelo social.

### III. *La supervisión constitucional*

#### 3.1. *Introducción*

Karl Loewenstein<sup>15</sup> sostiene que en el marco de la estructura del dominio político, el poder domina las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder. Pero, además, condiciona las relaciones entre los diferentes operadores del poder. Por otra parte, afirma, también, que comprender la naturaleza de un sistema político, en una sociedad concreta, supone conocer cómo se obtiene el poder, cómo se le ejerce y, cómo se controla su ejercicio.

En este contexto, la parte más importante dentro del proceso político se define en el control del ejercicio del poder, ya que allí se halla el conjunto de hechos o circunstancias que dificultan una adecuada limitación al ejercicio del poder<sup>16</sup>; y de ello depende en gran medida la consecución de los fines de Estado. Esta limitación sólo puede ser llevada a cabo a través de la voluntad de la Nación expresada en la *Constitución* dentro del Estado de Derecho. Porque toda Constitución Política organiza, regula y ordena al Estado, y ese orden que se impone es el resultado de la voluntad social con el objeto de alcanzar fines y objetivos propuestos en el marco de una ideología.

Resulta entonces que la *Constitución* es el instrumento fundamental, no sólo para determinar la organización política y el reparto del poder, sino para reconocer y garantizar los derechos y libertades a las personas, para que éstas puedan realizarse dentro del modelo social que han escogido.

15 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona; Editorial Ariel. 1979., pp. 27-28.

16 *Ibid.*, p. 28.

En esta perspectiva, la ciencia constitucional moderna ha previsto, dentro de la Constitución, diversos mecanismos para vigilar y controlar el funcionamiento de todos los órganos del Estado; se tiene, igualmente, instrumentos procesales e instituciones políticas encargados de conseguir la plena vigencia de los principios, libertades y derechos fundamentales. A estas instituciones o mecanismos formalizados en la Constitución denominamos nosotros Supervisión Constitucional, y en el presente trabajo nos proponemos examinarlos con la intención de conseguir, eventualmente, una sistematización del tema, que nos permita una mejor aproximación al estudio de la limitación del poder político.

#### 3.2. *Noción de supervisión constitucional*

##### 3.2.1. *Aspectos previos*

Como se ha señalado en la introducción, la supervisión constitucional viene a ser un conjunto de mecanismos e instituciones que controlan el poder político. Con estos antecedentes trataremos de determinar el encuadre de la supervisión constitucional dentro de la *Constitución*.

Pero antes creemos pertinente señalar que nuestra propuesta requiere de condiciones jurídico-políticas subsistentes, que se encuentran ligadas al Estado social y democrático de derecho. Estas condiciones resultan de los principios que sustentan el Estado y del modelo social que esta forma de Estado supone, además de tratarse del resultado de la voluntad social, dimensión que será posible alcanzar con un eficaz sistema de controles. Sólo se podrá conseguir los fines de la Nación con la observancia de los principios y valores democráticos. Con un Estado que responda a un orden jurídico-político, expresión de la voluntad social condensada en la *Constitución*, y con una adecuada supervisión constitucional.

### 3.2.2. Algunos presupuestos básicos

Con estos criterios previos y siguiendo a Jorge Reinaldo Vanossi<sup>17</sup>, diremos que la democracia resulta una opción vital porque el imperativo del que surge es que tenemos que vivir conforme a principios asumidos por el consenso de la Nación. Esto significa que debemos aceptar el diseño de un sistema político-jurídico dentro del cual el derecho es el resultado de la voluntad de la Nación, producido conforme a presupuestos jurídicos. Ello implica que el poder político esté debidamente distribuido entre distintos y autónomos operadores, los cuales tienen límites que surgen de los principios estaduales, de las metas sociales y de la necesidad de alcanzar la realización personal de todos los miembros de la Nación, con justicia social y responsabilidad ética.

En tal sentido, el control (la supervisión constitucional) resulta una función<sup>18</sup> estadual, la misma que hoy se encuentra debidamente formalizada en la *Constitución Política* del Estado. Porque el constitucionalismo, dentro de una perspectiva histórica, ha sido la búsqueda del medio más eficaz para modelar y limitar el poder político, primero del gobierno y después de todo y cada uno de los operadores del poder<sup>19</sup>. Este mecanismo efectivo surge del principio de supremacía constitucional y del de separación de las funciones supremas del Estado (separación de los poderes), que dentro del poder político otorga funciones con autonomía a los operadores del poder, con la obligación de cooperar para que sea posible una voluntad social válida, pero igualmente se les impone responsabilidad pública. Además, existe una relación directa entre la consecución de los fines del Estado y el progreso alcanzado en sus instituciones destinadas a

controlar y limitar el poder político. La distribución del poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los *cheks and balances*, frenos y contrapesos<sup>20</sup>.

En otras palabras, alcanzar el modelo social adoptado por la voluntad social, constituido como *telos* de la Constitución, supone no sólo condiciones materiales de realización, sino también de mecanismos, límites, frenos o controles que la Nación impone a todos los operadores del poder, en forma de un sistema de reglas fijas que se sustentan en la fórmula política del Estado y que se encuentran formalizadas en la Constitución.

### 3.3. Delimitación conceptual

Con la noción del concepto supervisión constitucional se alude, en primer lugar, a la posibilidad de salvaguardar la fiel observancia de los principios, valores y normas que sustentan y definen al Estado en su estructura, funciones y fines.

En segundo lugar, se evoca una estructura lógica que se expresa en el juicio sobre el funcionamiento de la institución u órgano materia de la supervisión, lo que incluye también la eventual medida que se tome, la que puede adoptar diversas formas conforme al fin que la supervisión persigue.

Finalmente, la supervisión en general se presenta como norma constitucional o se desprende de la fórmula política del Estado o del modelo social que la Nación adopte, cuyo diseño formalizado se encuentra en la Constitución.

Con estos antecedentes, podemos definir la supervisión constitucional como el conjunto normativo constitucional destinado a preservar el orden político-jurídico del Estado y a posibi-

17 Vanossi, Jorge Reynaldo. *Democracia constitucional, pluralismo y control*. En: Varios. *El control parlamentario en las democracias pluralistas*. Barcelona; Editorial. Labor, 1978, p. 19.

18 Vanossi, Jorge Reynaldo. *Op. cit.*, p. 21.

19 Ídem.

20 Loewenstein, Karl. *Op. cit.*, p. 69.

litar la realización de las personas en el marco del modelo social aprobado por los titulares del poder. En otras palabras, la supervisión constitucional procura que el modelo estadual diseñado por la voluntad social y formalizado en la *Constitución* sea realidad concreta; que la fórmula política del Estado, producto de esa voluntad social, sea vigente; que el aparato orgánico-funcional se desenvuelva dentro de los criterios y normas propuestas por el orden constitucional; y que, especialmente, las relaciones persona-Estado se desarrollen según los principios, libertades y Derechos Fundamentales reconocidos por la *Constitución* Nacional.

Así, la supervisión constitucional implica toda forma o tipo de controles, y no se agota en los viejos sistemas de jurisdicción constitucional (El americano o difuso, el austriaco o concentrado y el político de reminiscencia soviética). La jurisdicción constitucional fundamentalmente se impone para que el sistema jurídico normativo sea coherente con la *Constitución* del Estado. Pero la supervisión constitucional no se concluye en este tipo de control, sino que también comprende otras formas de controles, como se ha dicho, cuyo propósito es conseguir que el Estado funcione en forma eficiente y eficaz, vale decir, que cumpla con sus fines.

Así, la función de nuestro instituto, la supervisión constitucional, no supone, de ninguna forma que pueda intervenir o reemplazar al órgano materia del control; o menos aún, que lo pueda manipular. Su objetivo es comunicar a las autoridades pertinentes, o encargadas de la institución materia del control, las anomalías que encuentre en el desarrollo de las funciones de algún órgano, o si detecta hechos que pueden ser considerados como delitos ponerlos en conocimiento del Ministerio Público.

#### IV. *La supervisión como parte de la estructura constitucional*

Como se ha visto en el capítulo anterior, la estructura de la *Constitución* tiene tres par-

tes: la dogmática, la orgánica y la supervisión. La supervisión, como se ha dicho, se integra por la totalidad de los controles previstos en la *Constitución*, y se presenta como un conjunto vinculante de normas destinadas a preservar el Estado.

