

LA IMPORTANCIA DEL CONTROL POLÍTICO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO ¿CUÁL DEBE SER EL ROL DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LA CIUDADANÍA ?

AB. LOURDES CRISTINA QUIROZ VIGIL¹

SUMARIO: 1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE ESTADO Y DEMOCRACIA 1.1 ¿QUE ES EL ESTADO? 1.2 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DEMOCRACIA? 2. ASPECTOS CONCEPTUALES DE UN GOBIERNO REPRESENTATIVO 2.1 LA REPRESENTATIVIDAD DEL GOBIERNO 2.2 ¿QUÉ ES UN GOBIERNO REPRESENTATIVO? 2.3 DEL APOYO POPULAR COMO FUNDAMENTO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO 2.4 DE LA REPRESENTATIVIDAD DEL PRESIDENTE 3. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER 3.1 ¿QUE SE ENTIENDE POR CONTROL DEL PODER POLÍTICO? 3.2 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO FUNDAMENTO DEL CONTROL DEL PODER POLÍTICO 3.3 DE LAS RELACIONES DE CONTROL ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO 3.4 IMPLICANCIAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 4. APRECIACIÓN CRÍTICA Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN FRENTE AL PROBLEMA DE LA FALTA DE CONTROL POLÍTICO: LEGISLATIVO Y CIUDADANÍA DEBEN ERIGIRSE COMO LOS MAYORES FISCALIZADORES DEL PODER POLÍTICO. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN:

Se Estudia el Estado y la Democracia y el Rol de las Leyes y la Ciudadanía.

PALABRAS CLAVES: DEMOCRACIA / ESTADO / LEY / CIUDADANÍA.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE ESTADO Y DEMOCRACIA

1.1 ¿QUE ES EL ESTADO?

Frente a la sociedad, conjunto de intereses particulares, encontramos el Estado, como unidad de poder, cuya expresión formal autónoma es la resultante de la manifestación de un poder social que mantiene el orden

jurídico a través de un tácito y permanentemente renovado acuerdo de los factores de poder sobre su vigencia.²

1.2 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR DEMOCRACIA?

Hauriou define la democracia como: el estado de un pueblo en el cual el poder soberano reside en la universalidad de los individuos iguales entre sí ante la ley.³

En el constitucionalismo moderno el gobierno denominado representativo es la expresión típica del llamado gobierno del pueblo o, en una palabra de la democracia como forma de gobierno. La representación política, dice

¹Estudios de Maestría en Derecho, Mención en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

²Perez Guerrero, Guillermo. Poder Constituyente y Control Jurisdiccional. Pgs. 18 - 25

³Perez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Pgs. 260 - 262, 818 - 829



Mario Justo López, es elemento esencial, inseparable, del régimen democrático en su generalizada y prácticamente única manifestación contemporánea: la democracia indirecta. La forma de gobierno democrático más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable es la democracia indirecta llamada también representativa escribe Dabin.⁴

La democracia debe entenderse como un principio político y no como una forma política, puesto que es compatible con varias formas de gobierno. Tal principio político radica en afirmar que el pueblo es el sujeto del poder y que éste ha de usarse para el bien común, o sea con las limitaciones que la razón natural impone.⁵

La democracia es definida como la participación del pueblo en el ejercicio del poder político, como organización asumida por el pueblo para que los órganos del poder deriven de él y como concepción de que el poder se halla limitado por principios morales.

Lincoln definió la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, entendiendo por pueblo toda la nación, desde luego, y no sólo uno de los estratos sociales. Ningún gobierno, pues es lícito si no cuenta con el asentimiento popular y no tiene por mira el bien común.⁶

La democracia es por definición un gobierno pro tempore, un régimen en el cual el electorado puede, a intervalos regulares tomar cuentas a sus gobernantes e imponer un cambio. El tiempo limitado que se permite transcurrir entre las elecciones es probablemente la mayor garantía contra el poder arrogante y la última esperanza para quienes están en minoría. Sin embargo su desventaja se que constriñe la capacidad de un gobierno de cumplir las promesas que formuló para poder ser elegido.. si tales promesas trascendentales, la mayoría puede sentirse defraudada de su realización por el limitado periodo en el cargo impuesto sobre su líder elegido.⁷

En el sistema democrático se promueve la discusión, mientras que en los sistemas autocráticos o totalitarios (denominación que corresponderá según el grado de restricción a la libertad que se aplique o controles que ejerza el gobierno) lo que se promueve es al obediencia y que se premia es la disciplina. En estos últimos años las discusiones están limitadas o prohibida, permitiéndose solamente el intercambio de ideas que no afecten el gobierno y dentro de los canales controlados por el estado. El jefe de estado es el interprete de lo que el pueblo quiere y único poseedor de la verdad, la que demás es considerada absoluta e irrefutable. Como quiera que es verdad absoluta, todos deben seguirla y apoyarla, siendo así que quienes e ponen resultan desleales y hasta son considerados antipatriotas.⁸

