

Capítulo cuarto. Preguntas, interpelación y moción de censura	69
I. Argentina	70
II. Bolivia	71
III. Colombia	73
IV. Costa Rica	76
V. Ecuador	77
VI. El Salvador	80
VII. Guatemala	81
VIII. Haití	83
IX. Honduras	85
X. México	85
XI. Nicaragua	89
XII. Panamá	90
XIII. Paraguay	92
XIV. Perú	94
XV. República Dominicana	97
XVI. Uruguay	97
XVII. Venezuela	100
XVIII. Argelia	101
XIX. Armenia	102
XX. Bielorrusia	105
XXI. Egipto	106
XXII. Federación Rusa	109
XXIII. Filipinas	109
XXIV. Georgia	111
XXV. Irán	113
XXVI. Kazajstán	116
XXVII. Siria	118
XXVIII. Pakistán	119
XXIX. Turquía	121
XXX. Turkmenistán	123
XXXI. Ucrania	124

XXXII. Reflexión general sobre las preguntas, las inter- pelaciones y la censura	127
---	-----

CAPÍTULO CUARTO

PREGUNTAS, INTERPELACIÓN Y MOCIÓN DE CENSURA

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas, se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que franquea las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición anímica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula, y deja ver su nivel general de información y agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen periodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación es una forma de controvertir acerca de una decisión gubernamental. A partir de las precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del que puede desprenderse la propuesta de una moción de censura. Esta figura resultó de la responsabilidad política de los ministros que caracterizó al sistema parlamentario francés establecido por la Constitución de 1830 (artículo 12), pero las Constituciones de la III y la IV repúblicas dieron lugar a numerosos excesos que afectaron la estabilidad de los gobiernos de Francia, por lo que en 1958 la Constitución proscribió las interpelaciones, aunque subsistió la moción de censura (artículo 50).

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. Además, en los sistemas par-

lamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales puede o no implicar la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura es la institución de origen parlamentario que mayor presencia tiene en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Once Constituciones³⁵ la han adoptado, con las variantes que serán expuestas en esta sección. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en cuatro Constituciones.³⁶ Hasta 2008, sólo en otros dos países, Bolivia y Chile,³⁷ no existían formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. Sin embargo, el proyecto boliviano de una nueva Constitución, en proceso de aprobación, también incluye el tema. En cuanto a los países africanos, europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Angola, Georgia, Irán, Kazajstán, Mozambique, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán, Ucrania y en casi todos los países francófonos.

I. ARGENTINA

Artículo 101. El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus

35 Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

36 Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. En 2008 los presidentes Daniel Ortega, de Nicaragua, y Leonel Fernández, de la República Dominicana, anunciaron la inminente reforma de las respectivas constituciones. A juzgar por las aportaciones de las correspondientes consultas, es previsible que en ambos casos se desarrollen nuevas formas de responsabilidad política del gabinete y de control político parlamentario. Edwin Castro, profesor universitario y dirigente político nicaragüense, ha propuesto cambios substanciales cuya adopción implicaría un proceso muy profundo de parlamentarización del sistema presidencial. Incluye la figura del primer ministro, como cabeza del gobierno, la moción de censura y la disolución parlamentaria. *Cfr. Parlamentarización del sistema político nicaragüense*, Managua (en prensa).

37 En el caso de la Constitución chilena, el artículo 52 alude a la responsabilidad política de los ministros, si bien no precisa el procedimiento para hacerla efectiva.

cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.

La reforma de 1994 introdujo la interpelación y la moción de censura como instrumentos de control congresual, pero los rodeó de tales precauciones que los han hecho inaplicables. Como se advierte en el texto, sólo puede ser objeto de responsabilidad el jefe de gabinete, no los restantes ministros. Esta es una limitación muy sensible. Además, la interpelación resulta dificultada en virtud del elevado número de legisladores que deben promoverla: la mayoría absoluta de la totalidad de los respectivos integrantes de la cámara donde se presente; para aprobar la censura se requiere una mayoría análoga en ambas cámaras. Es comprensible proteger a los ministros, pero no al extremo de hacer nugatoria una institución de control como la interpelación. Al ser adoptadas reservas de esta magnitud, los instrumentos se desvirtúan porque cumplen sólo con una función declarativa.

II. BOLIVIA

Al preparar esta edición, en Bolivia se mantenía latente la posibilidad de adoptar una nueva Constitución. El proyecto fue aprobado por la Asamblea Constituyente en noviembre de 2007, pero un mes más tarde fue modificado. Con motivo del referéndum revocatorio del presidente, realizado en agosto de 2008, el jefe del Estado y del gobierno boliviano anunció que convocaría a la ciudadanía para que expresara su opinión acerca del proyecto. Este documento presenta varios aspectos vulnerables: fue aprobado por una asamblea dominada por el partido del presidente; admite la reelección presidencial sucesiva y mantiene una extrema concentra-

ción del poder. En cuanto a la materia de este estudio, admite la interpelación y la censura, en estos términos:

Artículo 159.

I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina[n] esta Constitución y la ley:

...

18. Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las ministras o los ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las cámaras. La censura implicará la destitución de la ministra o del ministro.

Como puede apreciarse, la redacción del texto coincide con la impropia técnica de las Constituciones venezolana y ecuatoriana, que acogen un supuesto *lenguaje de género*. En lo que toca a la estructura del precepto, se advierte un descuido análogo al de su redacción. La versión original, de noviembre, sólo preveía la existencia de una cámara, no obstante lo cual el precepto comentado aludía a “cualquiera de las cámaras”. El proyecto fue revisado en diciembre de 2007, como consecuencia de lo cual resultaron modificados varios preceptos, entre ellos el 148, que pasó a 146 y adoptó el sistema bicamaral, para que al lado de la Cámara de Diputados haya otra de representantes departamentales. Se procura atenuar así la tendencia secesionista planteada por algunos departamentos. La Cámara Departamental estaría compuesta por 36 miembros, y la de Diputados, por 121. Con independencia del problema que pudiera generar la distinta la configuración de las fuerzas en cada una de las cámaras, la cuestión fundamental consistiría en la aplicación de un sistema muy ambiguo. Como se puede apreciar, la censura corresponde a la Asamblea, pero ambas cámaras tienen facultades para promover la interpelación que puede culminar en censura. Para que ésta sea aprobada, se necesitan dos tercios del total de integrantes de la Asamblea, pero no se fija la mayoría requerida para que cada cámara dé curso al trámite de censura ante el

pleno de la Asamblea, ni la frecuencia de su posible interposición. Con esta configuración institucional, en lugar de un sistema de responsabilidades políticas de los ministros ante el órgano de representación, se favorece la posibilidad de una impugnación permanente que puede conducir a la parálisis del gobierno, o a un enfrentamiento frontal entre el gobierno y el Congreso.

III. COLOMBIA

(Texto original).

Artículo 135.9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

El texto original de la Constitución colombiana de 1991 introdujo un mecanismo razonable por su flexibilidad, que permite censurar a cualquiera de los ministros. La moción podía ser presentada en cada cámara por una décima parte del total de sus miembros y, conforme al texto de 1991, para prosperar se requería de la mayoría absoluta en ambas cámaras. Es importante que se conceda el derecho de audiencia a los ministros; sin embargo, para evitar que se resuelva de una manera intempestiva, o que se paralice la gestión del ministerio por un tiempo excesivo, se dispone que no se podrá votar antes de tres ni después de diez días contados a partir de que se haya cerrado el debate. Este periodo permite serenar los ánimos y abre una etapa de reflexión, a la vez que reduce el

periodo de incertidumbre en cuanto a la suerte que haya de correr el ministro.

Aun cuando se condiciona la posibilidad de una nueva moción al surgimiento de hechos distintos de los que hayan motivado la moción anterior, no se adoptan restricciones de carácter temporal, de suerte que, al menos en teoría, es posible presentar tantas mociones cuantos hechos susceptibles de ser impugnados consideren los legisladores a lo largo de cada año. En este caso se deja a la discreción de los legisladores valorar los costes políticos que tiene para ellos insistir en la remoción de un ministro más allá de lo que pueda ser considerado prudente por la opinión pública.

En 2007 fue modificada la Constitución³⁸ para extender los efectos de la censura a todos los ámbitos del gobierno, incluidos el departamental y el municipal. Además, en cuanto al gobierno nacional se introdujeron cambios de gran magnitud. El precepto reformado quedó en estos términos:

Artículo 135.9. Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

38 Acto legislativo número 1, de 2007; entró en vigor el 1o. de enero de 2008.

Como se puede apreciar, además de los ministros fueron incorporados los superintendentes y directores de departamentos administrativos.³⁹ Esta tendencia a prever la censura para los titulares de cargos administrativos, que se advierte también en otros sistemas constitucionales, es exclusiva de los sistemas presidenciales. Los sistemas parlamentarios sólo disponen la censura como un instrumento de responsabilidad política, aplicable por ende a los ministros, no a quienes desempeñan tareas de estricto carácter administrativo. En Colombia se distorsiona el sentido de la censura, porque si bien los órganos de representación política deben contar con los medios para valorar el desempeño político del gobierno, resulta exorbitante que extiendan sus facultades de control a la gestión de estricto contenido administrativo. Las entidades administrativas están sujetas a la conducción política de un ministerio y en esta medida los correctivos políticos sólo deben ser aplicables al titular del ministerio.