La indagación sobre la supervisión en la *Constitución*, nos revela que este instituto se define como un conjunto de normas y principios sobre controles constitucionales, que contribuyen a que el Estado cumpla con su objeto. En síntesis, la supervisión es un sistema de controles constitucionales debidamente coordinados que buscan garantizar la vigencia del Estado y el cumplimiento de sus fines.

#### V. *Categorías de la supervisión constitucional*

Entendida así la supervisión constitucional, se desenvuelve en dos categorías; por una parte en la distribución del poder político y, por otra, en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado.

##### a) *En la distribución del poder político*

La supervisión implica un control recíproco entre las instituciones y operadores supremos del Estado que detentan el poder político; lo que no significa imposición en el ejercicio de tales funciones, sino más bien requiere de la concurrencia y de actos comunes. Sólo en tales circunstancias el acto estatal adquiere legitimidad y validez.

Los destinatarios del poder, en concordancia con la fórmula política del Estado y sus propios fines, han establecido un conjunto de controles que les permite limitar el ejercicio del poder político y que además, les asegura una real participación en el proceso político. Estas limitaciones al poder están aseguradas,

nos dice Loewenstein<sup>21</sup>, por el acuerdo de la sociedad estatal sobre ciertos principios y reglas fijas que regulan el proceso político. Los principios y las reglas se refieren a la distribución del poder entre diversos operadores del Estado y su obligación de cooperar mutuamente para conformar la voluntad estatal, que debe ser coherente con la voluntad social.

*b) En el funcionamiento de las instituciones del Estado*

La supervisión constitucional supone el estricto cumplimiento de las funciones que le corresponde a cada uno de los operadores constitucionales y legales; funciones que deben realizarse con la autonomía que el sistema jurídico les acuerda, pero con la exigencia de contribuir a conseguir efectiva y plenamente los fines de la Nación, y siempre con estricta responsabilidad individual según su jerarquía.

El cumplimiento de las funciones de los operadores del poder es supervisado, básicamente, por dos tipos de controles, según se refiera al cumplimiento funcional de los operadores, considerados independientemente, en cuyo caso estamos frente al control interno y que funciona dentro de cada una de las instituciones de Estado. Pero cuando el control trabaja entre diversos operadores del poder encargados de la gestión estatal, estamos frente al control externo<sup>22</sup>.

Por consiguiente, se puede afirmar que la mayor o menor presencia de la supervisión constitucional determina el tipo de gobierno de un Estado. En consecuencia, para conocer o saber frente a qué gobierno nos encontramos, debemos constatar cómo se manifiesta la supervisión constitucional en el reparto del poder político y en el desarrollo de las actividades políticas del Estado; en su defecto, debemos verificar qué órgano supremo del Estado tiene

mayor predominio en las decisiones para su marcha o qué operador hegemoniza y centraliza el poder, con lo que tendremos una definición del gobierno que tiene ese Estado.

*VI. Naturaleza y contenido de la supervisión constitucional*

Las normas que regulan directamente el sistema de controles constitucionales (es decir, la supervisión) son normas de derecho público, pues protegen en forma directa e inmediata intereses públicos, aunque se debe aceptar, también, que de manera mediata o indirecta se protegen intereses privados. Toda acción del Estado esta dirigida, en última instancia, a los destinatarios del poder: al pueblo o la Nación.

En esta perspectiva, las normas relativas a la organización del Estado o a los Derechos Fundamentales o a las funciones de los operadores supremos del Estado, son normas, sin duda alguna, constitucionales y, como tales, de derecho público; luego, entonces, debemos convenir que las normas que vigilan, controlan o inspeccionan a esos institutos participan de la misma naturaleza jurídica.

*VII. Características de la supervisión constitucional*

El examen de las características que definen la supervisión constitucional comporta desarrollar una aproximación a las funciones de este instituto, aunque aclarando que no trataremos de agotar todos los aspectos gnoseológicos del tema; trataremos tan sólo de suministrar algunas referencias para describirlo. En este sentido, diremos que la supervisión constitucional implica la actividad encaminada a resguardar los principios, valores y normas jurídicas que fundamentan y sustentan al Estado social y democrático de derecho; lo que supone la existencia de un órgano especializado encargado de realizar dicha actividad y, obviamente, de todo el conjunto materia de supervisión constitucio-

21 Loewenstein, Karl. *Op. cit.*, p. 150.

22 *Ibíd.*, pp. 232- 233.

nal. Este último resulta ser el Estado en toda su extensión, función, determinación y proyección que, en esencia, es el deber ser del Estado y que constituye, finalmente, el parámetro de la supervisión constitucional.

Los órganos especializados que conforman la supervisión constitucional se presentan como instituciones multivalentes, pues puede tratarse de instituciones de configuración estrictamente jurídica, política o social; sin embargo, sea cual fuere su conformación son independientes de la materia, institución o sujeto supervisado; no tienen facultades decisorias, pero puede decirse que participan indirectamente en la función de gobierno. La actividad de la supervisión constitucional es vinculante y en algunos casos reparadora, pero no necesariamente supone sanción.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expresado, podemos detallar las siguientes características de la supervisión constitucional:

- a) La supervisión es un sistema de controles debidamente coordinados, que procura garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y forma parte de la estructura constitucional.
- b) Es una institución protectora. El desarrollo de sus funciones implica una actividad permanente dirigida a proteger los principios, valores y normas que fundamentan y sustentan al Estado.
- c) La supervisión es polivalente, pues se integra por órganos político-jurídicos de distinta jerarquía.
- d) Es una institución multiforme. Sus órganos tienen distintas configuraciones o diseños (jurídico, político o social).
- e) Coadyuva con el gobierno. Tiene una participación indirecta, pero

importante en las funciones del gobierno.

- f) La actividad de la supervisión es vinculante y algunas veces además reparadora, pero nunca sancionadora.

### *VIII. Clasificación elemental de la supervisión constitucional*

#### *8.1. Consideraciones previas*

Nuestro instituto, universo de controles definidos por el orden constitucional en razón de su función, está presente en todo el ámbito estadual. En otras palabras, encontramos controles en las estructuras jurídica, política y social, así como en las relaciones de las personas con el Estado.

Estos controles son de los más diversos y operan en distintos planos o niveles en los diferentes órganos del Estado; sin embargo, en razón de sus funciones y la estructura donde actúan, presentan elementos comunes que nos permiten establecer una clasificación.

El fundamento y justificación de la supervisión se encuentra en la fórmula política del Estado y en el modelo social adoptado por la voluntad popular. Este sustento determina, fundamentalmente, dos momentos vitales del Estado: la organización y el funcionamiento estadual, lo que permite diferenciar los controles que se refieren al reparto del poder político de los que cuidan de las funciones del Estado.

#### *8.2. La supervisión constitucional en el reparto del poder político*

La organización o reestructuración del Estado, dentro de la orientación liberal, proviene de un origen contractual o de un pacto fundacional que determina la creación del Es-

tado conforme a ciertas pautas y con los fines definidos por la voluntad social; estos mismos criterios valen para la reestructuración estatal.

La lógica del liberalismo, de que el Estado surge como una suerte de requerimiento social para garantizar la libertad, la seguridad personal y la propiedad privada, ha determinado que el Estado moderno asuma un diseño que torne factible tal decisión social. Los principios que deben seguirse, como ya se ha dicho, se encuentran en el fundamento del Estado, esto es, en la fórmula política. El Estado sirve también para posibilitar la realización del hombre, para garantizar estos aspectos teleológicos que se sintetizan en lo que llamamos el modelo social.

En consecuencia, es importante que la forma de organización y las estructuras jurídica, económica y social del Estado sean coherentes con los fundamentos que lo sustentan y que el poder se distribuya cautelando las normas y principios que definen al Estado Moderno. La conservación fiel que haga el Estado de la organización y estructuración social requerida, reposa en la supervisión a nivel del reparto del poder, la cual que puede ser orgánica, jurídica, económica o social.

#### a) *Supervisión orgánica*

Es el conjunto de controles que regula la organización del Estado teniendo en cuenta el orden constitucional y, fundamentalmente, el principio de la separación de los poderes.

#### b) *Supervisión jurídica*

Protege el sistema jurídico nacional, establece la jerarquía normativa y presenta generalmente una Constitución rígida. Trabaja a nivel del Poder Constituyente y del Poder Constituido.