⁴Perez Serrano, Nicolás. Ibid. Pgs. 260-262, 818-829

⁵Ferrero Costa, Raul. Derecho constitucional. Pgs. 119-123, 185-187

⁶Perez Serrano, Nicolás. Ibid. Pgs. 260-262, 818-829

⁷Chaname Orbe, Raúl. Derecho Constitucional: Los peligros del presidencialismo. Por Juan J. Linz. Pgs. 389-415

⁸Ferrero Costa, Raúl. Ensayos de Derecho Constitucional: La Democracia y sus Principios Rectores. Pgs. 141-147



2. ASPECTOS CONCEPTUALES DE UN GOBIERNO REPRESENTATIVO

2.1 LA REPRESENTATIVIDAD DEL GOBIERNO⁹

La representación es uno de los principios formales en derecho público. Cree Schmitt que el estado significa la unidad política de un pueblo, y que para lograr dicha unidad intervienen dos principios formativos: el de identidad y el de representación, que nunca faltan en absoluto, y cuya combinación determina la fisonomía peculiar de cada estado. En virtud del principio de representación es, sin embargo como se manifiesta por medio del gobierno la unidad política del pueblo. Por eso, cuando predomina el principio de identidad hay el *minimum* de gobierno; en cambio hay un *máximum* de éste cuando prevalece el principio de representación. El peligro en el primer caso es que el pueblo pierda su unidad política, quedando reducido a mera comunidad cultural o economía; el peligro en el segundo caso es que se vaya esfumando la homogeneidad y que se disipe la realidad del pueblo, dándose la anomalía de una *res populi* sin *populis*.

La sensibilidad y la dignidad del gobierno y el sentido de responsabilidad de los parlamentarios son lo decisivo y no cabe ni mecanizar la conciencia, reemplazándola con automatismos, ni graduar a priori el ambiente parlamentario que un ministro necesita para vivir con decoro.

El mandato representativo es un mandato colectivo: el elegido no representa a la colectividad que lo designó, sino a la nación toda.¹⁰

La adopción del mandato representativo está, además identificada a la idea de la soberanía nacional: la soberanía pertenece a la nación en su totalidad y no a tal o cual grupo de electores. Los representantes designados por los departamentos no son los representantes de esos departamentos sino de toda la nación.¹¹

Tampoco el congreso puede ni debe erigirse engreídamente en un cuerpo de fricción permanente y de animadversión constante hacia el presidente, porque en ese clima de ignorancia o de guerra ni el congreso cumple su papel ni el presidente está en condiciones aptas para gobernar. Tampoco hablamos de una solidaridad con disenso y control congressional, con predisposición a compaginar los roles de ambos poderes, sin que ninguno decline frente al otro, ni abdique sus competencias, ni quiera ser más que el otro, porque los dos son iguales, y forman parte de un mismo gobierno, aunque militen en partidos distintos, y ejercen un mismo poder: el del estado, que tanto el presidente como el congreso han de orientar hacia los fines que propone y manda el preámbulo de la constitución: la libertad, la justicia, la paz, el bienestar general, la unión, la defensa común.¹²

Tener o no tener representatividad depende, entonces, de lo que haga o deje de hacer el gobierno, y de lo que haga o deje de hacer la sociedad multisectorial. La responsabilidad es grande por cada parte, y no es inútil recomendarla en vísperas de estrenar un próximo ciclo de gobierno civil, que necesariamente deberá ingeniarse para tener desde el comienzo, y conservar después, suficiente representatividad. Si no, la



estabilidad correrá peligro. Estamos lejos con estas ideas de propugnar una política de mano tendida, tanto del lado del poder como del lado de la sociedad. La vitalidad de cada cual en su sitio tendrá que tender a una eficacia sin demagogia, sin complacencias, con crítica, con control, con consenso y con disenso.¹³

2.2: ¿QUÉ ES UN GOBIERNO REPRESENTATIVO?

El gobierno, es pues, una organización representativa del pueblo. Para que sea auténticamente representativa debe provenir como resultado del sufragio universal expresado en forma libre, lo que permitirá calificar su grado de legitimidad, el cual dependerá directamente del nivel de limpieza de los comicios realizados. En las democracias el proceso electoral resulta la gran oportunidad para compulsar posición y escoger a quienes el pueblo quiera delegar las funciones de gobierno. La forma más eficaz para ello es el sufragio universal.¹⁴

No es difícil demostrar que la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía, o suprema fuerza de control en último recurso, se deposita en el conglomerado total de la comunidad, y en la que cada ciudadano tiene no sólo voz en el ejercicio de esa soberanía fundamental, sino que, además, en ocasiones, es llamado para tomar parte activa en el gobierno, por medio del desempeño personal de alguna función pública, local o general.¹⁵

El gobierno representativo en manos de una clase limitada se derrumba por exceso de corrupción, así como que el esfuerzo hecho por la totalidad de la población masculina para obtener un gobierno representativo, concluye confiriendo a un solo hombre el poder de confinar a cualquiera de entre el resto, sin juicio previo, siempre y cuando permita a los demás pensar que no están excluidos de la posibilidad de compartir sus favores.¹⁶

Todos los regímenes incluso los más sabiamente diseñados dependerán del apoyo de la sociedad en su conjunto, sus principales fuerzas, grupos e instituciones, para su preservación. Por eso ellas descansan en un consenso público que sólo reconoce como autoridad legítima al poder que es adquirido a través de medios legales y democráticos.