La responsabilidad política de los órganos administrativos, que se tiende a generalizar, carece de fundamento teórico y puede conducir a equívocos, porque desvía la atención que debe recaer sobre los ministerios, auspicia la multiplicación de entidades controlables, disminuyendo por lo mismo la capacidad de concentración del Congreso en los ministerios, y dificulta las posibilidades de realizar sesiones periódicas de control con relación al gabinete. Además, permite que los ministros encuentren un punto de escape para eludir sus responsabilidades.

Otro aspecto que llama la atención de la reforma colombiana consiste en que la censura es una facultad que cada cámara ejerce de manera autónoma. Este mecanismo plantea problemas delicados, que pueden conducir a un enfrentamiento entre las dos cámaras del Congreso. El Senado consta de 102 miembros, de los cuales dos son elegidos por las comunidades indígenas, y los otros 100 son elegidos por una sola circunscripción nacional; en cambio, los

³⁹ Las superintendencias son organismos auxiliares del presidente o de los ministerios, en los términos de las leyes de su creación (artículo 150.7).

representantes son elegidos en 32 distritos departamentales y la capital del país. Esto da lugar a que la composición, en cuanto a los partidos políticos, presente diferencias. En tanto que la censura puede ser iniciada y adoptada en cualquiera de las cámaras por separado, el sistema vigente a partir de 2008 podrá generar tensiones no previstas entre ambas ramas del Congreso.

IV. COSTA RICA

Artículo 121.24. Formular interpelaciones a los ministros de gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

Se exceptúan de ambos casos, los asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes.

En este caso no se establecen límites en cuanto al número de legisladores que pueden presentar interpelaciones o una moción de censura; para que sea aprobada la moción se requiere una votación calificada de dos tercios de los votos presentes, no del total de los miembros de la Asamblea. En cuanto a las causas que pueden generar una moción, hay dos vertientes: la violación de normas constitucionales o legales, o la comisión de errores que tengan una doble característica: su gravedad y la afectación de intereses públicos. En este caso, se puede tratar de un daño actual o potencial. Se hace la salvedad de cuestiones que puedan ser consideradas de seguridad nacional. El texto deja abierta la oportunidad para la valoración subjetiva de los hechos susceptibles de ser considerados como un error que perjudique —o pueda hacerlo—, el interés público. La noción misma de interés público resulta de una ampli-

tud tal, que también contribuye a extender de manera considerable la discrecionalidad interpretativa de los legisladores.⁴⁰

V. ECUADOR

Artículo 133. La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de la Presidenta o Presidente del República, de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, de las ministras o ministros de Estado, o de los máximos representantes de la Procuraduría General del Estado, de la Contraloría General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, de la Defensoría del Pueblo, de la Defensoría Pública General, de las superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral y de las vocales y los vocales del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de los miembros de la Función Electoral, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.

La censura producirá la inmediata destitución de la servidora o del servidor, salvo en el caso de las ministras o los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo le corresponderá decidir a la presidenta o al presidente de la República.

Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase al conocimiento del juez competente.

En la Constitución ecuatoriana de 2008, al igual que en la anterior, de 1998, aparecen en un mismo texto dos instituciones diversas: el enjuiciamiento político, relacionado con la presunta comi-

⁴⁰ Este tema se examina con mayor detalle al analizar la moción de censura en Panamá.

sión de delitos de altos funcionarios, incluido el presidente, y la responsabilidad política exigible a través de la moción de censura. Este último caso está regulado en los párrafos tercero y cuarto del precepto transcrito. La censura no es una figura nueva en Ecuador, donde existe desde su Constitución de 1906 (artículo 34), por lo que llama la atención esta heterodoxa combinación de elementos, que no fue corregida en la Constitución más reciente. Los ministros pueden ser censurados por la mayoría del total de miembros del Congreso, pero esa decisión no tiene efectos vinculantes y es el presidente quien decide si conserva al ministro en su gabinete. También aquí hay una contradicción, porque el precepto establece que los ministros sólo son objeto de la moción si incurren en violaciones del orden constitucional o legal, por lo que no resulta explicable que en tales circunstancias el presidente los sostenga en su cargos. Se advierte que, por descuido técnico, el legislador confundió las figuras de la responsabilidad penal y administrativa con la responsabilidad política.

Conforme al sistema adoptado en 1906, conservado en 1945, los ministros censurados cesaban en sus funciones y quedaban inhabilitados para ocupar otra cartera durante los dos años siguientes (artículo 92, reproducido en el artículo 77 de la Constitución de 1945). De esta suerte se evitaba lo que en otros sistemas a veces ocurre cuando prospera la censura: que el funcionario cesa en un ministerio pero acto seguido pasa a desempeñar otro. Esto también llega a ocurrir en los sistemas parlamentarios, donde es común la rotación de los ministros.

El sistema introducido en 2008 reitera los errores técnicos de la norma que le precedió, e incurre en otros. Además de la redacción equívoca que resulta de incluir distinciones de género (y que no les impide incurrir en desaciertos como aludir a “los” integrantes del Congreso, en vez de a “las y los” integrantes, o a “los demás funcionarios”, en lugar de a “las y los demás funcionarias y funcionarios”, con lo que se demuestra la inutilidad e imposibilidad práctica de emplear semejante redacción), son identificables varios problemas de técnica legislativa. Al enjuiciar al presidente de la República,

por incumplir las “funciones que le asigna la ley”, confiere a las violaciones a la legislación ordinaria el mismo efecto que cuando esas violaciones son de orden constitucional. También llama la atención que para enjuiciar al presidente se requiera de mayoría absoluta, en tanto que para censurar a los miembros del órgano electoral sea necesaria una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea. La responsabilidad política de los ministros es reiterada en el artículo 153, aunque en forma muy vaga.

El sistema de controles implantado por la Constitución de 2008 resulta contradictorio y podrá producir efectos negativos en la relación entre las instituciones. El artículo 131 regula el juicio político y el 132 la destitución del presidente. En el primer caso indica que es posible “proceder a la censura” del presidente, sin tener en cuenta que este funcionario ejerce un cargo de elección popular. Por otra parte, las dos primeras causales para enjuiciar y destituir, conforme a cada uno de esos preceptos, son las mismas: “delitos contra le seguridad del Estado” (artículos 131.1 y 132.1), y “delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito” (artículos 131.2 y 132.2). Este problema exhibe premura o descuido en la redacción de los preceptos, máxime que sólo es posible tramitar la destitución en una sola ocasión, y durante los tres primeros años de un periodo legislativo, en tanto que el juicio no tiene limitación en cuanto al momento ni al número de ocasiones en que puede ser promovido. Esta desfiguración de los controles parlamentarios es adversa a su sentido y a las posibilidades reales de ser utilizados de una manera responsable.

El extremo de la inoperancia de los controles parlamentarios en el sistema ecuatoriano se presenta en los artículos 132.4 y 150. Conforme al primer precepto, la Asamblea puede destituir al presidente “por grave crisis económica y conmoción interna”, y de acuerdo con el segundo el presidente puede disolver la Asamblea “por grave crisis política y conmoción interna”. En otras palabras, las mismas causas que permiten a la Asamblea destituir al presi-

dente, facultan al presidente para disolver el cuerpo de representantes. Todo dependerá de quien actúe antes.

VI. EL SALVADOR

Artículo 131.34. Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones oficiales autónomas.

Artículo 131.37. Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado; o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los derechos humanos.

Artículo 165. Los ministros o encargados del despacho y presidentes de instituciones oficiales autónomas deberán concurrir a la Asamblea Legislativa para contestar las interpelaciones que se les hicieren.

Los funcionarios llamados a interpelación que sin justa causa se negaren a concurrir, quedarán, por el mismo hecho, depuestos de sus cargos.

La norma suprema salvadoreña amplía la responsabilidad política a los titulares de los órganos constitucionales autónomos; de esta manera se sujeta a todos los altos cargos al control político de la Asamblea. Esta es una medida en apariencia saludable, pero que incurre en el error de atribuir responsabilidad política a los titulares de organismos que, al menos en teoría, deben ocuparse de funciones técnicas (como la banca central, las universidades o los institutos electorales, por ejemplo) o que corresponden a magistraturas de opinión (como las oficinas encargadas de la tutela de los derechos humanos). Al sujetar a una moción de censura a ese tipo de funcionarios, se aplican criterios de valoración política a las actividades que fueron encomendadas a órganos autónomos con objeto de sustraerlos del tráfico político. La censura, como instrumento de con-

trol, se explica en el caso de los gobiernos, mas no en el de órganos de relevancia constitucional ajenos a las decisiones políticas.

También hay un error de diseño al conferirle mayor fuerza a las interpelaciones que a la censura misma. El funcionario que no comparezca, siendo requerido para atender una interpelación, queda removido de su cargo, lo que no sucede cuando es objeto de censura, porque ésta sólo tiene el valor de una recomendación. Sólo se hace un par de excepciones, en los caso de los funcionarios de seguridad o de inteligencia que vulneren derechos humanos, pero no se adopta el mismo criterio con relación a titulares de otras áreas de gobierno que también hayan lesionado esos derechos. Otro aspecto llamativo consiste en que no se determina la mayoría necesaria para que sea adoptada la censura, por lo que se aplica la regla del procedimiento general: la mayoría simple de los presentes.