#### c) *Supervisión económica*

Son los controles que se efectúan en la estructuración de la inversión y el gasto público. A través de éste se dictan las normas pertinentes para el presupuesto y las cuentas nacionales.

#### d) *Supervisión social*

Vigila y dicta normas sobre la forma de participación de la Nación en el Estado, tanto a nivel general como organizada en partidos políticos.

### 8.3 *La Supervisión en las funciones del Estado*

La distribución del poder en el Estado implica, distribución de funciones estatales entre varios operadores, los que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal<sup>23</sup> que no es otra cosa que el cumplimiento de los fines del Estado.

El cumplimiento que deben observar los órganos, sus operadores y en general todas las fuerzas sociopolíticas que participan en el Estado, está determinado por los principios y normas constitucionales; por tanto, todos ellos deben transitar dentro del proceso gubernamental, con miras a alcanzar el modelo social que garantice la realización de las personas individual o socialmente hablando. En estas condiciones, la supervisión opera dentro de cada uno de los órganos o instituciones del Estado y se la designa como supervisión interna. Funciona, además, entre los diversos órganos estatales, y en este caso se la denomina supervisión externa. La supervisión constitucional se presenta también a nivel de la participación social en el Estado, en cuyo caso se la denomina supervisión social.

23 Loewenstein, Karl. *Op. cit.*, p. 232.

### 8.3.1 La Supervisión interna

Se la define como el conjunto de controles que vigilan el funcionamiento de los órganos del Estado, tanto a nivel general del órgano, como internamente; o sea, que los controles están atentos al funcionamiento de cada uno de los componentes de la institución u órgano controlado.

Estos controles, conforme a la jerarquía y tipo pueden ser ejercidos por los órganos supremos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), o por los órganos constitucionales (Gobiernos Regionales, Locales, Tribunal Constitucional, Contraloría, Superintendencia, Fiscalía de la Nación, Defensor del Pueblo, etc.), y fundamentalmente controles por los órganos privados (sociedades, asociaciones).

### 8.3.2 La supervisión externa

Es el conjunto de controles que opera en las respectivas y obligatorias relaciones que se establecen entre los diversos e independientes órganos estatales. En el proceso del desarrollo de las funciones estatales se relacionan o establecen necesarias relaciones entre los órganos del Estado, entre sus operadores, lo que constituye, además de la formación de la voluntad estatal<sup>24</sup>, el conjunto de los controles que estamos denominando como externos.

Estos controles, conforme la Constitución del Estado moderno, se pueden presentar a través de los órganos que ejercen las funciones supremas del Estado u otras de rango Constitucional; en tal sentido, podemos reconocer cuatro formas de control externo: control político del Estado, el control administrativo, el control jurisdiccional y el control social.

## IX. Control político del Estado

El control político del Estado lo ejerce el Parlamento que, se supone, es el depositario de la voluntad popular, con lo que adquiere gran relevancia. Su actividad procura posibilitar el cumplimiento de las tareas y funciones del complejo orgánico funcional del Estado. Este control es la expresión de la voluntad popular. Esta función suprema del control político es entonces ejercida por mandato constitucional a través del Parlamento, el que como representante de la voluntad social, debe asegurar en todo momento la real vigencia del orden jurídico-político, el respeto a los Derechos Fundamentales, y que se alcance el modelo social.

El control político, como función fundamental del Parlamento, supone un cierto desplazamiento en importancia de la función legislativa; en este sentido, el Parlamento debe realizar permanentes constataciones en todos los ámbitos del Estado, sean públicos o privados, para constatar si se cumple especialmente el modelo social, si se respeta el orden jurídico, si funciona debidamente el orden político, o si el Estado cumple con los fines definidos en la Constitución.

En el control político del Estado, la Constitución Política del Estado Moderno regula distintas materias que responden a la necesidad de conservar la normalidad del Estado, de cuidar de la Constitución, que se cumplan los fines y objetivos acordados por la voluntad social y han sido dispuestos en la Constitución del Estado. Los mecanismos de control político que tiene el Congreso de la República se pueden clasificar, según sea la materia del control, en control sobre la responsabilidad de la infracción constitucional y el control de la responsabilidad por la responsabilidad por los actos de gobierno.

En tal sentido, podemos hablar de control político como función del Parlamento, tanto por su naturaleza de institución supre-

24 Loewenstein, Karl. *Op. cit.*, p. 252.

ma que forma parte del poder político, como por la facultad constitucional que tiene de fiscalizar la función política de todos y cada uno de los operadores estatales, en el momento oportuno.

En la función del control político subyace la facultad de exigir responsabilidad política a los operadores del poder, y a los ciudadanos respeto al orden constituido. Así, pues, la Nación dentro del poder constituido tiene en el control político el instrumento más importante del control del Estado. En la democracia es la técnica más eficaz para limitar el poder y controlar especialmente el operador ejecutivo.

Para nosotros la denominación, surge del órgano encargado del Control, así como de la actividad regulada y de las connotaciones inéditas de actividad o función materia del Control. Se trata, en primera instancia, de una exigencia sobre la responsabilidad del operador estatal controlado, la misma que en un primer orden de supervisión es de carácter político.

El control político se define como función esencial del Parlamento, destinada a preservar la vigencia y funcionamiento del orden político del Estado, cuida asimismo del respeto de los Derechos Fundamentales y de la consecución de las metas nacionales expresadas en el Modelo Social; es decir, el Control Político del Estado es:

- a) El conjunto de prácticas institucionalizadas surgidas para la vigilancia del ejercicio de las prerrogativas del ejecutivo<sup>25</sup>.
- b) La vigilancia encaminada al parlamento, por la voluntad social, de las decisiones que se adopta a nivel del gobierno y la administración del Estado, así como la conducta

de las personas del sector privado, a fin de que no se atente contra la voluntad del pueblo o se obstruya la marcha normal del Estado en la Constitución de las metas sociales<sup>26</sup>.

El Parlamento tiene la función del Control Político del Estado, porque sintetiza la voluntad social, dado que los parlamentarios son elegidos por el pueblo y son representantes de la Nación. El Parlamento asume en cierta medida la soberanía cuya titularidad corresponde al pueblo. En este sentido, tiene la obligación de mantener vigente el desarrollo del Estado hacia la búsqueda del modelo social adoptado por la voluntad de la Nación; dicho control lo efectúa a través de las comisiones ordinarias y especiales a que se refiere la Constitución Política del Estado.

### 9.1 *Ámbito del control político*

El ámbito del Control Político se define en coherencia con sus objetivos. En otras palabras, si sostenemos que el control político debe cuidar en todo momento la real vigencia del orden político, del respeto a los Derechos Fundamentales y de conseguir el Modelo Social, tenemos que convenir que el ámbito del control político no se agota en el sector público o en las funciones estadales, pues trasciende al sector privado en tanto y cuanto la actividad que allí se desarrolle tenga implicación con los objetivos del control político.

La esencia del sistema democrático exige un Parlamento con poderes suficientemente importantes para que ejerza un real contrapeso ante el órgano ejecutivo del poder público<sup>27</sup>; estos poderes-funciones diríamos nosotros, revisten mayor importancia por cuanto el Parlamento, en el Estado Moderno, es el órgano supremo del Estado cuya conformación se

25 Montero Gibert, José R. y García Murillo, Joaquín. Madrid; Editorial Tecnos, 1984, p. 18.

26 *Ibíd.* p. 19.

27 Naranjo Mesa, Vladimiro. *Op. cit.*, p. 209.

supone expresión de la voluntad de la nación y ejerce la función de control como su mandatario inmediato y más representativo.

Pero estas funciones de control político van más allá del campo gubernamental, ingresa con toda legitimidad, a través de diversos mecanismos, en el campo donde se dan las relaciones privadas, no para enervarlas, obstaculizarlas o desconocerlas, ni mucho menos prohibirlas; se trata de que dichas relaciones, actos o hechos no impliquen atentados contra el orden político-jurídico, ni perjuicio del desarrollo social previsto para alcanzar el Modelo Social adecuado.

Estos mecanismos (comisiones ordinarias y extraordinarias del Parlamento), tienen doble objetivo: de un lado, suponen constataciones del funcionamiento de las diferentes estructuras del Estado, con el fin de que conocida la realidad se legisle adecuadamente con normas o dictando leyes que hagan más factible las regulaciones sociales, económicas, políticas, etc.