También dependen de la capacidad de sus líderes para gobernar, para inspirar confianza, para respetar los límites de su poder y para lograr un adecuado nivel de consenso.¹⁷

Partamos de una proposición negativa: es casi imposible que un gobierno tenga representatividad respecto de toda la sociedad. Ello porque la totalidad de la sociedad aunque pluralicemos en partidos, sindicatos, entidades empresariales, grupos económicos, ideológicos, culturales, etc, jamás sentirá en su conjunto que un gobierno la expresa y la interpreta en todo circuito de sus sectores.¹⁸

¹³Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

¹⁴Ferrero Costa, Raúl. Ensayos de Derecho Constitucional: La Democracia y sus Principios Rectores. Pgs.

¹⁵1-147

¹⁶Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

¹⁷Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

¹⁸Chaname Orbe, Raúl. Ibid. Pgs. 389-415

¹⁹Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201



No por eso hemos de renunciar al intento de que el gobierno acumule la mayor dosis posible de representatividad. Podrá gozar de ella respecto del partido que le dio apoyo electoral, respecto de los hombres que sin ser afiliados a ese partido le dieron su voto, respecto de los hombres que sin ser afiliados a ese partido le dieron su voto, respecto de otros grupos cuyos intereses se sienten cubiertos y gestionados eficazmente por el gobierno, respecto de otros grupos cuyos intereses se sienten cubiertos y gestionados eficazmente por el gobierno, respecto de asociaciones sindicales y empresarias que vivencian igual sentimiento, etc. Pero siempre quedarán franjas de la sociedad a las que les parezca que el gobierno no las hace presentes, que no las interpreta, no las expresa. Sin embargo, estos sectores para los cuales el gobierno no dispone de representatividad a su respecto, se podrán integrar pacífica y armoniosamente si por lo menos concurren dos cosas: que gocen de pleno derecho al disenso, y a expresarlo por todos los medios lícitos (prensa, televisión, radio, libros, oralmente, en reuniones públicas, etc), y que tengan participación en el proceso decisorio, lo que significa que aunque una decisión gubernamental no les satisfaga o les perjudique, a su leal saber y entender, hayan podido disfrutar del derecho de audiencia, hayan podido intervenir en la gestación de la decisión, y luego de tomada por el gobernante, puedan intervenir en su ejecución y en su control.¹⁹

Un gobierno democrático podrá y deberá actuar de tal manera que sin sofocar la convivencia en libertad, convoque a muchos, si no a todos, a

compartir la tarea de reconstruir y consolidar la democracia y los valores de la constitución.²⁰

El poder del estado o poder político es un poder total "de" toda la sociedad y "para" toda la sociedad. No es, a la inversa, un poder parcial o sectorial, como lo son los poderes sociales (el poder sindical, el poder económico, el poder cultural, el poder empresario, etc).²¹

2.3 DEL APOYO POPULAR COMO FUNDAMENTO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Todo gobierno, al acceder al poder y para acceder al poder, tanto como para mantenerse exitosa y cómodamente en él, precisa apoyos populares. Eso no es demagogia. Es la necesidad de un cierto consenso social que lo legitime y le permita moverse con eficacia. Legitimidad y eficacia son cosas buenas para todo poder político.

Cuanto mayor sea ese apoyo, y cuanto más diversificado esté el número de sujetos que dan apoyo, mayor podrá ser la representatividad del gobierno. Pero no se trata de una cuestión puramente cuantitativa o de número. Supongamos que todos los grupos sindicales apoyan a un gobierno. Si le faltan otros apoyos provenientes de otros estratos de la sociedad, a lo mejor su base no va a ser bastante sólida. Y sobre todo, es menester que los sujetos colectivos que deparan los apoyos sean, a la vez, suficientemente representativos en el seno de la sociedad, lo que demanda que tengan representatividad respecto de su espectro multisectorial. De este modo, la

¹⁹Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

²⁰Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

²¹Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201



representatividad social que puede gozar tal o cual entidad, se trasvasa y transfiere al gobernante al que esa entidad apoya, poco más o menos.²²

Los canales de comunicación de ida y vuelta: de la sociedad hacia el presidente y, viceversa, no deben cerrarse ni taponearse. Ni la sociedad puede ponerse totalmente de espaldas al presidente, ni éste de espaldas a ella.²³

Ciertamente caballeros, la felicidad y la gloria de un representante deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y en una comunicación sin reserva con sus electores. Sus deseos deben tener para él gran peso, su opinión es derecho de todos los hombres, la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención.²⁴

2.4 DE LA REPRESENTATIVIDAD DEL PRESIDENTE²⁵

El cargo presidencial es por naturaleza bidimensional y en cierto sentido ambiguo de un lado, el presidente es la cabeza del estado y el representante de toda la nación de otro lado, sostiene una opción de una coalición multipartidaria incluso puede representar una opción dentro de una opción al lidiar con otros miembros de la alianza electoral ganadora.