VII. GUATEMALA

Artículo 166. Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

Artículo 167. Efectos de la interpelación. Cuando se planteara la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un periodo no menor de seis meses.

Si el ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.

La Constitución guatemalteca confiere un gran poder a los diputados, pues cualquiera de ellos puede presentar una interpelación, y para transformarla en moción de censura es suficiente con la solicitud de cuatro diputados. Este mecanismo tiene ventajas por cuanto hace a la libertad de los legisladores, pero también produce un efecto de paradoja, porque reduce de manera considerable la importancia política de la interpelación y de la moción. En tanto que la acción impugnadora puede ser realizada por una sola persona, o por un pequeño núcleo en el caso de la moción, los partidos de mayor peso político pueden quedar al margen de la acción política emprendida por algunos legisladores. Además, esta facilidad conferida a los legisladores estimula actitudes de exhibicionismo

personal, que desgastan el instrumento de control. Hay un incentivo para interpelar que va más allá de lo razonable, en tanto que el ministro queda arraigado en el país. Esta medida, por otra parte, se puede extender de manera simultánea a cuatro integrantes del gabinete, lo cual implica que los demás ministros quedan protegidos contra cualquier interpelación o censura hasta que hayan quedado resueltos los asuntos en trámite.

La Constitución también incluye una especie de veto en cuanto a la moción de censura, porque permite que el ministro censurado, con el apoyo presidencial y del Consejo de Ministros, promueva ante el Congreso la reconsideración de su caso. Sólo si este órgano ratifica la decisión por dos tercios del total de sus miembros, la censura es vinculante. El texto es barroco, pues aunque dispone que la censura puede ser adoptada por la mayoría absoluta de los diputados, sus efectos se alcanzan hasta que es ratificada por la mencionada mayoría especial. El ministro está obligado a recurrir, porque de no hacerlo quedará separado del cargo e inhabilitado por seis meses; en el caso contrario, aun cuando fuera ratificada la decisión en su contra, quedaría separado pero no le sería aplicable la inhabilitación. En cuanto a las excepciones para la procedencia de la interpelación, se prevén dos casos: los asuntos diplomáticos y las operaciones militares pendientes. Debe entenderse por “pendientes” las que están en curso, no las que se encuentran en preparación.

VIII. HAITÍ

Artículo 129.2. Se reconoce a todos los miembros de ambas cámaras el derecho a preguntar e interpelar a un miembro del gobierno o al gobierno en su conjunto acerca de actos de la administración.

Artículo 129.3. La interpelación debe ser promovida por cinco miembros de cualquiera de las cámaras. La interpelación puede conducir a un voto de confianza o de censura, adoptados por la mayoría de la cámara correspondiente.

Artículo 129.4. Cuando se produzca una moción de censura relacionada con el programa de gobierno o con una declaración de política general del gobierno, el primer ministro debe presentar al presidente de la República la dimisión del gobierno.

Artículo 129.5. El presidente debe aceptar la dimisión y designar un nuevo primer ministro, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución.

Artículo 129.6. El cuerpo legislativo no puede adoptar más de una moción de censura por año sobre una cuestión relacionada con el programa de gobierno o con una declaración de política general del gobierno.

Los artículos 133 y 155 constitucionales podrían dar lugar a algún equívoco, porque establecen que el Poder Ejecutivo se ejerce por el presidente, al que identifica como jefe del Estado, y por el gobierno, a cuyo frente está un primer ministro. Empero, cuando se alude a los estados de excepción, en los artículos 105, 106, y a la incapacidad para ejercer la Presidencia, en el 148, es directa y clara la referencia al presidente, como jefe del *Poder Ejecutivo*. Por otro lado, el presidente encabeza el Consejo de Ministros (artículos 154 y 166). No cabe duda, por consiguiente, de que en Haití existe un sistema presidencial.

Como ya se aclaró en el capítulo tercero, acerca de la confianza, la inclusión de esta expresión en el artículo 129.3 sólo tiene una función reiterativa de la facultad de los representantes en cuanto a censurar a los ministros, y sirve para subrayar los diferentes efectos de la censura: si se dirige a uno o a varios integrantes del gobierno, los afecta en lo individual; en cambio, si se plantea con relación al programa de gobierno o a una declaración de política general, produce la remoción del gabinete en su totalidad, incluido el primer ministro. En cuanto a la limitación impuesta por el artículo 129.6, es aplicable a la censura del gobierno, mas no a la que involucre a alguno de sus integrantes.

IX. HONDURAS

Artículo 205.22. Interpelar a los secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la administración pública;

Artículo 251. El Congreso Nacional puede llamar a los secretarios de Estado y éstos deben contestar las interpelaciones que se les hagan, sobre asuntos referentes a la administración pública.

La Constitución hondureña contiene una obligación para los funcionarios, pero no prevé sanción alguna en el caso de ser incumplida. Esta norma no figuraba en el texto original de 1982, y con su inclusión nada cambió, excepto adicionar una atribución al Congreso que se convierte en un instrumento de control en estado germinal. Al menos se ha dado el paso de incorporar una institución que parecía incompatible con los sistemas presidenciales convencionales y que facilitará, en algún momento, el desarrollo de verdaderos mecanismos de control político en Honduras.

X. MÉXICO

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, que comparecerán y rendirán informes bajo pro-

testa de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

La Constitución mexicana fue reformada en 2008, para incluir dos modalidades de controles parlamentarios: la pregunta y la interpelación. En ambos casos se muestra la versatilidad de esos instrumentos, porque la versión mexicana contiene aspectos innovadores.

En cuanto a la pregunta, además de la previsión habitual de poderla formular a los integrantes del gabinete presidencial, se dispone que también se le pueda dirigir al presidente de la República. La singularidad de esta pregunta parlamentaria es que sólo se puede formular con motivo del informe que el presidente debe presentar cada año. Por primera vez en la historia constitucional de México el presidente queda relevado de dar lectura a su informe, ante el Congreso; se sigue, en este punto, el diseño constitucional francés, si bien una reforma introducida a la Constitución francesa, casi simultánea a la mexicana, invierte a su vez la tradición constitucional de aquel país y permite que el presidente de Francia comparezca

cada año ante el parlamento para informar acerca de los resultados de su gestión.

La novedosa modalidad elaborada en México permite a los legisladores formular preguntas por escrito. El propio Congreso fijará el cupo de preguntas y, lo más importante, los efectos que se atribuyan a las respuestas. El texto constitucional confiere el derecho a preguntar al presidente a cada una de las cámaras, no a sus integrantes en particular. Esto significa que los planteamientos deben ser aprobados por los respectivos plenos, con lo que reflejan una preocupación compartida por el conjunto o al menos por la mayoría de los representantes, y no por un legislador o por un partido. En estos términos cada pregunta tiene una fuerza política considerable, porque traduce una inquietud institucional de cada cámara.

Las disposiciones internas de ambas cámaras han establecido, además, que los respectivos plenos expresarán su satisfacción o insatisfacción con las respuestas presidenciales. La Constitución no fijó plazo alguno para que el presidente conteste, lo que franquea la oportunidad de que las cámaras le dirijan excitativas de respuesta, que no tienen el carácter de sanción pero sí de un requerimiento público.

En cuanto los secretarios y los demás altos funcionarios a los que aluden los artículos 69 y 93, el sistema de preguntas es doble: en los términos del artículo 93, procede la pregunta por escrito, formulada, como en el caso del presidente, en términos colectivos por parte de cada una de las cámaras; pero en tanto que también está prevista la presencia ante las cámaras de esos mismos funcionarios, queda implícito que en este caso las preguntas y las interpelaciones sean verbales y reflejen las inquietudes del legislador o del partido que las formule.

Otro aspecto relevante es que, con excepción del presidente, las respuestas de los demás funcionarios se otorgan bajo promesa de decir verdad. Si bien no existe previsión expresa para que de las interpelaciones se desprenda algún tipo de moción, ésta se infiere en el caso de que se incurra en alguna alteración de la verdad.

Serán las disposiciones reglamentarias y la práctica las que definirán el alcance de los preceptos reformados que, a diferencia de otras modificaciones constitucionales, han propendido a un desarrollo muy minucioso. En esta ocasión se abandonó el casuismo tradicional de la técnica de la reforma constitucional en México, dejando que la experiencia complemente sus objetivos.

Al señalarse que los funcionarios deben pronunciarse con verdad, se pueden contemplar varias hipótesis. Por ejemplo, si se hace referencia a un hecho, pero de manera incompleta, se estaría faltando al principio de completitud de la verdad y se podría incurrir en una omisión violatoria de la obligación constitucional consignada en los artículos 69 y 93. Decir una parte de la verdad, puede implicar un ocultamiento relevante. La verdad debe ser completa, no parcial; una verdad parcial puede implicar una distorsión total.