De otro lado, también suponen tomar conocimiento de los distintos problemas que en ese nivel surgen, que afectan al orden social y trascienden el campo estrictamente privado amenazando las instituciones del Estado, en cuyo caso el Control Político sólo llega al nivel de conocimiento real del problema y su obligación es pasar todo lo actuado a los operadores judiciales o administrativos; para la aplicación de las medidas correctivas y las sanciones correspondientes, si fuera el caso.

## 9.2 *El control político sobre el ejercicio de las funciones de gobierno*

El conjunto de instrumentos, mecanismos y medios de control que tiene el Parlamento están recogidos formalmente en la Constitución Política del Estado, en el desarrollo legislativo sobre la materia y en el propio reglamento del Parlamento.

Estos mecanismos están referidos tanto al nombramiento de los operadores del Estado como al desarrollo de sus funciones.

Esta función del Parlamento no resulta sencilla, a pesar de la importancia que asume en la consecución de los fines sociales y estaduales, ya que va a encontrar diversos obstáculos y dificultades; pues, el campo de aplicación del control político es precisamente la Administración del Estado, o sea, el conjunto de operadores y órganos encargados de posibilitar que el Estado alcance sus fines; que cumpla con la prestación de los servicios públicos; que la administración sea idónea y rápida: todo lo que signifique actuar con potestad o poder gubernativo. Además, debe tenerse en cuenta que en este campo de trabajo del control político, ámbito de alta sensibilidad política, todos los actos que allí se realicen tienen resonancia y muchas veces exagerada. En tal razón, la actividad del Control, en estas circunstancias, nos presenta diversas consecuencias que las podemos agrupar en reales y aparentes.

Las consecuencias reales se refieren estrictamente a la regularización de las acciones materia del control, pero sólo con la intervención de los niveles orgánicos correspondientes. Las consecuencias aparentes están determinadas por supuestas sanciones a los operadores, así como a hipotéticas recusaciones, o supuestos desconocimientos de actos y hechos que son materia de la administración del Estado.

Salvando las dificultades que se presentan en el campo del control sobre las funciones del gobierno arriba referidas, podemos afirmar que dicho control político puede realizarse en forma directa o indirecta, pero debe tenerse en cuenta que ello no implica mayor o menor eficacia.

### 9.2.1 *Controles directos*

Estos controles están contenidos en la Constitución Política, en las Leyes específicas

sobre la materia y en el Reglamento del Parlamento, dentro de las cuales podemos señalar:

- a) La información específica y cualificada con que el Parlamento tiene derecho de exigir al gobierno sobre determinadas materias. Esta información puede llegar por mandato de la Ley, a petición del Parlamento o a instancia de las comisiones parlamentarias (referidas en b) y c) luego).
- b) Las interpelaciones y preguntas, instrumentos importantes con que cuenta el Parlamento para su labor de control del Ejecutivo.
- c) Las Comisiones extraordinarias o de investigación, cuya finalidad es analizar y establecer conclusiones respecto a temas de interés público.

### 9.2.2 Controles indirectos

Este tipo de controles, también denominado Jurisdicción Parlamentaria, es el poder o autoridad que obliga al Ejecutivo a actuar en un determinado sentido cumpliendo funciones por mandato formal. En este sentido tenemos los controles indirectos:

- a) La Jurisdicción Parlamentaria positiva o formal, actividad que se realiza fundamentalmente a través de las mociones sobre la gestión del gobierno.
- b) La Jurisdicción Parlamentaria negativa o material, que trata de la revisión de la gestión de gobierno en la actividad de un operador ejecutivo que culmina con la censura o el voto de confianza.
- c) La iniciativa parlamentaria en materia presupuestal y la revisión de la Cuenta General de la República.

### 9.3. Características esenciales del control político

El Control político, función esencial del Parlamento moderno, está destinado a preservar la vigencia del Estado y cuidar del cumplimiento real de sus funciones para alcanzar el Modelo Social, siempre dentro de un marco de respeto a los Derechos Fundamentales.

Este control llena la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno de modo continuado, lo que permite codificar al Control Parlamentario como el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo<sup>28</sup>. Pero es necesario señalar que, además, dicho control no se agota en esta relación, ni aún menos en el marco del sector público; el Control Político trasciende dicho sector en el sentido kantiano, es decir, traspasa los límites del sector público e ingresa al sector privado, en tanto allí se den actos o hechos que tengan implicancia con los objetivos del Control Político.

El Parlamento debe cumplir con el Control Político necesariamente, implicando el Principio de Equilibrio de Poderes o Principio de Armonía de las Funciones Supremas del Estado. En tal razón, se requiere que el Parlamento esté dotado de una organización interna que elimine cualquier intervención o presión externa, con el fin de tener la independencia funcional.

Con estos antecedentes podemos sostener que las notas básicas del Control Político son las siguientes:

- a) Es una función esencial del Parlamento. La voluntad social, dentro del Estado Moderno, determina por voto popular que el Parlamento encarne la decisión del pueblo, para vigilar la dirección que el gobierno

28 Montero Gibert, José R. y García Murillo, Joaquín. *Op. cit.*, pp. 17-18.

debe asumir según lo requerido por la Nación.

- b) Es una actividad permanente del Parlamento, es decir, que el Control Político se ejerce por un órgano, el Parlamento, que tiene continuidad incluso en los períodos de receso de la Asamblea Legislativa.
- c) El ejercicio de esta función es de carácter mixto, pues, se puede presentar en cualquier momento de la realización de los actos o hechos que implican el desarrollo estadual. En tal sentido, el Control Político puede ser preventivo (la ley es una actividad típica), actual o reparador.
- d) Tiene competencia sobre todas las funciones y sobre los actos o hechos de carácter privado, siempre que tengan implicancias con los fines del Control Político. En otras palabras, sobre aquellas actividades o abstinencias, o hechos que de alguna manera comprometen el interés colectivo o el orden político jurídico.

#### 9.4. Fines del control político

El Estado Moderno, en la versión liberal, surge sustentando los principios de Libertad, Justicia, Igualdad ante la Ley, de seguridad personal y de participación ciudadana en la formación de la voluntad social y estadual; asimismo, garantiza la propiedad individual. La teoría centralista del Estado supone una convención destinada a la protección mutua de sus vidas, libertades y bienes<sup>29</sup>, pero para lograr dichas condiciones existenciales no basta con el diseño y construcción del Estado, se

requiere que esté funcional en el sentido que la voluntad social lo ha decidido. Por lo tanto, se necesita de instituciones, instrumentos o mecanismos que a los operadores especializados les permita vigencia permanente de las funciones estaduales y sigan el recto camino.

Con el Estado Social, desarrollo superior del Estado Moderno, el Control Político se aplica o asume nuevas funciones. Estamos frente a una mayor complejidad de funciones estaduales, por lo que se requiere una reedificación del Control Político, y que sus fines pasen por una fórmula Política del Estado actualizado, socializado diríamos nosotros. Ahora el Estado pretende dar una norma base y un contenido real a los principios y valores del viejo Estado decimonónico, además ha asumido nuevos o renovados principios. Su punto de partida es qué individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino elementos de implicancia recíproca, de tal modo que no pueden realizarse el uno sin el otro.

En el nuevo Estado, la libertad individual o jurídica no puede entenderse al margen de ciertas condiciones existenciales mínimas, que hagan posible su ejercicio real. La propiedad tiene límites que determinan el uso en concordancia con el interés social, y los nuevos derechos de las personas que las hacen productivas.

De la misma manera, la seguridad personal y la jurídica, así como la igualdad ante la ley, demandan una materialidad más adecuada; esto es, necesitan de condiciones materiales mínimas que posibiliten su ejercicio. Se requiere de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la seguridad social y, especialmente, políticas destinadas a corregir las desigualdades económicas y sociales existentes en el seno de la Nación, hacia un efectivo goce de tales derechos y principios.

De otro lado, la participación ciudadana en la formación de la voluntad social y es-

29 Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid; Editorial Alba, 1987, p. 139.

tadual debe encontrar canales que permitan una mayor comunicación entre el pueblo y el Estado; que se perfeccione y amplíe el acceso de la Nación a los niveles de decisión política del Estado, y se trate de conseguir una mayor y más efectiva participación ciudadana en la cosa pública.