No es siempre fácil ser simultáneamente el presidente, digamos de todos los empresarios y

de los trabajadores, es difícil ser a la vez el elegante y cortés señor de la casa presidencial y el orador demagógico de los mítines masivos en el estadio de fútbol. Es probable que muchos votantes y élites claves piensen que jugar el segundo papel signifique traicionar al primero.

¿No debería el presidente, como cabeza del estado, ubicarse al menos de cierta manera por encima del partido de modo que pueda ser el símbolo de la nación y la estabilidad de un gobierno?

Un primer ministro que se enreda en escándalo o pierde la devoción de su partido o coalición de mayoría y cuya continuidad en el cargo podría provocar graves disturbios puede ser removido mucho más fácilmente que un presidente corrupto o altamente impopular.

3. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER

3.1 ¿QUE SE ENTIENDE POR CONTROL DEL PODER POLÍTICO?²⁶

El control a cargo de órganos políticos como los parlamentos y el control extra-gubernamental, sólo adquieren vitalidad y plenitud cuando expresan y reflejan un real pluralismo societario.

El control además de actividad emplazada en el perímetro de poder, es una actividad que sin mudar su naturaleza encuentra áreas de

²²Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

²³Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201 ²⁴Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

²⁵Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201

²⁶Berlin Valenzuela, Francisco. Política y Derecho. Pgs. 130-145, 152-157, 182-193

²⁷Chaname Orbe, Raúl. Ibid. Pgs. 389-415

²⁸Stuart Mill, Jhon. Ibid. Pgs. 52-59, 74-81, 199-201



despliegue fuera del poder cuando está a cargo de la sociedad. El control, entonces es función del poder y también, sin dejar de ser control pero perdiendo la calidad de función de poder, es actividad social extra-gubernamental. Cuando más intenso y rico sea el pluralismo societario más intenso y rico podrá ser paralelamente el control social.

Por fin en una palabra, en el control dentro del poder puede darse participación social, cuando, por ejemplo, en los cuerpos parlamentarios que controlan al gobierno ese control abierto a la participación social es un control dentro del poder mismo.

Lo que se hace o se omite en el mundo del poder interesa al mundo de la sociedad; que uno y otro se interaccionan; que al proceso político ingresan actores de la sociedad que no son ni órganos ni detentadores de poder; que el proceso político se abre a la participación social; que el pluralismo social incide en el proceso decisorio; que la sociedad responsabiliza a los titulares de poder, quiere saber qué hacen o dejan de hacer, quiere influir, quiere que se le rinda cuanta, quiere verificar. Y todo eso es bueno, es valioso, es justo: la sociedad no es pasiva sino activa.

En el encuentro y en la frontera de la maquinaria de poder y la sociedad, el control azusa un tema interesante: el de la oposición como discrepancia, jugada por los partidos, los grupos, el electorado, etc. Si la oposición discrepancia, alude a disenso y si disenso es libertad, el control que se moviliza y se proyecta en torno de la dialéctica "poder-oposición" toca candentemente a la libertad: a la libertad internalizada en el poder (por

ejemplo, partidos de oposición en lo parlamentos) y a la libertad fuera del poder (por ejemplo, en la dinámica social de las opiniones públicas, de los medios de comunicación, del cuerpo electoral, de los partidos, del sindicalismo), etc.

3.2 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO FUNDAMENTO DEL CONTROL DEL PODER POLÍTICO²⁷

Al principio, la asamblea constituyente de 1789 tendió al concepto de representación de tipo de élite tal como se encuentra en Montesquieu. La constitución de la convención (1793) estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo.

El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta que le ha sido asignada por ejemplo el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y en último término ambos al electorado.

Cuando el principio de la responsabilidad política estuvo incorporado al proceso político, fue posible privar al gobierno o al parlamento que estuviesen en el cargo del derecho a ejercer el poder, pudiendo ser destituidos y sustituidos de una forma constitucional, es decir, sin recurrir a la fuerza o a la violencia.

La responsabilidad política se institucionaliza según el tipo de gobierno en el voto de no confianza del parlamento al gobierno; en la

²⁷Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Pgs. 66-72, 131-141



posibilidad concedida al gobierno de disolver el parlamento; y finalmente en las nuevas elecciones por medio de las cuales el pueblo puede confirmar o rechazar a los detentadores de cargos parlamentarios o gubernamentales. La responsabilidad política se ha convertido en la técnica más eficaz para controlar al detentador del poder.

El constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de estado de derecho, sino que significa un gobierno responsable. Un gobierno se puede considerar como responsable cuando el ejercicio del poder político está distribuido y controlado entre diversos detentadores del poder. Las técnicas del control en su totalidad están ancladas en la constitución. La supremacía de la constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos.