La consecuencia jurídica de faltar a la verdad no podrá ser la remoción del funcionario, porque no está prevista en la norma, pero esto no limita la facultad de cada cámara para hacer saber el hecho al presidente de la República y a la ciudadanía, e incluso, ante el incumplimiento de una obligación constitucional por parte de un funcionario, podría expresarle un extrañamiento, dejando al presidente la decisión de conservarlo o no en su cargo. Cada presidente valorará la magnitud de la falta y decidirá acerca de las ventajas o de los perjuicios de contar con colaboradores que ocultan o deforman la verdad.

Hay otro aspecto que sólo la práctica constitucional elucidará. La redacción de los artículos 69 y 93 obligan a decir verdad cuando los funcionarios rindan informes, pero una interpretación restrictiva de la última parte del artículo 93 podría dar lugar a que se entendiera que el alcance de esa obligación no se aplica cuando los servidores públicos involucrados respondan a preguntas o a interpelaciones. A pesar de que la redacción del precepto ofrece esta posible lectura, sería muy controvertible que los funcionarios en cuestión se apoyaran en un subterfugio que les confiriera el derecho a mentir. En otras palabras, si se considerara que el deber de pronunciarse con verdad sólo es aplicable a la información, pero

no a las respuestas, se estaría admitiendo la decisión de engañar al Congreso. Es evidente que en un Estado constitucional no puede admitirse una desviación semejante.

XI. NICARAGUA

Artículo 151.

...

Los ministros y viceministros de Estado y los presidentes o directores de entes autónomos o gubernamentales, proporcionarán a la Asamblea Nacional las informaciones que se les pidan relativas a los negocios de sus respectivas ramas, ya sea en forma escrita o verbal. También pueden ser interpelados por resolución de la Asamblea Nacional.

El comentario que se hace al texto de la Constitución hondureña, es aplicable al caso nicaragüense. El texto original de 1987 tampoco contenía este último párrafo del artículo 151. Sin embargo, la Constitución nicaragüense fue adicionada en 2005, en éstos términos:

Artículo 138.

...

Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.

Se trata de un caso de censura vinculante; empero, las resistencias que surgieron de inmediato llevaron a tomar el acuerdo político de sujetar su vigencia a “que se logre un consenso entre los principales actores políticos del país: los dos grupos parlamentarios mayoritarios y el gobierno de la República”. Luego, el plazo se volvió a ampliar y mediante la Ley 610, de 2007, se determinó que

el precepto entrara en vigor el 20 de enero de 2008. Días antes de cumplido el término, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la posposición y decretó la vigencia inmediata del precepto.⁴¹

XII. PANAMÁ

Artículo 155.7. Dar votos de censura contra los ministros de Estado cuando éstos, a juicio de la Asamblea Legislativa, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea exequible se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los legisladores, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea.

En cuanto al procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad ministerial, en Panamá se fija un periodo de reflexión entre la propuesta y su discusión, con una doble exigencia en cuanto al voto: la mitad del total para sustentar la propuesta, y dos terceras partes para su aprobación. De la redacción del texto se desprende que, en todos los casos en que se decida censurar, los ministros serán removidos. No se incluyen límites en cuanto al número de ministros que pueden estar involucrados en una moción, ni por lo que respecta a las ocasiones sucesivas en que se promuevan estas mociones.

La cuestión de mayor calado aparece en la primera parte del precepto, que admite una interpretación muy amplia y en consecuencia favorece las posibilidades de control por parte de la Asamblea. A diferencia de Costa Rica, donde se tutela el “interés público”, en el caso de Panamá se alude a los “intereses del Estado”. Ambas expresiones pueden ser convergentes en tanto que su contenido está sujeto a consideraciones que pueden variar. Esa flexibilidad plantea riesgos, toda vez que la extensión del concepto lo mismo puede orien-

41 *Cfr.* Castro, Edwin, *op. cit.*, nota 36.

tarse hacia una tutela más eficaz de las libertades públicas, que en dirección opuesta. En condiciones de normalidad democrática es razonable la utilización de expresiones susceptibles de adaptarse a la evolución social; pero cuando existe el peligro de procesos involutivos, también se pueden generar efectos indeseables.

No se dispone de conceptos establecidos que precisen el significado de expresiones como las contenidas en las Constituciones de Costa Rica y Panamá. Sin embargo, los criterios jurisprudenciales y doctrinarios presentan ciertas regularidades orientadoras. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha aceptado opiniones consultivas en las que se destaca que el *interés público, colectivo o general* es un elemento de los Estados constitucionales democráticos mediante el cual se protegen los derechos esenciales de las personas y se promueve su desarrollo cultural y material.⁴² Las fuentes doctrinarias y jurisprudenciales nacionales, a su vez, asocian ese concepto con el reconocimiento y la tutela de los derechos de una comunidad, así como con las acciones para preservar y promover su bienestar. Se suele establecer el contraste entre el interés público y el interés privado, por cuanto éste se individualiza en las personas físicas o morales, en tanto que el primero concierne a grupos sociales o a la totalidad de los integrantes de un Estado.

La determinación del interés público corresponde, por lo general, a los órganos jurisdiccionales, pero existen casos, como los que aquí se mencionan, en que esa facultad recae también en los órganos de representación política. Podría decirse que hay una diferencia entre el concepto considerado en Costa Rica, que estaría concernido con los intereses de la población, y el contemplado en Panamá, que podría aludir sólo a los atinentes al aparato del poder. Sin embargo, aplicar esta interpretación restrictiva conduciría a la conclusión de que la moción de censura procedería cuando los mi-

42 Opiniones consultivas OC-5/85 y OC-6/86, en García Ramírez, Sergio, (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2006, t. 1, pp. 917 y ss., así como 941 y ss.

nistros afectaran sus propios intereses, lo que sería absurdo. Por lo mismo, es posible afirmar que en ambos casos se alude a una misma gama de intereses, en este caso de naturaleza colectiva.

Cuando se profundice en la discusión sobre la materia será posible identificar otros elementos de referencia, como los que resultan del concepto, todavía más amplio, de razón pública o de interés común, para denotar la relevancia que se atribuye a los valores compartidos, como la tolerancia, la imparcialidad en el funcionamiento de los órganos del poder, y la equidad y la justicia en las relaciones sociales.⁴³ En otras palabras, hay estándares sociales que deben ser respetados por los titulares de los órganos del poder, y su infracción puede dar lugar a las consiguientes responsabilidades, exigibles a través de los representantes de la sociedad misma.

XIII. PARAGUAY

Artículo 193. De la citación y de la interpelación.

Cada cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la administración pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada.

La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas.

43 En este sentido puede verse Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, esp. pp. 245 y ss.; *Political liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 212 y ss., y *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, pp. 92 y ss.

No se podrá citar ni interpelar al presidente de la República, al vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.

Artículo 194. Del voto de censura.

Si el citado no concurriese a la cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al presidente de la República o al superior jerárquico.

Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema respecto al mismo ministro o funcionario citados, en ese periodo de sesiones.

En un solo precepto, el 193, se fijan las bases para citar e interpelar a los altos funcionarios públicos. Surge, sin embargo, una confusión, porque parecería que todos los funcionarios cuya comparecencia es posible requerir, también pueden ser objeto de una interpelación. Aunque en Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua las Constituciones prevén las interpeleciones a los titulares de los entes autónomos, en Paraguay se da la impresión de que esa facultad de las cámaras se extiende hasta los directores de las empresas de participación estatal. Es posible que la confusión se origine por no haber distinguido entre preguntas e interpeleciones. En un lenguaje coloquial pueden resultar sinónimos, pero en términos parlamentarios la pregunta corresponde a una solicitud de información o aclaración, en tanto la interpelación es el cuestionamiento de una decisión gubernamental, seguido de un debate parlamentario. Esto se confirma cuando el propio precepto aclara que la minoría también tiene el derecho de formular preguntas.

La prohibición de interpelar al presidente y al vicepresidente que aparece en el párrafo final del precepto, resulta innecesaria supuesto que en el primer párrafo se hace referencia a las personas a quienes es posible citar, y en ningún caso se infiere que entre ellos estén incluidos el presidente y el vicepresidente, a quienes no se considera altos funcionarios de la administración. Por lo demás, en

el contexto del sistema establecido sí se explica la excepción aplicable a los funcionarios judiciales.

La censura aparece regulada por el artículo 194 y, a pesar de la alta votación requerida para su aprobación (dos tercios de los presentes), nada más tiene el efecto de una recomendación al presidente. En este punto también hay un error técnico, porque se hace objeto de la censura a todos los funcionarios mencionados en el artículo precedente, aunque muchos de ellos no dependen del presidente y otros no se encuentran sujetos a una subordinación jerárquica que permita hacer efectiva la recomendación congresual. En éste, como en otros casos, la censura sólo tiene relevancia por los efectos de opinión pública que genera.

XIV. PERÚ

Artículo 131. Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos 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.

El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Ésta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

Artículo 132. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministerio censurado, debe renunciar.

El presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

Artículo 133. El presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

En este caso las interpelaciones están sujetas a un procedimiento doble: la iniciativa puede proceder del 15% del total de los congresistas, pero para que le sea formulada al Consejo de Ministros o a algún ministro en particular, debe estar de acuerdo el 33% de los legisladores. El debate correspondiente se produce entre el tercer y el décimo días de su admisión. Esto significa que si bien los ministros asisten al Congreso con periodicidad, solamente lo hacen para responder preguntas, en los términos del artículo 129.