Como se puede apreciar, las funciones estatales adquieren, dentro del Estado Social, una mayor relevancia. Se tiene una presencia más significativa del Estado en la existencia y desarrollo del país. En tal medida, los fines del Control Político se definen atendiendo las nuevas funciones del Estado y en tales condiciones diseña los objetivos que debe asumir.

El Control Político, atendiendo las nuevas funciones del Estado, pretende una estabilidad a nivel del Poder Político, vigila que las funciones supremas del Estado sean coherentes con el orden constitucional; cuida, igualmente, el equilibrio de las fuerzas políticas y sociales, tratando que se respete los Derechos Fundamentales. Es decir, que todas las personas tengan la posibilidad de ejercicio real y efectivo de sus Derechos Fundamentales.

Asimismo, el Control Político debe vigilar que las decisiones que adopte el gobierno y la administración del Estado no atenten contra el orden constitucional ni la voluntad del pueblo. En general, debe cuidar que todas las funciones del Estado estén encaminadas a conseguir los objetivos sociales, de que el Modelo Social adoptado sea una realidad efectiva.

#### X. *El control político en el Perú*

El Congreso Nacional, conforme a la Constitución vigente, es expresión más inmediata de la voluntad de la Nación (art. 93), asume por principio y mandato constitucional el Control Político del Estado, pues está obligado a confrontar los actos de los operadores estaduales y en general de todas las personas, con la *Constitución* tienen que verificar

si están de acuerdo con ella o, en su defecto, disponer las medidas correctivas sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar (art. 102.2).

EL principio de la Supervisión de las funciones supremas del Estado (Separación de Poderes) supone la existencia del poder limitado por el poder, mediante el conocido sistema de frenos y balances, o contrapesos, que imponen un equilibrado ejercicio del poder. Este equilibrio se logra básicamente en base al control político; dicho principio se encuentra formalizado en nuestra Constitución Política en su art. 43.

El Congreso Nacional conforme a lo disponen los arts. 96, 97 y 99 de la *Constitución* y el art. 5 de su Reglamento, es titular del Control Político del Estado. En tal razón, le corresponde la investidura del Consejo de Ministros el debate, la realización de actos e investigaciones y aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno. Le corresponde igualmente, conocer los actos de la administración y de los actos de autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de funciones, el uso y disposición de bienes y recursos públicos, el discurso anual del Presidente de la República ante el Congreso y el ante-juicio o juicio político. Todo ello, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Según las facultades asignadas al Congreso Nacional en el Marco de la Supervisión, vía Constitución o Reglamento del Congreso, podemos afirmar que la función del Control Político del Estado, cuyo titular es el Congreso de la República, trasciende las relaciones Parlamento-Ejecutivo, aunque su núcleo se encuentre en dichas relaciones, es decir, que su ámbito de trabajo no se agota en estas relaciones, incluso sus límites están más allá del sector público, pues ingresa al sector privado cuando los actos o hechos que allí se dan se

definen como de interés público (arts. 97 y 102.2 de la *Constitución* vigente).

### 10.1 Algunos mecanismos de Control Político

En el Estado Moderno los operadores supremos son responsables de sus actos en el desempeño de sus cargos, y de igual forma de los actos ocurridos en el sector de su dependencia. Esta responsabilidad, denominada política, como tipo de responsabilidad jurídica, está determinada en la *Constitución* y en las normas legales y administrativas que coadyuvan tanto en sus aspectos sustanciales como procesales<sup>30</sup>.

En este contexto, corresponde al Control Político exigir responsabilidad a todos los operadores del poder, así como demandar a los ciudadanos respeto del orden constituido. Para ello el Parlamento cuenta con distintos mecanismos para cumplir con dicha función tales como el Juicio Político, la Interpelación, la Censura, las Comisiones Investigadoras, las Mociones y las Preguntas.

#### 10.1.1 El juicio político

Establecido en el artículo 100° de la *Constitución*, el Juicio Político es un procedimiento destinado a establecer la responsabilidad que les corresponde a ciertos funcionarios públicos u operadores supremos del Estado (principales operadores de las funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales), por hechos, actos u omisiones realizados durante el período de su gestión, y cuyo fin es separarlos de su cargo o suspenderles sus prerrogativas o inmunidades y ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional del Estado.

El Juicio político concluye con el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneo

30 Ortecho Villena, Víctor Julio. *Juicio político y procesos a funcionarios*. Trujillo; Editorial Libertad, Trujillo, 1992, p. 15.

neamente revestido del derecho de juzgar<sup>31</sup>, cuya finalidad, como lo señala Ortecho<sup>32</sup>, es contener el exceso y el abuso del poder y, de esta manera, resguardar el derecho de los ciudadanos que son los que sufren las consecuencias.

Este procedimiento está dirigido a la revocatoria del mandato, ya que tiene por objeto privar al operador estatal de la función que desempeña, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica<sup>33</sup>.

El instrumento más significativo de control que tiene el Parlamento sobre los poderes Ejecutivo y Judicial, es el Juicio Político, nos afirma el profesor argentino Néstor Pedro Sagüés<sup>34</sup>. Efectivamente, por principio constitucional los funcionarios públicos responden por sus actos a los titulares del poder; en otras palabras, están sujetos al control de la Nación. Pero dentro del Poder Constituido, en el marco del Estado Moderno, el Parlamento, por su carácter representativo, se constituye como mandatario de la Nación y en tal razón resulta el titular del Control Político.

En los actos de los operadores estaduales, no sólo se considera la responsabilidad civil o penal, se tiene en cuenta en primer lugar la responsabilidad política o mal desempeño de sus funciones y se tangibiliza dicha responsabilidad en un procedimiento político, ya que se verifica en una institución netamente política como es el Parlamento. Este es un criterio muy difundido y aceptado en la mayoría de los Estados, en general se sostiene que para el juicio de algunos delitos de contenido típicamente político cometidos por el jefe de Es-

31 Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México; Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 112.

32 Ortecho Villena, Víctor Julio. *Op. cit.*, p. 15.

33 Bielsa, Rafael. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires; Editorial Depalma, 1959, p. 481.

34 Sagüés, Néstor Pedro. *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1993, T. I, p. 514.

tado, o por los ministros, los procedimientos ordinarios no son oportunos ni son idóneos los órganos judiciales normales, por lo que debe recurrirse a la función de Control Político que tiene el Parlamento.

#### 10.1.1.1 Naturaleza del juicio político

El tránsito por los predios de esta institución es muy conflictivo. Pues, se debate si el Juicio Político tiene carácter de proceso jurisdiccional o exclusivamente político, o participa de ambos criterios: no se tiene una opinión uniforme en cuanto a la naturaleza del juicio político. Pero sí hay cierto consenso en cuanto a que se trata de una institución o mecanismo de asepsia de la estructura política del Estado.

Para Bielsa<sup>35</sup>, el Juicio Político se desarrolla en un campo no muy definido. El procedimiento participa del ámbito común (civil y penal) y también político y administrativo. Mientras que para García Belaunde<sup>36</sup> tal institución tiene un carácter más bien político, al señalar que en realidad se trata de un antejuicio que se realiza en las Cámaras Legislativas.

Por su parte, Alexis de Tocqueville<sup>37</sup> dice que en Europa el Juicio Político es un acto judicial: allí los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal. En tanto que en los Estados Unidos es un acto administrativo al que se ha dado la solemnidad de una sentencia. Recientemente, Biscaretti di Ruffía<sup>38</sup> sostiene que, después de la Primera Guerra Mundial, se ha considerado que la intervención del Parlamento sólo esta circunscrita a determinar si procede o no

juicio contra el operador acusado y en tal caso los antecedentes deben ser pasados a los órganos jurisdiccionales. Por tanto, la función que hoy queda al Parlamento es el examen político de los hechos. En este caso, dice Biscaretti, se asemeja a la función del Ministerio Público, en cuanto no juzga sino que se limita a solicitar del magistrado la realización de la función jurisdiccional; es decir, estamos frente a lo que García Belaunde llama antejuicio, cuyo carácter es netamente político y no jurisdiccional.