3.3 DE LAS RELACIONES DE CONTROL ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En su totalidad, el mecanismo de control del poder se presenta, por lo tanto como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. Es fundamentalmente diferente de la interdependencia por integración, característica del tipo parlamentario. En esta última, el gobierno y el parlamento están indisolublemente unidos y fusionados, no pudiendo llevar a cabo su función sin la cooperación, antecedente o subsiguiente, del otro detentador del poder. Frente a esto, la interdependencia por coordinación significa que los independientes detentadores del poder

actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en punto de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica al mismo tiempo una distribución del poder.²⁸

Uno de lo poderes fundamentales del parlamento, de carácter eminentemente político, es el de ejercer control sobre el gobierno, a nombre de la opinión pública. Este poder, que en opinión de algunos analistas llega a ser en el Estado moderno incluso más importante que el legislativo propiamente dicho, lo ejerce por medios diversos. En primer lugar, a través de las citaciones y debates que tiene por objeto solicitarles informes sobre la gestión que adelantan, explicaciones sobre aspectos concretos de esta gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de la misma; en esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario.²⁹

La función de control debe ser oportuna, de manera que el pueblo, como titular de la soberanía pueda conocer a través del parlamento las actividades del ejecutivo y la valoración que éstas merecen de los representantes populares.³⁰

El parlamento no debe reducir su intervención a la función legislativa solamente, pues ello equivaldría a limitar sobremanera su participación en el proceso político de una nación. Su acción se valora destacadamente, por lo tanto, considerando también la eficacia de esta función de control.³¹

²⁸Loewenstein, Karl. Ibid. Pgs. 66-72, 131-141

²⁹Naranjo Mera, Vladimir. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Pgs. 260-261, 306-309, 450-452, 640

³⁰Berlin Valenzuela, Francisco. Ibid. Pgs. 130-145, 152-157, 182-193

³¹Berlin Valenzuela, Francisco. Ibid. Pgs. 130-145, 152-157, 182-193



La responsabilidad política del gobierno es limitada: en el sistema de gobierno presidencial no existe la institución de la moción de censura, por medio de la cual, como se ha visto, el parlamento puede obligar a renunciar a uno o varios ministros, o al gabinete en pleno, con el jefe de gobierno a la cabeza. En este sistema la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento se hace efectiva a través de las citaciones y debates que promuevan en las cámaras a los ministros y otros altos funcionarios gubernamentales, así como de las comisiones investigadoras sobre actos administrativos; pero no puede llegar hasta la destitución de dicho funcionario por el parlamento, como resultado del voto de censura. Menos aún puede el parlamento destituir u obligar a renunciar al presidente de la república, quien es elegido para un periodo fijo, salvo que se admita un acusación formal contra él, caso en el cual queda suspendida en sus funciones, y se produzca una condena, la cual conlleva su separación definitiva del cargo.³²

Por ello, debe ser exigida por el órgano político por excelencia: el parlamento en cuanto institución que asume la representación popular.³³

Respecto a la intensidad del control del parlamento sobre el ejecutivo, se observa que éste es menor si está apoyado por una mayoría parlamentaria amplia o absoluta, pues en este caso la uniformidad que existe es más que

evidente, dado que se impone la disciplina de partido como elemento unificador para presentar un frente sólido y unificado, ante el cual las minorías no puedan hacer valer una resistencia congruente. Si por lo contrario, la mayoría en el parlamento no es tan fuerte porque los grupos políticos están más equilibrados, ese control sobre los actos del gobierno es más estricto, pues la oposición suele unificar sus puntos de vista y sus votos para rivalizar en mejores condiciones con el partido en el poder.³⁴

El gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el congreso de la república, siendo el texto constitucional quien perfila los rasgos esenciales de esta responsabilidad que podemos concretar en los siguientes extremos:³⁵

La interpelación es la forma de control superior que tiene el poder legislativo para que los ministros o el presidente del consejo accedan al legislativo y sean interrogados, ya sea por el pleno o por las comisiones.³⁶

*Los miembros del congreso, mediante sus preguntas, cuestiones, interpelaciones, encuestas y otros medio, obligan al gobierno a justificar su política, a explicar por qué ha tomado tal o cual decisión o porqué ha dejado de tomarla, y a indicar cuales son sus intenciones con respecto a una determinada cuestión.*³⁷

³²Naranjo Mera, Vladimir. Ibid. Pgs. 260-261, 306-309, 450-452, 640

³³Gonzales Rivas, Jorge. Derecho Constitucional. Pgs. 237-245

³⁴Berlin Valenzuela, Francisco. Ibid. Pgs. 130-145, 152-157, 182-193

³⁵Gonzales Rivas, Jorge. Derecho Constitucional. Pgs. 237-245

³⁶Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Estado y Gonzales Rivas, Jorge. Ibid. Pgs. 51-59, 86-95, 118-121, 466-

³⁷69; Rivas, Jorge. Ibid. Pgs. 237-245.

³⁷Castillo Freyre, Mario. Ibid. Pgs. 51-59, 86-95, 118-121, 466-469; Gonzales Rivas, Jorge. Ibid. Pgs. 237-245.