La moción de censura, que asimismo puede ser individual o colectiva, debe ser presentada por el 25% de los integrantes del Congreso, y aprobada por más del 50%. La discusión se lleva a cabo entre los días cuarto y décimo de su presentación. En todos los casos se produce la remoción de los ministros.

La censura en Perú tiene una larga tradición; es, incluso, el primer sistema presidencial que la contempló. El Consejo de Ministros apareció en la Constitución de 1856, y en la legislación reglamentaria se admitió la posibilidad de interpelarlos y censurarlos. Las sucesivas Constituciones de 1860, 1920 y 1933, consolidaron la presencia de esa institución.⁴⁴ En la exposición de motivos del

44 Véase García Belaunde, Domingo, “El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)” ponencia

proyecto de Constitución elaborado por la Comisión Villarán, en 1931, se manifestaba que “el voto de censura es una pieza añadida que no encaja bien en nuestro régimen presidencial”. Empero, agregaban párrafos adelante, “no estamos en el caso de escoger lo que teóricamente parezca mejor”. Y luego aludían a la larga historia de la censura en Perú: “los congresos han tomado ya el derecho de censurar ministros y es difícil imaginar que lo abandonen”.⁴⁵

El primer texto que incluyó una institución análoga a la censura fue la Constitución Vitalicia de 1826 dictada por Simón Bolívar. Aparte sus móviles de perpetuación política y el tono conservador del texto, Bolívar hizo un diseño constitucional de incuestionable originalidad. Contemplaba cuatro poderes: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Legislativo se componía por tres asambleas, pero ninguna de ellas tenía facultades superpuestas con las otras; preveía que el vicepresidente de la República, nombrado por el presidente con la ratificación del Senado, sería a la vez el jefe del gabinete (artículo 92), y disponía que el Senado podría separar de sus cargos al vicepresidente y a los secretarios de Estado (artículo 51). Esta Constitución tuvo una vigencia de siete semanas, pero desde varios puntos representa un arreglo institucional razonable. Las facultades conferidas al vicepresidente, por ejemplo, se explican en tanto que Bolívar preveía una prolongada ausencia del país y por ende le delegaba la conducción de los secretarios de Estado.

presentada en el Seminario Internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, IDEA-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 6-8 de febrero de 2008. El autor considera, asimismo, que la parlamentarización del sistema constitucional peruano se inicia en 1856 y culmina con la Constitución de 1933.

⁴⁵ Véase Pareja y Paz-Soldán, José, *Las Constituciones del Perú*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1954, p. 923.

XV. REPÚBLICA DOMINICANA

Artículo 37.22. Interpelar a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.

En cuanto a los funcionarios susceptibles de ser interpelados, son aplicables los comentarios hechos en el caso de El Salvador, y por lo que hace a sus efectos, son precedentes los comentarios acerca de la Constitución hondureña.

XVI. URUGUAY

Artículo 147. Cualquiera de las cámaras podrá juzgar la gestión de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno. Cuando se presenten mociones en tal sentido, la cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de legisladores que concurra.

Artículo 148. La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada, en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.

Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros. La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del ministro, de los ministros o del Consejo de Ministros, según los casos.

El presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del cuerpo.

En tal caso la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes. Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las cámaras.

En tal caso deberá convocar a nueva elección de senadores y representantes, la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del ministro, ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberá hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los legisladores.

El presidente de la República no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes.

Tratándose de desaprobación no colectiva, el presidente de la República no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.

Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las cámaras, las cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva.

La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.

Dentro de los quince días de su constitución, la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera caerá el Consejo de Ministros. Las cámaras elegidas extraordinariamente completarán el término de duración normal de las cesantes.

La norma uruguaya regula con gran detalle la cuestión de confianza y la moción de censura. En este caso sobresale la facultad de veto conferida al presidente, cuando la censura haya sido adoptada por menos de dos tercios del total de los legisladores. Para superar el veto se requiere esa mayoría, y si no se obtiene o no se llega a producir la sesión correspondiente, se considera que ha habido una revocación tácita de la resolución adversa al gobierno. Además de existir una discrepancia irreducible entre la Asamblea y el presidente, éste tiene la facultad de disolver las cámaras para que los electores resuelvan el diferendo. Se aplica, en toda su extensión, la mecánica de la censura vigente en los sistemas parlamentarios.

XVII. VENEZUELA

Artículo 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su Reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva, por una votación no menor de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de vicepresidente ejecutivo vicepresidenta ejecutiva o de ministro o ministra por el resto del periodo presidencial. La remoción del vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo periodo constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al presidente o presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su periodo constitucional.

El artículo 222 confunde la responsabilidad política con la penal, e incurre en una vulneración al principio de seguridad jurídica, pues admite que los reglamentos de las leyes adopten otros instrumentos de control político y de responsabilidades administrativas y penales, además de los que consigna la Constitución. Todo indica que se trata de un error técnico, en tanto que expone a los altos funcionarios a la acción intempestiva de la Asamblea. Por lo demás, la forma de ejercer controles tan delicados como las interpelaciones y la censura, queda sin regulación. Esto llama la atención en un texto que presenta características muy reglamentarias a lo

largo de sus 350 artículos. Sólo con relación al vicepresidente se establece que la moción de censura debe ser aprobada por una mayoría especial.

La expansión de estas instituciones de control parlamentario incluye un creciente número de sistemas constitucionales. Además de los que se han visto en América Latina, han sido incorporadas en otros muchos países. Aunque se debe distinguir entre las preguntas, las interpelaciones y la censura, como se señaló al principio de este capítulo, hay una frecuente interrelación entre las tres instituciones. Hay casos en los que sólo se admiten las preguntas, y otros donde también son aceptadas las interpelaciones, sin que se llegue a la censura. Empero, las tres modalidades de control corresponden a una misma familia, por lo que opté por examinarlas de manera conjunta. Se puede ver, así, que la combinación de las tres formas de control, con los múltiples matices que cada una puede adquirir, permite construir los equilibrios que mejor se adecuen a los objetivos de cada sistema constitucional.

Veamos ahora qué sucede en otros sistemas constitucionales.

XVIII. ARGELIA

Artículo 84. El gobierno presenta anualmente a la Asamblea Popular Nacional una declaración de política general.

La declaración de política general da lugar a un debate sobre el desempeño del gobierno.

Ese debate puede conducir a una resolución.

El debate también puede dar lugar a una moción de censura por parte de la Asamblea, conforme a lo dispuesto por los artículos 135, 136 y 137.

...

Artículo 135. Con motivo del debate sobre la declaración de política general, la Asamblea Popular Nacional puede suscitar la cuestión de responsabilidad gubernamental mediante el voto de una moción de censura.

Esa moción debe ser planteada por al menos una séptima parte del total de los diputados.

Artículo 136. La moción de censura debe ser aprobada por el voto de dos tercios del total de los diputados.

La votación se debe realizar tres días después de ser presentada la moción de censura.

Artículo 137. Una vez que la moción de censura sea aprobada, el jefe de gobierno presentará la dimisión de su gobierno al presidente de la República.

En el sistema constitucional argelino no se prevén las preguntas ni las interpelaciones a los ministros; tampoco se puede promover la censura del jefe de gobierno ni de un ministro en particular. La moción sólo procede con motivo de la discusión anual de la declaración de política general. De esta suerte, los diputados están en libertad de expresar su rechazo acerca de las decisiones políticas gubernamentales dentro de ciertos límites que permiten salvaguardar la estabilidad del gobierno. Además, conforme a la disposición constitucional la moción de censura sólo puede presentarse una vez cada año.

XIX. ARMENIA

Artículo 55. El presidente de la República:

...

El presidente de la República aceptará la renuncia del gobierno el día de la instalación de la nueva Asamblea Nacional; cuando asuma el cargo un nuevo presidente; como resultado de un voto de censura; cuando no se consiga la aprobación para el programa de gobierno; cuando renuncie el primer ministro, o cuando la oficina del primer ministro esté vacante.

Artículo 80. Los diputados tienen derecho a formular preguntas escritas y orales al gobierno, y las fracciones parlamentarias tienen derecho a formular interpelaciones. El primer ministro y los miembros del gobierno asistirán para contestar cada semana las preguntas de los dipu-

tados. La Asamblea Nacional no adoptará resolución alguna de manera simultánea con las preguntas planteadas por los diputados.

Las interpelaciones serán presentadas por escrito al menos diez días antes del debate. El procedimiento de las interpelaciones, debate y adopción de una resolución será establecido por el Reglamento de la Asamblea Nacional.

Artículo 84.

La Asamblea Nacional puede censurar al gobierno por el voto de la mayoría del total del número de diputados.

La propuesta de moción de censura puede ser presentada por el presidente de la República o por al menos un tercio del total de los diputados. Durante la vigencia de la ley marcial o del estado de emergencia no se podrá presentar moción alguna.

La moción de censura al gobierno debe ser votada no antes de cuarenta y ocho ni después de setenta y dos horas a partir de su presentación.