Javier Valle-Riestra<sup>39</sup> nos dice que el Juicio Político no es un procedimiento judicial, aunque durante el proceso se sigan leyes adoptadas para el funcionamiento de los tribunales ordinarios. Pero de allí no se puede llegar a considerársele como un procedimiento judicial. Se trata de una institución de naturaleza eminentemente política, a pesar de que dentro del proceso encontremos elementos de Derecho Penal o Administrativo. Porque la posibilidad o el dictado de una pena no puede llevarnos a la conclusión de que el Juicio Político sea de naturaleza jurisdiccional, más aún si la inhabilitación del operador estatal procesado es más una sanción moral que una pena. Pero tampoco puede decirse que se trata de un procedimiento administrativo, cuando se concluye con la suspensión de los fueros del operador, así como su inhabilitación para el cargo, ya que no se trata de una sanción disciplinaria contemplada y exigida internamente en la Administración Pública, y los operadores comprendidos en el Juicio Político generalmente están premunidos de potestad.

El Tribunal Constitucional Peruano ha establecido, por su parte, que el juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por ra-

35 Bielsa, Rafael. *Op. cit.*, p. 596.

36 García Belaunde, Domingo. *Sistema Constitucional Peruano*. En: Varios, *Los sistemas constitucionales americanos*. Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 729.

37 Tocqueville, Alexis de. *La Democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica. 1987, p. 113.

38 Biscaretti di Ruffía, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos. 1987, p. 417.

39 Valle-Riestra, Javier. *La responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*. Lima, Ed. Labrusa, 1988, p. 65.

zones estrictamente políticas. A diferencia del antejuicio político que versa sobre materia estrictamente jurídica, donde el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar<sup>40</sup>.

El Juicio Político es un proceso político previo a la vista jurisdiccional, cuya naturaleza es política tal como lo sostiene Summer<sup>41</sup>, senador norteamericano que en el año de 1867, con ocasión del *impeachment* al Presidente Andrew Johnson, decía que en su verdadero carácter, el Juicio Político, es un procedimiento político, con propósitos políticos, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y tan sólo está subordinado a un juzgamiento político. Aun en los casos de traición y soborno, el juzgamiento es político y nada más.

#### 10.1.1.2 Sujetos comprendidos en el juicio político

La *Constitución Nacional* vigente en su art. 99, determina que la Comisión Permanente del Congreso puede acusar ante el Pleno de dicho cuerpo colegiado al Presidente de la República, a los Congresistas, a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, a los Vocales de la Corte Suprema, a los Fiscales Supremos, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

En tal razón, los sujetos comprendidos o que pueden ser comprendidos en Juicio Político son solamente los señalados en dicha norma constitucional, es decir, todos los operadores incluidos en el art. 99 de nuestra Ley Fundamental. Además, la Constitución

de 1993 es tajante en precisar que dichos operadores pueden ser acusados hasta cinco años después de que hayan cesado en el ejercicio de sus funciones.

#### 10.1.1.3 Causales que dan lugar a juicio político

En la Constitución Nacional, como en la mayoría de la legislación constitucional comparada, se encuentra dos hipótesis como causales que pueden dar lugar a Juicio Político. Efectivamente, en su art. 99 se ordena iniciar el procedimiento contra operadores supremos del Estado, por infracción a la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones:

- a) Infracción a la *Constitución*. En este presupuesto estamos frente a un concepto muy lato que permite un juicio discrecional, demasiado amplio. Se trata de la transgresión o quebrantamiento del orden constitucional, sea por acción u omisión dolosa o culposa, o también por falta de idoneidad no sólo profesional o técnica, sino también ética como la ineptitud, la insolvencia moral, todo lo cual determina un daño a la función, o sea, a la gestión de los intereses de la Nación<sup>42</sup>.
- b) Delitos Cometidos en el Ejercicio de sus Funciones. Ahora sí nos encontramos con una causal concreta, objetiva, porque la conducta del operador define una trasgresión legal, se trata de un hecho ilícito, aunque de él no resulte un daño material o patrimonial (daño jurídico) para la nación, nos explica Rafael Bielsa<sup>43</sup>.

40 Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano. Exp.0006-2003-AI/TC FFJJ. del 18 al 25.

41 Gonzales Calderón, Juan A. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editorial Kraft, 1943, p. 775.

42 Bielsa, Rafael. *Op. cit.*, p. 600.

43 *Ibíd.*

#### 10.1.1.4 La interpelación y el voto de censura

La Interpelación y el Voto de Censura son dos instituciones del Derecho Parlamentario, que expresan una de las formas más directas del Control Político. Estos Controles se ejercen sobre la actividad o funciones de los ministros de Estado. Mediante la Interpelación se acciona la responsabilidad política del Gabinete, y con el Voto de Censura se hace efectiva dicha responsabilidad.

La Interpelación y el Voto de Censura son dos instituciones diferentes, nítidamente escindidas<sup>44</sup>; no se puede concluir necesariamente que la Interpelación culmine con la Censura o que el Voto de Censura requiera previamente de la Interpelación.

#### 10.1.2 La interpelación

Como se ha señalado, la Interpelación es un medio de control que tiene el Parlamento y le permite, en forma directa e inmediata, tomar conocimiento sobre las actividades del Ejecutivo, especialmente del Consejo de Ministros. Este control se agota con la información que proporciona el ministro o ministros interpelados al Pleno o Asamblea Parlamentaria.

La Interpelación es un acto parlamentario mediante el cual se hace concurrir al Consejo de Ministros, o a cualquiera de los ministros para explicar o informar lo que los congresistas estimen conveniente sobre la actuación del Gobierno.

Bielsa<sup>45</sup> nos dice que la Interpelación es una inquisición del cuerpo legislativo directamente representativo sobre el Gabinete Ministerial, para que explique públicamente los actos que tienen importancia en la vida de la Nación.

44 Montero Gibert, José r. y García Murillo, Joaquín. *Op. cit.*, p. 71.

45 Bielsa, Rafael. *Op. cit.*, p. 554.

#### 10.1.2.1. Algunos principios que rigen la interpelación

La legislación constitucional reconoce ciertos principios que regulan la Interpelación y que esta forma de control debe tener en cuenta. Dichos principios básicamente son los siguientes:

- a) La Interpelación debe realizarse sobre asuntos de efectivo interés nacional, y quien solicite debe hacerlo con precisión, explicando los motivos.
- b) La Interpelación debe realizarse de conformidad con un procedimiento previamente establecido, sumamente claro y eficaz (la Interpelación se formula por escrito. debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas; para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión, art. 131 de la *Constitución* vigente).
- c) Se debe permitir al Ejecutivo preparar una información concreta, justificada y documentada. (El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la Interpelación. Esta no puede realizarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo, art. 131 de la *Constitución* Nacional).

#### 10.1.3. El voto de censura

Institución típica del Sistema Parlamentario de Gobierno, que otorga al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros en su conjunto, o de cualquier Ministro de Estado. Se trata de una función parlamentaria que forma

parte del Control Político del Estado y consiste en el examen de la política del Gobierno, de las medidas que pretende adoptar, su conveniencia y la oportunidad de su implementación, a fin de establecer la responsabilidad política de los operadores ejecutivos.

La censura es un acto de voluntad por medio del cual el Parlamento expresa, en virtud de su propia iniciativa, la ruptura de la relación de confianza que le vinculaba con el Gobierno<sup>46</sup>. El Congreso, a través del voto de censura, tiene la potestad de desaprobación la política, actitud, gestión o acto de todo el Gabinete o individualmente de cualquier Ministro<sup>47</sup>. La consecuencia inmediata de la Censura es el cese del operador censurado, pero también surge la obligación del Gobierno de revisar la política o las medidas, o los actos que han sido materia del examen, lo que resulta positivo para la salud democrática del país; obliga al Gobierno a dialogar con los partidos políticos o grupos parlamentarios de oposición.

La Censura exige el cumplimiento previo de requisitos formales para su tramitación como que la moción debe estar respaldada por un número mínimo de representantes, que sea por escrito y debidamente fundamentada, que sea debatida y finalmente votada; en este caso, su aprobación requiere de una votación calificada.

#### 10.1.4 Las comisiones investigadoras

##### 10.1.4.1 Consideraciones generales

Una de las instituciones más importantes del Derecho Parlamentario y del Control político del Estado, es la Comisión Investigadora o Comité Parlamentario. La Comisión Investigadora, parte de la estructura parlamentaria,

cumple encargos o tareas del Pleno con el fin de realizar un análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre dichos asuntos materia del encargo. Estas Comisiones disponen de diversos medios para cumplir con sus funciones, entre los que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades, o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son: visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos lugares relacionados con el trabajo encomendado<sup>48</sup>.