En un gobierno teóricamente mixto como el nuestro los instrumentos con los que cuenta el congreso son mayores, permitiendo plantear la responsabilidad del gobierno y su posible dimisión como medida extrema, como resalta la doctrina, cuenta además con medios para actuar si se considera que el ministro o el consejo no tienen una correcta actuación, si han cometido errores o si su actividad no convence al congreso.³⁸

Coincide la doctrina en que la cuestión de confianza y la moción de censura son las dos caras de una misma moneda, en las que siempre está en juego la responsabilidad del gobierno.³⁹

En ese sentido la confianza del legislativo en el gobierno y la responsabilidad del gobierno frente al congreso, debe basarse en una reciprocidad y deben complementarse mutuamente.⁴⁰

El gobierno por iniciativa propia, compromete su responsabilidad sobre el programa que piensa aplicar o sobre una declaración de política general que crea de suma importancia ante el legislativo, a este procedimiento denomina la doctrina "cuestión de confianza".⁴¹

Por otro lado, cuando el legislativo encuentra insatisfecho por la conducción de la política del ejecutivo, puede plantear la responsabilidad del gobierno. De esta manera urge una "moción de censura".⁴²

3.4 IMPLICANCIAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

¿Qué es el régimen democrático o la democracia política?. Se llama democracia política al régimen en el cual la conducción de los políticos está sujeta al control de la opinión pública expresada por la mayoría de ciudadanos de un país o también, el régimen en que todos los órganos del estado tienen un poder que emana directa o indirectamente del sufragio popular. De allí cierta expresiones empleadas corrientemente como sinónimos de democracia: régimen de oposición, régimen mayoritario, régimen electivo, régimen popular, etc.

*En los últimos tiempos se ha abierto paso en el campo constitucional, el concepto de democracia participativa. Consiste esta básicamente en la ampliación de los espacios democráticos, para darle al pueblo la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Dicha participación tiene lugar mediante procedimientos de democracia directa como la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo, revocatoria del mandato y el voto programático.*⁴³

Se desprende de todo lo dicho que el proceso de participación requiere de un conjunto de requisitos, entre los que citamos como

³⁸Castillo Freyre, Mario. Ibid. Pgs. 51 - 59, 86-95, 118-121, 466-469

³⁹Castillo Freyre, Mario. Ibid. Pgs. 51 - 59, 86-95, 118-121, 466-469

⁴⁰Castillo Freyre, Mario. Ibid. Pgs. 51 - 59, 86-95, 118-121, 466-469

⁴¹Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Estado y Gonzales Pgs. 51 - 59, 86-95, 118-121, 466-469

⁴²Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Estado y Gonzales Pgs. 51 - 59, 86-95, 118-121, 466-469

⁴³Naranjo Mera, Vladimir. Ibid. Pgs. 260-261, 306-309, 450-452, 640



Podríamos destacar como expresiones de la democracia participativa:

a. La revocatoria del mandato: consiste en la posibilidad que se le da al pueblo, en ciertas circunstancias y con el lleno de ciertos requisitos, de revocar el mandato de los elegidos, generalmente autoridades seccionales o locales o miembros de corporaciones públicas. Es una consecuencia de la consagración de la soberanía popular, cuyo objeto es hacer efectiva la responsabilidad política del elegido frente a sus electores.⁵⁰

La revocación o recall, en el caso de funcionarios designados mediante elección popular, la revocación permite su destitución cuando así lo solicita una fracción del cuerpo electoral y lo resuelve una determinada proporción de votantes.⁵¹

Es una forma de hacer efectiva la responsabilidad política de los gobernantes, quienes quedan sujetos a un contralor popular permanente. Se aplica tanto a los miembros del poder ejecutivo y legislativo, como a los jueces cuando son de origen electivo, jurados populares.⁵²

La constitución de Weimar establecía que antes de expirar el plazo de duración del presidente del Reich, que era de siete años, dicho funcionario podía ser destituido a instancia del Reichstag mediante votación popular, fue

imitada años más tarde por la de la república española de 1931.⁵³

La Constitución de Córdoba permite a la legislatura conferir al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos, habiéndose implantado la revocatoria por ley del año 1928 y por ley del 25 de agosto de 1939 los institutos de iniciativa, referéndum y revocatoria.⁵⁴

En los Estados Unidos funciona en algunos estados del norte. También existe en ciertos cantones de Suiza. En la Rusia Soviética, los diputados deben rendir cuentas a sus electores de su actividad y pueden ser revocados por decisión mayoritaria. (constitución de 1977, artículo 107).⁵⁵

b. El referéndum: constituye una de las formas más usadas de la participación directa del electorado a través del sufragio. Se pregunta al pueblo sobre determinado asunto público, generalmente de naturaleza normativa.⁵⁶

Además se distingue el referéndum de ratificación del referéndum de consulta. En este último los poderes públicos solicitan al pueblo dilucidar con su voto una determinada cuestión, por ejemplo si debe votarse una nueva constitución o mantenerla vigente.⁵⁷