Comencemos por las preguntas y las interpelaciones. Las primeras corresponden a un derecho de los representantes, en tanto que las segundas lo son de los grupos parlamentarios. Esta distinción es relevante en tanto que la interpelación representa, en este caso, un posible primer paso para plantear la moción de censura. Además, mientras que la pregunta puede obedecer al área específica de trabajo en que esté involucrado un diputado, la interpelación supone la posición de un partido, o al menos de la fracción parlamentaria del partido, ante una decisión (o indecisión) política del gobierno. En esta medida, así como la exigencia de información puede provenir de un legislador con un especial interés en una materia determinada, el ejercicio del derecho a interpelar no puede ser exclusivo de un diputado, porque tampoco le corresponde a cada persona, en lo individual, establecer las líneas políticas que se deben secundar o cuestionar en el seno parlamentario.

El origen individual de las preguntas permite que sean formuladas de manera verbal o escrita, pero el carácter colectivo de las interpelaciones implica que sólo puedan plantearse por escrito. En cuanto a éstas, por lo mismo, el procedimiento de interposición y desahogo tiene que obedecer a reglas más puntuales, para evitar

que se convierta en un medio trivial que afecte el desempeño responsable de los partidos y la estabilidad del gobierno. Las preguntas, por el contrario, dan sentido a las sesiones ordinarias de control, que en el sistema armenio supone la asistencia semanal del primer ministro y del resto del gobierno.

La Constitución armenia prevé la moción de censura con efectos vinculantes para los ministros, y dispone que la falta de apoyo para el programa de gobierno también implica la remoción de los ministros. El artículo 55 no precisa que la censura se pueda referir a un ministro en particular y, por el contrario, supone que siempre se enderezará en contra del primer ministro, con lo que se involucra en cuanto a sus efectos a la totalidad de los ministros. Este procedimiento dificulta de alguna forma el ejercicio de la censura, porque no expone a cada uno de los ministros a la evaluación y eventual reprobación por parte del Parlamento. En tanto que los diputados tengan que valorar de manera conjunta el desempeño del gobierno, los ministros están más protegidos ante el posible acoso personal, y el propio primer ministro puede contar con mejores formas de defensa siempre que dentro del gobierno haya por lo menos un sector significativo que ofrezca resultados aceptables para los representantes populares.

La construcción de este tipo de censura, dentro de un sistema presidencial parlamentario, ofrece razonables márgenes de estabilidad para el gabinete. Otro tanto sucede con la aprobación del programa de gobierno. Es probable que en su conjunto no cuente, en todos los casos, con el apoyo al completo de la mayoría; pero en la medida en que las fuerzas componentes de esa mayoría encuentren que hay elementos relevantes con los que se identifiquen, estarán dispuestas a prestar su apoyo, si es que por otra parte no existen aspectos que susciten discrepancias insuperables. Esta modalidad permite construir consensos muy amplios, susceptibles de atraer al número necesario de votantes en la asamblea para dar bases a la gobernabilidad del sistema.

El aspecto más llamativo del sistema armenio consiste en la posibilidad de que el presidente promueva una moción de censura.

En este punto se trata de una institución original, que significa una especie de responsabilidad indirecta del gobierno ante el presidente. Al vedarle el derecho de remover a los ministros, la Constitución le abre la opción de ponerlos en predicamento ante la Asamblea. No es un mecanismo satisfactorio, porque auspicia amenazas latentes contra el gobierno en un acuerdo concertado entre el presidente y los legisladores, pero es el medio por el cual la constitución quiso fortalecer la figura presidencial, y equilibrar los poderes del ministerio.

XX. BIELORRUSIA

Artículo 106.

...

El gobierno o cualquiera de sus miembros podrá presentar su renuncia al presidente si considera que le es imposible cumplir con las funciones que le hayan sido encomendadas. El gobierno presentará su renuncia al presidente si la Cámara de Representantes aprueba una moción de censura.

La estructura de la norma permite distinguir entre la renuncia de los miembros del gobierno, que puede ser colectiva o individual, y la censura, que sólo se puede dirigir al conjunto del gobierno. La consecuencia de la censura es vinculante para el gobierno, que debe presentar su dimisión, pero el precepto no obliga al presidente a su aceptación automática. Podría considerarse que el presidente está en aptitud de rechazar la renuncia, pero en semejante circunstancia los términos de la gobernabilidad quedarían fracturados, pues un gobierno impugnado carecería de elementos para impulsar propuestas aceptables para el Parlamento. Debe colegirse, por ende, que el margen que la Constitución le ofrece al presidente consiste en disponer del tiempo necesario para que los efectos de la renuncia se produzcan a partir del voto de confianza hacia el nuevo gobierno.

Al permitirse que el presidente conserve en funciones al gobierno dimisionario hasta que cuente con la confianza para investir a los nuevos ministros, se pone una razonable presión sobre el Parlamento con el fin de aprobar la nueva propuesta presidencial. Los representantes se enfrentan a la disyuntiva de demorar la integración del nuevo gobierno y mantener en funciones a los censurados, o acelerar la salida de éstos en tanto que también se agilice la tramitación de confianza para quienes les sustituyan. Con este procedimiento se obliga al Parlamento a hacer un uso moderado de la censura, con la consiguiente certidumbre de estabilidad institucional y de equilibrio en la relación entre los órganos políticos del poder. Ésta es una variante, en un sistema presidencial, de la moción constructiva de censura.

XXI. EGIPTO

Artículo 124.

Todo miembro de la Asamblea del Pueblo tiene el derecho de dirigir al presidente del Consejo de Ministros, o a alguno de sus suplentes, preguntas sobre los asuntos que se refieren a sus atribuciones.

El presidente del Consejo de Ministros o sus suplentes, los ministros o sus representantes, deben responder a las preguntas.

El miembro de la Asamblea puede retirar en cualquier momento su pregunta, pero no puede transformarla en el curso de la misma sesión en interpelaciones.

Artículo 126.

Los ministros son responsables ante la Asamblea del Pueblo de la política general del Estado. Cada ministro es responsable de los asuntos de su departamento.

Corresponde a la Asamblea del Pueblo retirar la confianza a uno de los suplentes del presidente del Consejo de Ministros o a los ministros o a sus suplentes. La cuestión de confianza no puede ser planteada sino es después de una interpelación y sobre una moción presentada por el décimo de los miembros de la Asamblea.

La Asamblea no puede tomar decisión al respecto antes de tres días a partir de la fecha de su presentación.

El retiro de la confianza debe estar votado por la mayoría de los miembros de la Asamblea.

Artículo 127.

La Asamblea del Pueblo puede, a petición de un décimo de sus miembros, poner en causa la responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros. La decisión a este respecto debe ser tomada por la mayoría de los miembros de la Asamblea.

Esta decisión no puede ser tomada sino hay una interpelación dirigida al gobierno y tres días al menos a partir de la presentación de la petición.

En el caso en que la responsabilidad sea establecida, la Asamblea prepara un informe que somete al presidente de la República a quien participa los elementos de la cuestión y sus motivos.

El presidente de la República puede devolver este informe a la Asamblea en un plazo de diez días. Si la Asamblea adopta de nuevo el informe, el presidente de la República puede someter el conflicto entre la Asamblea y el gobierno a un referéndum en treinta días a partir de la fecha del último voto de la Asamblea. En este caso, las sesiones de la Asamblea son suspendidas.

Si el resultado del referéndum es favorable al gobierno, la Asamblea será considerada disuelta. En el caso contrario, el presidente de la República aceptará la dimisión del gobierno.

Artículo 128.

En el caso en que la Asamblea retire su confianza a un viceprimer ministro, a un ministro o a uno de sus suplentes, debe dejar sus funciones.

El presidente del Consejo de Ministros presentará su dimisión al presidente de la República en el caso que su responsabilidad haya sido establecida por la Asamblea el Pueblo.

Artículo 129.

Está permitido a veinte miembros al menos de la Asamblea del Pueblo pedir la apertura de un debate sobre una cuestión general para obtener aclaraciones sobre la política del ministerio.

Artículo 130.

Pertenece a los miembros de la Asamblea del Pueblo formular preguntas sobre cuestiones de orden general al presidente del Consejo de Ministros, a un viceprimer ministro o a uno de los ministros.

En Egipto el presidente es jefe de Estado (artículo 73). De manera semejante a lo que sucede en Siria, la Asamblea del Pueblo decide acerca de la candidatura presidencial y la somete a referéndum popular (artículo 76), por lo que existe un poderoso incentivo para ejercer el dominio político sobre ese órgano legislativo, que resulta crucial en la lucha por el poder. A esta situación se suman la facultad gubernamental para autorizar la integración de partidos, y la posición arbitral del presidente, basada en la facultad constitucional que le permite “determinar los límites entre los poderes”.