A pesar de la importancia que actualmente sumen las Comisiones Investigadoras en el Control Político del Estado, no se trata de una institución que se integre por la sola voluntad de la minoría parlamentaria, más bien, su aprobación queda al arbitrio de la mayoría<sup>49</sup>. Además, su eficacia resulta de los poderes que le otorgue el Pleno y obviamente de las facultades que la Constitución del Estado y el Reglamento del Parlamento les reconozcan.

##### 10.1.4.2 Algunas nociones sobre las comisiones investigadoras

Francisco Fernández Segado<sup>50</sup> sostiene que las Comisiones Investigadoras son órganos colegiados de control de carácter permanente que pueden constituirse en el seno del Congreso, con vistas al estudio o investigación sobre cualquier asunto de interés público. Son parte del cuerpo legislativo que se conforma por la voluntad mayoritaria de la Cámara Política del Parlamento con un fin

46 Montero Gibert, José y García Murillo, Joaquín. *Op. cit.*, p. 151.

47 Pareja Paz Soldán, José. *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima, p. 226.

48 Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 237.

49 Montero Gibert, José y García Murillo, Joaquín. *Op. cit.*, p. 86.

50 Fernández Segado, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 655.

específico, esto es, de estudiar, fiscalizar o investigar funciones administrativas o asuntos de interés público, para luego informar a su Cámara sobre sus conclusiones.

Las Comisiones Investigadoras son los instrumentos más importantes de la función de Control que tiene el Parlamento, encontrando su razón de ser y justificación en las facultades y prerrogativas fundamentales que la Constitución le confiere al Parlamento atendiendo a su calidad de máxima asamblea deliberante representativa de la voluntad popular<sup>51</sup>.

En este sentido, las Comisiones tendrán un real y eficiente funcionamiento en cuanto se tenga por parte del Parlamento, muy claro los fines de la nación, además de los poderes que les sean reconocidos.

#### 10.1.4.2 Atribuciones de las comisiones

Enrique Bernal<sup>52</sup> sostiene que la forma más clásica de Control Político es la Comisión Investigadora, afirmación con la cual convenimos, pero no sólo en cuanto tiene como finalidad fiscalizar y someter a un proceso completo de investigación determinados actos del Ejecutivo. Consideramos que las Comisiones Investigadoras pueden ser nombradas para examinar o fiscalizar los actos no sólo del Ejecutivo, sino de todo el sector público e inclusive se puede nombrar comisiones parlamentarias para que investiguen hechos y actos que se den en el sector privado y que sean de interés público.

Nuestra afirmación se sostiene considerando el objeto más importante de las Comi-

siones, así como del Control político, del cual forma parte instrumental, es cuidar que el Estado siga la ruta trazada por la voluntad de la nación para alcanzar el modelo Social, conforme lo disponen los principios contenidos en la fórmula política.

Sin embargo, nuestra propuesta puede ser considerada muy general, y aparentemente se trataría de tener una institución con mucho poder en manos del Parlamento, lo que puede romper el Principio de separación y equilibrio de las funciones supremas del Estado. Todo lo que nos obliga a definir con mayor precisión las atribuciones de las Comisiones, fijando sus límites materiales y político-jurídicos.

La condición de existencia del Estado Moderno es ser el instrumento al servicio del hombre, que cuida su libertad, su seguridad personal, su propiedad y en general crea las condiciones materiales adecuadas, según voluntad de la Nación, para que el ser humano perdure y cada uno de los hombres puedan realizarse. Todo ello se alcanza conforme a principios que son el sustento y fundamento del Estado, que todos debemos observar, pues allí se encuentra la seguridad de la existencia del hombre. Estos principios reconocen al hombre Derechos denominados Fundamentales, que constituyen no sólo condiciones de vida para el hombre, sino también límites para la acción pública y privada.

En este marco, que en gran medida se trata de normas constitucionales, se encuentran los límites de las funciones no sólo de las Comisiones sino de todos los operadores estatales, por tal motivo no debemos olvidar que frente al Control político tenemos también los controles externos tanto a nivel del sector público como privado. Pero fundamentalmente debe tenerse en cuenta que la conducta del parlamentario es ante todo una conducta que se sustenta en principios ético-políticos y, por lo tanto, está obligado a respetar el orden político-jurídico del Estado y los derechos de las personas.

51 Eguiguren Praeli, Francisco. "Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias". En *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. N° 41. Lima, 1987, p. 142.

52 Bernal Ballesteros, Enrique. *Parlamento y democracia*. Lima, Editorial Constitución y Democracia, 1990, p. 161.

Son pues las normas constitucionales el primer y más importante de los límites a la función de las Comisiones Investigadoras y los órganos jurisdiccionales y otros previstos en la Norma Suprema del Estado (Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Fiscal de la Nación, etc.) son instituciones que no pueden garantizar el ejercicio de nuestros derechos frente a los excesos de las Comisiones.

### 10.1.5 Las mociones de orden del día

Las Mociones de Orden del Día constituyen o forman parte del Control Político del Estado. La Moción de orden del día canaliza o expresa, fundamentalmente, un aspecto de la función fiscalizadora del parlamentario, viabiliza el control al que tienen derecho los representantes. Pero, además, esta institución sirve para que los parlamentarios hagan conocer, a la nación, temas de carácter nacional.

Esta facultad que tienen los Parlamentarios o Congressistas contenida implícitamente en la Constitución y expresamente en el art. 52 del Reglamento del C.C.D. sólo puede ser admitida por el plenario cuando se trata de los casos siguientes:

- a) Pedido de formación de Comisiones.
- b) Pedido de invitación al Consejo de Ministros o a Ministros por separado para informar.
- c) Pedido de interpelación.
- d) Pedido de Censura o de Confianza al Consejo de Ministros o de cualquiera de sus miembros.
- e) Pedido de censura al Presidente del Congreso o a la Mesa Directiva o a cualquiera de sus integrantes.
- f) Pedido de cualquier asunto de importancia a criterio pleno.

### 10.1.6 Las preguntas

Las preguntas parlamentarias son instrumentos que poseen los representantes de la Nación, individualmente considerados, con la finalidad de conocer y evaluar la actuación del Gobierno o de cualquiera de sus operadores. Montero Gibert<sup>53</sup> nos dice que el objeto de las preguntas consiste jurídicamente en inquirir al Gobierno sobre un punto concreto de su actuación o sobre su política global.

Las preguntas parlamentarias no agotan sus efectos en la respuesta o contestación del interrogado, como institutos de control llevan implícitos otros fines tales como llamar la atención del Ejecutivo sobre algún asunto concreto, o dar relevancia pública a alguna actuación gubernamental que se considera incorrecta<sup>54</sup>.

Las preguntas parlamentarias se presentan, generalmente, en forma individual pues, se trata de una facultad de los parlamentarios (art. 96 de la Constitución), y se tramita incluso contra la voluntad de la mayoría, como lo sostiene Montero Gilbet<sup>55</sup>. Sin embargo, las preguntas como todos los mecanismos de Control tienen, sus límites y controles, en tal sentido, están sometidas a un juicio de admisibilidad por parte de la Mesa Directiva de la Cámara.

Las preguntas parlamentarias deben estar referidas esencialmente a las funciones del Estado y el Gobierno, que sirvan a los intereses de la Nación y de ninguna manera puede tener fines personales, tampoco se admiten las que supongan consulta de índole estrictamente jurídica.

Fernández Segado<sup>56</sup> distingue tres clases de preguntas, según la forma que se presen-

53 Montero Gibert, José y García murillo, Joaquín. *Op. cit.*, p. 74.

54 Loc. cit.

55 *Ibíd.*, p. 77.

56 Fernández Segado, Francisco. *Op. cit.*, p. 653.

tan y la instancia que recibe las respuestas. Así tenemos:

- a) Aquellas en las que se solicitan respuestas.
- b) Las preguntas en las que se requieren respuestas orales, en la Comisión que corresponda en atención a la materia.
- c) Las preguntas que demandan una respuesta oral ante el pueblo.