⁵⁰Ferrero Costa, Raúl. *Ibid.* Pgs. 141 - 147

⁵¹Perez Serrano, Nicolás. *Ibid.* Pgs. 260 - 262, 818 - 829

⁵²Perez Serrano, Nicolás. *Ibid.* Pgs. 260 - 262, 818 - 829

⁵³Perez Serrano, Nicolás. *Ibid.* Pgs. 260 - 262, 818 - 829

⁵⁴Perez Serrano, Nicolás. *Ibid.* Pgs. 260 - 262, 818 - 829

⁵⁵Ferrero Costa, Raul. *Derecho Constitucional.* Pgs. 119 - 123, 185 - 187

⁵⁶Ferrero Costa, Raul. *Ibid.* Pgs. 119 - 123, 185 - 187

⁵⁷Ferrero Costa, Raul. *Ibid.* Pgs. 119 - 123, 185 - 187



4. APRECIACIÓN CRÍTICA Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN FRENTE AL PROBLEMA DE LA FALTA DE CONTROL POLÍTICO: LEGISLATIVO Y CIUDADANÍA DEBEN ERIGIRSE COMO LOS MAYORES FISCALIZADORES DEL PODER POLÍTICO

Un control efectivo sobre el poder político puede alcanzarse manteniendo la naturaleza híbrida (régimen presidencial atenuado) que se ha caracterizado e impera en el Perú, la cual apunta a armonizar el presidencialismo real preponderante con la existencia de mecanismos de control político para la limitación al poder del presidente de la república.

Coinciden la mayoría de autores en que la función de control es la que más sentido tiene en la estructura parlamentaria; se la vincula con la función de representación y soberanía del control parlamentario, es el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

Es lamentable lo que ocurre en nuestros países latinoamericanos, ya que hay unanimidad en todos al expresar su disconformidad sobre la actuación del Parlamento en relación al control que debe ejercer sobre el Ejecutivo, la cual refleja sumisión y silencio frente a los manejos que realiza el Ejecutivo sobre los asuntos que le competen al interés de la ciudadanía, el parlamento no puede hacerse de oídos sordos o de la vista gorda frente a los actos que realiza el ejecutivo, hay cada cosa que realiza el ejecutivo que en verdad merecerían de crítica, ya que la democracia se consagra con el hecho de que todos los órganos del Estado interactúan entre sí en igualdad de condiciones y no en plan de sumisión por intereses de partido o de grupos económicos.

Los mecanismos que tiene el parlamento para solicitarles informes al Ejecutivo se constituyen en medios eficaces para que la colectividad sepa como están actuando sus gobernantes frente a los asuntos de relevancia

para ella, hay muchos temas de interés para la sociedad que hasta ahora no se le ha pedido informes al ejecutivo, el tema para mí muy importante para el destino de nuestros pueblos es el de la educación, pero acaso se le pide informes al ejecutivo sobre como se está manejando la política educativa, hasta donde yo recuerdo no se ha dado esto, salvo los casos cuando el Primer Ministro hace la presentación de su plan trabajo ante el pleno del parlamento junto con todos los miembros del Consejo de Ministros, pero más de eso, nada, siendo la educación un tema tan relevante, ésta es dejado de lado en relación al control que debe ejercer el parlamento sobre la política del ejecutivo en relación a este tema, a mi modesto entender mientras más se preocupe el Parlamento en el control de la actuación del Ejecutivo en los temas de relevancia para la nación, la ciudadanía podrá decir que se siente identificado frente a un Órgano que por su propia naturaleza se considera como el más representativo para el pueblo.

Ahora vayamos a los mecanismos de control que puede ejercer la ciudadanía sobre el Ejecutivo principalmente (aunque no descartamos que también se puedan ejercer sobre los alcaldes o autoridades electas, sin dejar de lado a los congresistas, de quienes también la colectividad viene mostrando una profunda desazón frente a su actuar, y no encuentra mecanismos ante esta situación para revocarle del cargo, siendo el pueblo el legítimo detentador del poder, sería lógico que si sus máximos representantes "los congresistas" no cumplen con las exigencias de la ciudadanía válidamente puedan ser destituidos mediante referéndum o en todo caso mediante un número de firmas válidamente emitidas fijadas por el sistema electoral se pueda destituir a un parlamentario) en un sistema donde los presidentes han ostentado y ejercido amplias atribuciones, e incurrido en no pocos excesos, un principio democrático esencial exigiría que quien verdaderamente actúa como jefe de gobierno y director de la política gubernamental asuma como contraparte la



responsabilidad que se deriva del uso de tal autoridad y de las consecuencias de sus decisiones y actos.

La falta de responsabilidad política del presidente, supuestamente destinada a dotar de mayor estabilidad al régimen, muchas veces sólo ha propiciado la arbitrariedad, la impunidad y el hundimiento de la legitimidad del sistema; porque el presidente hace lo que quiere, incurre en actos de inmoralidad, en actos de interés de particular o en beneficio de las élites económicas, pero que del pueblo, quien es al que le debe el hecho de su mandato, al pueblo se le pisotea y se le siguen quitando oportunidades de desarrollo, no crean que estos supuestos sólo ocurren en el Perú sino que también se dan en la mayoría de países de Latinoamérica, pero ante esta situación que puede hacer el pueblo, sino sólo aguantarse frente a las malas decisiones que adopta el Presidente y esperar que acabe su mandato, ante esto se hace necesario alternativas frente a la falta de representatividad en la que cae el Gobierno por su mal manejo frente a los asuntos públicos, muchas veces esta situación intolerable de falta de credibilidad y legitimidad ha traído consigo levantamientos de la ciudadanía, que cansada del mal manejo del Presidente sólo le ha quedado despojar del poder a alguien que defraudó sus expectativas, ya que por último el poder reside en el pueblo y está facultado no sólo para encomendar el poder en alguien sino también para despojárselo.