En ese contexto de hegemonía presidencial, la Constitución procura compensar a la Asamblea confiriendo a los legisladores una amplia facultad de preguntar e interpelar, y facilitando la moción de censura que puede ser propuesta por una décima parte de los diputados y aprobada por la mayoría. Le censura tiene dos vertientes en cuanto a sus destinatarios: puede ser individual, y surte efectos vinculantes en tanto que el ministro queda separado del cargo, o puede ser colectiva, por involucrar a la totalidad del gobierno. En este último caso el presidente tiene la oportunidad de opinar acerca de la moción, y la Asamblea puede ratificar su decisión por mayoría absoluta de sus miembros. Lo novedoso del mecanismo egipcio consiste en que da lugar a una doble consulta a la ciudadanía: la primera, para decidir si la censura es procedente. Si la decisión ciudadana coincide con la Asamblea, el presidente debe remover al gobierno. Pero si ese veredicto popular es favorable al ministerio, se produce la disolución parlamentaria y la convocatoria a nuevas elecciones. Lo llamativo consiste en que por esta vía la Constitución convierte a los ministros en sujetos de elección popular. Este diseño erróneo, que acentúa la naturaleza plebiscitaria del sistema, sólo es explicable a partir del control hegemónico ejercido por los presidentes.

XXII. FEDERACIÓN RUSA

Artículo 117.

3. La Duma de Estado puede expresar un voto de desconfianza al gobierno. La disposición sobre la desconfianza al gobierno se aprueba por mayoría de votos del número total de diputados de la Duma de Estado. Después de que la Duma de Estado exprese un voto de desconfianza al gobierno, el presidente de la Federación Rusa tiene derecho a anunciar la dimisión del gobierno o su desacuerdo con la decisión de la Duma de Estado. En el caso de que la Duma, en el curso de tres meses, vuelva a expresar desconfianza al gobierno, el presidente anuncia la dimisión del gobierno o disuelve la Duma de Estado.

En la Constitución rusa no están regulados los trámites para la formulación y desahogo de la moción de censura, por lo que estos temas se sujetan a las disposiciones parlamentarias. Lo importante es que no se adoptan restricciones por cuanto al número de legisladores que pueden presentarla. Este es un aspecto que no pueden abordar otras disposiciones, porque implicaría una limitación de los derechos de los parlamentarios. La censura no es vinculante, excepto cuando se reitera en el curso de los siguientes tres meses. En tal caso, el presidente tiene la opción de aceptarla, o de disolver la Duma. La solución es ingeniosa, porque si la nueva censura es adoptada tres meses después de la primera, el presidente no está obligado a remover al ministerio, pero tampoco puede disolver la Duma. La censura operaría, en estas circunstancias, como una expresión de inconformidad, sin poner en riesgo la estabilidad del gobierno ni la continuidad de la legislatura. Por otra parte, como se puede observar, no está previsto que la censura vaya precedida por una interpelación.

XXIII. FILIPINAS

Artículo VI

Sección 22. Los titulares de los departamentos, por su propia iniciativa, con el consentimiento del presidente o a requerimiento de

cualquiera de las cámaras, conforme a lo dispuesto por sus propios reglamentos, podrán comparecer ante las cámaras y ser escuchados en lo referente al departamento que encabezan. Las preguntas por escrito serán presentadas al presidente del Senado o al presidente de la Cámara de Representantes al menos tres días antes de la comparecencia programada. Las interpelaciones no tendrán que ser presentadas por escrito, pero estarán relacionadas con las preguntas. Cuando la seguridad del Estado o el interés público lo requiera y el presidente de la República así lo señale por escrito, la comparecencia se realizará en sesión secreta.

La filipina es una Constitución que sigue concentrando una importante suma de poder en el presidente. Los ministros carecen de iniciativa y sólo a requerimiento de las cámaras o previa anuencia presidencial pueden comparecer ante el Congreso para responder preguntas. En este caso las preguntas deben ser formuladas por escrito. La mayor ventaja que tiene este sistema es que no ofrece excusa a los ministros para eludir la respuesta negando información por no disponer de ella en la memoria o no tenerla a la mano el día de la presentación. Pero este mecanismo se explica porque la comparecencia de los ministros es aleatoria. Cuando la presencia es regular y sistemática, no tiene importancia que en una sesión de control el ministro no disponga de los datos que se le soliciten, pues queda obligado a proporcionarlos en la ocasión siguiente.

Por lo que hace a las interpelaciones, en el sistema filipino tienen una connotación de réplica a la respuesta recibida. La Constitución precisa que deben estar relacionadas con las preguntas, y por tal razón pueden ser formuladas de manera verbal en la misma sesión en que se ofrezca la respuesta a la pregunta. Este tipo de interpelación, que como máximo puede significar un desacuerdo por la insuficiencia de la respuesta, no conlleva un cuestionamiento a las decisiones políticas gubernamentales y no corresponde, por lo mismo, al sentido tradicional de las interpelaciones.

Lo que sí corresponde a una previsión acertada consiste en que, cuando se aluda a temas de seguridad, las comparecencias se

podrán llevar a cabo en sesión secreta. Esto tiene ventajas reales para el sistema de controles, porque en muchas ocasiones los ministros se ven obligados a utilizar circunloquios o a tender velos sobre la verdad, para no dar publicidad a decisiones cuyo conocimiento generalizado puede afectar el resultado de acciones relacionadas con la seguridad interior o exterior del Estado. Pero si bien es comprensible que haya ciertas materias de conocimiento reservado a los niveles de mayor responsabilidad en la gestión gubernamental, éste no debe ser un pretexto para que tampoco se les ofrezca información a los representantes nacionales. Las respuestas ofrecidas en sesiones secretas no pueden ser elusivas, y quienes las reciben quedan obligados al sigilo propio del tipo de sesión en el que se les comunicó la información. De esta manera se salvaguarda la confidencialidad de la información más sensible, sin que por ello se excluya de su conocimiento a los miembros del Congreso, o al menos a quienes integren las comisiones de secretos oficiales.

XXIV. GEORGIA

Artículo 81.

1. El Parlamento podrá aprobar una moción de censura al gobierno, por la mayoría del total de sus miembros. La moción de censura deberá ser presentada por al menos un tercio del total de los miembros del Parlamento. Aprobada la censura al gobierno, el presidente podrá remover o mantener al gobierno. En el caso de que el Parlamento reiterare su decisión, no antes de 90 días ni después de 100, el presidente deberá remover al gobierno o disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. En el caso de que se esté dentro de los supuestos “a” y “b” del artículo 51.1, se volverá a votar acerca de la censura dentro de los 15 días siguientes al momento en el que hayan finalizado esas circunstancias.

2. El Parlamento puede aprobar una moción incondicional de censura al gobierno. En el caso de que esta decisión sea adoptada por una mayoría de tres quintas partes del total de miembros del Parlamento, el

presidente deberá destituir al gobierno no antes de 15 ni después de 20 días a partir de la resolución. En el caso de que el Parlamento no alcance esa mayoría, no podrá volver a presentar una moción de censura dentro de los siguientes seis meses.

3. En el caso de destitución del gobierno conforme a la fracción anterior, el presidente de Georgia no podrá designar a la misma persona como primer ministro en la siguiente composición del gobierno, ni proponerla como su candidato a primer ministro.

La Constitución de Georgia no regula la formulación de preguntas ni de interpelaciones, pero aborda con cierto detalle lo concerniente a la censura. Este precepto distingue los efectos de la censura en función de la pluralidad de votos que la sustente. Conforme a la fracción 1, si la moción es adoptada por mayoría del total de votos, es potestativo para el presidente sostener o remover al gabinete de ministros, y sólo una decisión análoga, tomada entre los 90 y los 100 días posteriores a la primera votación, tiene naturaleza vinculante. En cambio, según la fracción 2, cuando la censura es adoptada por una mayoría calificada, obliga al presidente a la remoción del gabinete, en un periodo que se sitúa entre los 15 y los 20 días contados a partir de la decisión. Si el Parlamento opta por esta modalidad, pero no consigue los votos requeridos, no es posible presentar otra moción en el curso de los seis meses siguientes. Hay una reserva que remite al artículo 51. Conforme a esta salvedad, la moción no procede cuando: *a*) falten menos de seis meses para la celebración de elecciones o para que finalice el periodo presidencial; *b*) exista un estado de emergencia, o *c*) esté en curso una acción de juicio político contra el presidente.

Hay una disposición, no siempre incluida en este tipo de normas, que prohíbe al presidente postular o designar como primer ministro a la persona que haya sido censurada. Por la naturaleza de la censura, parece natural que un primer ministro censurado no sea postulado para sucederse a sí mismo. Esta referencia en la Constitución de Georgia no obedece a una técnica legislativa coherente,

porque cuando la censura no es vinculante, la permanencia del primer ministro depende de la decisión presidencial, pero cuando sí es vinculante, resulta obvio que si tres quintas partes de los congresistas votaron en contra de una persona, no contará con la mitad que lo apoye para ser repuesto en el cargo. La única explicación consiste en suponer que una nueva composición del gabinete haría posible la obtención de esa pluralidad de votos.

Aun así, esas limitaciones expresas indican que no se tiene una idea clara de la relevancia política de la moción de censura. Vinculante o no, la censura es un instrumento muy sensible que permite valorar el nivel en el que se encuentra la relación entre el Congreso y el gobierno, y la salud de las instituciones indica que cuando un ministro ha sido cuestionado, su inclusión en una nueva posición puede no contravenir una norma, pero sí supone un desafío político al órgano parlamentario.