## XI. *Control Administrativo*

El Poder Ejecutivo, dentro del Estado Moderno, resulta el centro del proceso de poder, pues es el órgano supremo que está no sólo más cerca de los ciudadanos, sino que está o se supone que está presente en todo el ámbito nacional, y asume la dirección política del país. Pero todas las funciones están condicionadas por el orden constitucional, por factores políticos y axiológicos. Los intereses a guiar a los operadores del Ejecutivo en la toma de decisiones tienen que ser necesariamente los de la Nación, deben ser conducentes a la consecución de los fines del Estado, previstos en la Constitución.

El Poder Ejecutivo en la Constitución Política del Estado Moderno, el Estado Social y Democrático de Derecho, asume nuevos matices o facultades y que en cierta medida son controles sobre el órgano legislativo. Esas nuevas facultades están referidas tanto al dictado de normas con rango de ley, como a la posibilidad de observar proyectos de ley, lo que resulta una forma de control y, eventualmente, buscaría la disolución del Parlamento. A este tipo de control le llamamos *control administrativo*,

La supervisión, como control administrativo, se realiza en dos niveles, esto es, en los actos administrativos y en las funciones

de los operadores de dichos actos. El control en el primer caso incide sobre el ser del acto, cuidando su validez o eficacia, En el segundo, procura que el operador cumpla con sus obligaciones funcionales, lo que no significa que el órgano de control sea superior jerárquico del órgano controlado, porque entre ambos institutos existe total independencia y autonomía; se trata más bien de que cada uno cumpla con funciones previstas en la *Constitución*.

### 11.1 *La observación de la ley por el Ejecutivo*

La observación o veto de las leyes es la institución que se da en el proceso de promulgación; es decir, que las leyes aprobadas por el Poder Legislativo deben ser remitidas al Poder Ejecutivo para que sean promulgadas por el Presidente de la República, quien tiene un plazo para realizar dicho mandato, en su defecto, y pasado tal plazo que prevé la *Constitución*, será el Presidente del Poder Legislativo quien promulgue la ley. Pero también el Presidente de la República puede observar o vetar en todo o en parte la ley que ha sido enviada por el Poder Legislativo para su promulgación. En este caso, el proyecto debe ser devuelto al Congreso, para que, con conocimiento de la observación, el Poder Legislativo insista en el proyecto, previa votación calificada, o lo remite a comisiones para evaluar o examinar las observaciones.

De esta forma se puede decir que la observación o veto de las leyes es el acto por el cual el Presidente de la República, que debe promulgar los proyectos de ley aprobados por el Poder Legislativo, tiene la facultad de observar o vetar en forma total o parcial, las que le han sido enviadas para su promulgación y, en este caso, el proyecto debe ser devuelto al Legislativo para se prosiga conforme lo dispone la *Constitución Política* del Estado. La observación o veto ha de ser debidamente fundamentado: tiene que contener las causas y razones por las cuales el Presidente de la

República, haciendo uso de la facultad que le concede la Constitución, plantea tal observación a la ley.

Esta facultad del Presidente de la República, en nuestro país está prevista en el artículo 108° de la Constitución, quien puede observar en todo o en parte de la ley aprobada en el Congreso, dentro del término de quince días, debiendo remitir la observación al Congreso de la República dentro de ese tiempo. Lo que obliga al Congreso a volver a examinar la ley teniendo en cuenta la observación del Ejecutivo; pero si se ratifica con una votación mayor a la mitad del número legal de los miembros del Congreso, la promulgación la realiza el Presidente del Congreso.

### 11.2 La disolución del Parlamento

La disolución del Congreso de la República se produce cuando se generan, previamente, ciertos hechos y requisitos que están previstos en la *Constitución Política* del Estado; es decir, tiene que haber una causa válida, constitucional, para que el Presidente de la República disponga la disolución del Congreso y sólo por un tiempo determinado, dentro de una parte del periodo por el cual fue elegido. El Presidente de la República, con las causales previstas en la *Constitución*, dicta el decreto de disolución que debe contener igualmente la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones deben realizarse obligatoriamente dentro del término previsto en la Constitución. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente del Parlamento, la cual no puede ser disuelta. El Congreso no puede disolverse en el último año de su mandato, tampoco si el país se encuentra en Estado de Sitio.

El fundamento que se puede encontrar para la disolución del Congreso de la República está en preservar la gobernabilidad del país, poniendo término a la existencia de una incompatibilidad abierta entre las posiciones

del Poder Ejecutivo y las del Poder Legislativo, de manera que no solo no pueden concordar entre sí sino que se enfrentan abiertamente<sup>57</sup>, lo que desencadena inestabilidad política y crea zozobra en la Nación; la actividad el Gobierno se puede paralizar por la insistencia de censurar a los Consejos de Ministros; por tal razón la *Constitución* ha previsto la posibilidad de que, en tales casos, se acuda al pueblo para que, como Titular del Poder Político, resuelva lo más conveniente eligiendo un nuevo Congreso, determinando la composición que considere más adecuada a los fines nacionales. Debe tenerse presente que la disolución del Congreso no supone que el Poder Ejecutivo asuma poderes absolutos, ya que solamente tendrá los poderes que la *Constitución* le otorga.

En el Perú, la *Constitución* vigente tiene dispuesto, en su Título IV, De la Estructura del Estado, Capítulo VI de las Relaciones Poder Ejecutivo Legislativo, artículo 134°, la facultad del Presidente de la República para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución debe contener la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, debiendo realizarse dichas elecciones dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución.

La *Constitución* también, dispone que no se puede disolver el Congreso de la República en el último año de la legislatura, mucho menos si el país está bajo Estado de Sitio; asimismo, disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

## XII. Control Jurisdiccional

Un elemento esencial del moderno Estado de derecho lo constituye el control Ju-

57 Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1933*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1999, p. 451.

risdiccional debido, cierto es, al principio de equilibrio de poderes, pero también al aumento de las facultades del Ejecutivo y del Legislativo; al respecto Hitters<sup>58</sup> sostiene que para evitar la ruptura del equilibrio de poderes que denomina "ecológico", es necesario conferir al Poder Judicial mayores facultades y obligaciones.

Es por ello que a nivel del orden constitucional se tiene diseñados órganos jurisdiccionales que protegen de los desbordes del Ejecutivo y del Legislativo, y en general de los grupos de poder. Este control, que tiene por objeto cautelar la vigencia constitucional en la estructura jurídica, previene que las decisiones que se tomen al respecto estén arregladas a los principios constitucionales y al derecho objetivo, mediante los procedimientos y los órganos establecidos previamente. El funcionamiento de este tipo de control se puede realizar por la vía de acción, en cuyo caso es el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, en forma directa y con validez *erga omnes*, el que realiza el examen de Constitucionalidad, pero también se puede realizar por la vía de excepción; en este caso, según nuestra legislación, sólo en el Poder Judicial se tiene esta posibilidad de control y se trata más bien de un control indirecto en un caso concreto y sólo válido *interpartes*.

### XIII. Controles autónomos

El Estado está conformado por instituciones cuya función fundamental es fis-

calizar la actividad de los órganos de gobierno. Estos órganos, cuya creación está impuesta directamente por la Constitución, mantienen su competencia de control a nivel de los principios y derechos constitucionales, de los actos o funciones de los operadores estaduales, y de las actividades de las personas jurídicas o naturales. Se trata de órganos a los que la Constitución les reconoce autonomía funcional, por lo que sus actividades son en gran medida de control, en campos o materias no atribuidas a otros órganos. Ejemplos de estos controles los tenemos en la Superintendencia de Banca y Seguro, en la Contraloría de la República, en el Defensor del Pueblo, en el Banco Central de Reserva, en la Fiscalía de la Nación, etc.

### XIV. La supervisión social

La participación de la nación en las actividades del Estado debe realizarse en forma organizada, formalizada, diríamos nosotros, de manera que no implique la ruptura del orden establecido, como lo exigen los principios del Estado Moderno.

La participación social determina la legitimidad de los actos de gobierno, legitimación que puede ser expresa o tácita. Dicha participación puede efectuarse a través de organizaciones políticas o grupos fácticos de presión (sindicatos de trabajadores, organizaciones de profesionales, etc.) o también a través de la llamada opinión pública, dentro de la cual debe considerarse a los medios de comunicación.

58 Hitters, Juan Carlos. Separata de la *Revista Jurídica*. La Plata. N° 87, pp. 423-424.