Una propuesta sugestiva en este punto consiste en conferir al Congreso la potestad de convocar, previo acuerdo aprobado por una mayoría absoluta de sus miembros (que sugiere sea de los tres quintos) a un plebiscito para que el pueblo decida si revoca del mandato al presidente de la república; sin embargo las críticas que se le podrían presentar a nuestra propuesta parte del hecho que si el presidente tiene la mayoría parlamentaria o si tiene una alianza con otro grupo político dentro del parlamento esta alternativa puede caer de

imposible aplicación ya que el interés de partido, primaria en desmedro del interés del pueblo, sin embargo quiero pensar que el Parlamento va expresar el sentir del colectividad y que cuando se de el caso de la falta de legitimidad por las acciones que realizó el Presidente en desmedro de la ciudadanía, pueda ser la ciudadanía quien despoje del poder a alguien que defraudó la confianza que depositó el pueblo; esta propuesta destaca la labor del Parlamento en aras de la legitimidad del sistema jurídico, ya que con esta alternativa el Parlamento como máximo representante de la expresión popular va poder dejar en manos del pueblo la continuidad o no del Presidente, quien muchas veces no expresa las necesidades de la colectividad o en todo caso desprestigia el cargo con conductas inmorales, necesitamos un parlamento que verdaderamente exprese el sentir de su pueblo, como es la manera con que debe actuar frente a la coyuntura de la crisis de la actuación del Presidente, eso es lo ideal, ya quizás la mala actuación del parlamento a través de la sumisión al gobierno pueda dejar sin efecto esta propuesta, este ya es otro tema que el derecho constitucional está en la obligación de estudiar.

Otra alternativa sería cuando lo solicita una fracción del cuerpo electoral y lo resuelve una determinada proporción de votantes, esto se expresaría cuando se establezca que una cantidad de firmas (un porcentaje de electores dentro de la sociedad) validamente aceptadas pueden solicitar la revocatoria del presidente previo referéndum ante toda la ciudadanía, con esto, la potestad de convocatoria a este mecanismo de control y también la decisión en torno a éste recaería en manos del pueblo, con lo cual se alejaría el tema de que el parlamento al estar posiblemente sumiso frente al ejecutivo nunca invoque este mecanismo de control, esta sería la mejor respuesta frente a la responsabilidad que tiene el presidente por los actos que realiza, ya que cuando sus actos no expresan lo que el pueblo requiere y urge, el pueblo de esta manera se convertiría en el principal fiscalizador de la actuación del



Presidente, con una campaña educativa del buen uso de este mecanismo de control, se podrían solucionar los casos de falta de legitimidad del presidente frente a la colectividad, ya que el pueblo se siente impotente ante la actuación del presidente, quien llega al poder y se olvida de su pueblo, y éste no siendo capaz de sacarlo de poder, porque no cuenta con los mecanismos para hacerlo, no quedando a veces mas remedio que pensar en levantamientos para destituir a presidentes corruptos, inmorales o que sólo defienden intereses de grupo político o económico, ante esta situación, esta alternativa bien concientizada en la ciudadanía puede ser de gran ayuda para la enarbolación de un verdadero estado democrático y de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

1. Berlin Valenzuela, Francisco. Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. 438 Pp.
2. Bidart Campos, German J. Equilibrios de Poder-Libertad. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1988. 258 Pp.
3. Castillo Freyre, Mario. Todos los Poderes del Estado. Fondo Editorial de la PUCP. Lima. 1997. 607 Pp.
4. Chaname Orbe, Raúl. Derecho Constitucional: Los peligros del presidencialismo. 1994. 483 Pp.
5. Ferrero Costa, Raul. Derecho constitucional. Librería Studium. Lima. 1970. 582 Pp.
6. Ferrero Costa, Raúl. Ensayos de Derecho Constitucional: La Democracia y sus Principios Rectores. Editorial Grijley. Lima. 1997. 308 Pp.
7. Gonzales Rivas, Jorge. Derecho Constitucional. Editorial J.M. Bosh. Barcelona. 1997. 308 Pp.
8. Isasi Cayo, Felipe. Elementos de Cultura Política. Fondo Editorial de la Universidad de Lima. Lima. 1991. 236 Pp
9. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. 1976. Editorial Ariel. S.A. Barcelona. 619 Pp.
10. Naranjo Mera, Vladimir .Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Cuadernos Civitas. Madrid. 2000. 718 Pp.
11. Perez Guerrero, Guillermo. Poder Constituyente y Control Jurisdiccional. Editorial Temis. Bogotá. 1985. 271 Pp.
12. Perez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas. Madrid. 1984. 487 Pp.
13. Stuart Mill, Jhon. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hermanos Sucesores. S.A. México. 1966. 319 Pp.
14. Verdu Lucas. Introducción al Derecho Político. Editorial Bosch. Barcelona. 1958. 275 Pp.