XXV. IRÁN

Artículo 88. [Preguntas al gobierno].

Cuando al menos una cuarta parte del total de miembros de la Asamblea Consultiva Islámica formule una pregunta al presidente, o cualquier miembro de la Asamblea presente una pregunta a un ministro, relacionada con asuntos de su competencia, el presidente o el ministro deberán comparecer ante la Asamblea para contestar la pregunta. Esta respuesta no deberá demorar más de un mes, en el caso del presidente, ni más de diez días en el caso de un ministro, excepto cuando medie una excusa considerada razonable por la Asamblea Consultiva Islámica.

Artículo 89. [Interpelación].

1. Los miembros de la Asamblea Consultiva Islámica pueden interpelar al Consejo de Ministros o a alguno de los ministros en los aspectos que consideren necesarios. Las interpelaciones serán tramitadas si cuentan con la firma de al menos diez miembros.

El Consejo de Ministros o el ministro interpelado se presentará ante la Asamblea dentro de los diez días siguientes a la aprobación de la in-

terpelación, para dar respuesta y solicitar el voto de confianza. Si el Consejo de Ministros o el ministro no comparece, los promotores de la interpelación explicarán sus razones y la Asamblea podrá llevar a cabo la votación acerca de la confianza, si lo considera necesario.

Si la Asamblea no otorga el voto de confianza, el Consejo de Ministros o el ministro sujeto a la interpelación será dimitido. En ambos casos los ministros sujetos a la interpelación no podrán ser miembros del Consejo de Ministros que se forme a continuación.

2. En el caso de que al menos una tercera parte de los miembros de la Asamblea Consultiva Islámica interpele al presidente, con relación a sus responsabilidades en el desempeño del Poder Ejecutivo y al ejercicio de los asuntos de gobierno del país, el presidente debe comparecer ante la Asamblea dentro del mes siguiente al momento en el que haya sido aprobada para trámite la interpelación, para ofrecer las explicaciones requeridas. Si después de los argumentos en pro y en contra de los miembros de la Asamblea y de la respuesta del presidente, dos tercios del total de los miembros de la Asamblea aprueban una moción de censura, ésta será comunicada al líder para su información y para proceder conforme a lo dispuesto por el artículo 110.

Artículo 110. [Deberes y poderes del líder].

...

10. Destituir al presidente de la República, conforme a los intereses del país, después de que la Corte Suprema lo declare culpable de violar sus obligaciones, o después del voto de la Asamblea Consultiva Islámica, conforme a lo dispuesto por el artículo 89.

Artículo 137. [Responsabilidad].

Cada ministro es responsable de su desempeño ante el presidente y ante la Asamblea, pero en los asuntos aprobados por el Consejo de Ministros, también será responsable de manera colectiva.

Irán es un sistema *sui géneris*, porque el presidente es un magistrado de la más elevada jerarquía; empero, existe un poder supremo, no elegido por la vía popular, que ocupa el liderazgo del Estado,⁴⁶ y que según dispone el artículo 110 puede destituir al

46 El líder religioso es designado por un conjunto de expertos, elegidos a su vez por el pueblo en el número y conforme al procedimiento que ellos mismos establezcan, a partir del primer Consejo de los Guardianes establecido por la revo-

presidente, “conforme a los intereses del país”, previa declaración de la Corte Suprema en el sentido de que el presidente incumplió sus obligaciones, o después de que así lo resuelva la Asamblea Consultiva Islámica (Parlamento). En cualquier caso, el presidente, elegido en votación popular para un periodo de cuatro años (artículo 113), es el jefe de Estado y de gobierno, y puede hacerse asistir por vicepresidentes, el primero de los cuales lo auxilia en la conducción del Consejo de Ministros (artículo 124.2). El presidente también representa a Irán ante la comunidad internacional, y es quien suscribe los tratados y acredita y recibe agentes diplomáticos. La figura del líder, por ende, se sitúa por encima del jefe de Estado y de gobierno, quien por lo demás tiene responsabilidades directas ante el Parlamento.

El Parlamento o Asamblea Consultiva Islámica puede dirigir preguntas al presidente y a los ministros, variando el plazo asignado para dar respuesta (un mes al presidente y diez días a los ministros), y el número de miembros que se requieren para la formulación de las preguntas (una cuarta parte del total al presidente, y cada uno en lo individual a los ministros).

El presidente, los ministros en lo individual y el Consejo de Ministros en su conjunto también están sujetos a interpelación y censura. Para interpelar al presidente se requiere un tercio del total de los integrantes de la Asamblea, y dos tercios para censurarlo, sujetando su remoción a la decisión del líder religioso. En cuanto a los ministros y al Consejo, la interpelación pueden plantearla diez integrantes de la Asamblea y la censura la aprueba la mayoría de los presentes. Los ministros censurados no pueden participar en el siguiente gabinete.

Las disposiciones constitucionales iraníes son las únicas que permiten censurar a un jefe de Estado y de gobierno. Además, en este sistema no está prevista la disolución de la Asamblea, por lo

lución de 1978. Para elegir al líder deberán valorar su sabiduría, sus sentimientos de piedad y justicia, su perspicacia social, prudencia, valor personal, aptitudes administrativas y facultades de liderazgo (artículos 107-109).

que el poder presidencial se encuentra limitado por el órgano político de representación y por el liderazgo religioso que se sitúa en la cúspide del poder. Si se tiene en cuenta que una parte de los integrantes de la Asamblea corresponden a las diferentes confesiones religiosas existentes en el país, podrá concluirse que el sistema constitucional es una combinación de instituciones seculares y religiosas, con elementos de presidencialismo, de parlamentarismo y de poder tradicional.

XXVI. KAZAJSTÁN

Artículo 53. El Parlamento, en sesión conjunta de sus dos cámaras, deberá:

...

7) Expresar la censura del gobierno por mayoría de dos tercios del total de los integrantes de cada cámara, a iniciativa de no menos de una quinta parte del total de los legisladores, en los casos establecidos por esta Constitución.

Artículo 57. Cada cámara del Parlamento, de manera independiente y sin la participación de la otra cámara, podrá:

...

6) Ejercer el derecho de recibir informes de los miembros del gobierno de la República en los asuntos relativos a sus actividades, a iniciativa de no menos de un tercio del total de miembros de cada cámara, y adoptar una exhortación, por mayoría de dos tercios del total de miembros de las cámaras, dirigida al presidente de la República para que remueva a un miembro del gobierno por no observar las leyes de la República. Si el presidente de la República rechaza esta exhortación, los diputados, por mayoría no inferior a dos tercios de los integrantes de cada cámara, podrán requerir al presidente para que remueva al ministro, en un plazo que concluye a los seis meses de la primera exhortación. En este caso el presidente de la República debe remover al miembro del gobierno.

Artículo 64.

...

2. El gobierno, en todas sus actividades, es responsable ante el presidente de la República y está sujeto al control del Parlamento de la República, en el caso previsto en el parágrafo 6 del artículo 53 de la Constitución.

Artículo 70.

...

5. La aceptación de la renuncia significará la conclusión del ejercicio de facultades del gobierno o de su respectivo miembro. La aceptación de la renuncia del primer ministro significa la terminación de las funciones del gobierno completo.

6. En el caso de que la renuncia del gobierno o de sus miembros no sea aceptada, el presidente puede encargar al gobierno o a sus integrantes que continúen en sus cargos. En el caso de que la renuncia del gobierno se deba a una moción de censura, y el presidente no la aceptara, podrá disolver al Parlamento.

La estructura constitucional denota una considerable distancia entre el gobierno y el Parlamento, en tanto que no prevé sesiones regulares de control. Por el contrario, para requerir información gubernamental se hace necesaria la petición de una tercera parte de los miembros de la cámara que desee ejercer esa facultad. Esta circunstancia implica que los informes solicitados no corresponden al contenido de simples preguntas, sino al trabajo de comisiones de investigación e incluso de medios preparatorios para interpelar. Por otro lado, para promover una moción de censura se requiere que la iniciativa provenga, como mínimo, del 20% del total de los miembros de ambas cámaras.

Esta Constitución también confunde la responsabilidad política con el enjuiciamiento político, en tanto que una de las causas para exhortar al presidente a que remueva a un ministro, consiste en que el funcionario haya incurrido en violaciones a las leyes. Los aspectos políticos previstos por la Constitución se analizan en el capítulo correspondiente al voto de confianza.

XXVII. SIRIA

Artículo 72. [Censura].

No será negada la confianza al gabinete o a un ministro, si no se le interroga. La moción de censura debe ser hecha de acuerdo con una propuesta formulada por al menos una quinta parte de los miembros de la Asamblea. La confianza en el gabinete o en un ministro puede ser negada por la mayoría de los miembros de la Asamblea. En el caso de censura del gabinete, el primer ministro debe someter la dimisión del gabinete al presidente de la República. El ministro que haya sido censurado debe renunciar.

Artículo 117. [Responsabilidad].

El presidente del Consejo de Ministros y los ministros son responsables ante el presidente de la República.

Como puede observarse, esta Constitución omite la posibilidad de sesiones regulares de control. Es una paradoja que prescinda de un *mecanismo suave* de control, y adopte un *instrumento severo*. Esta aparente contradicción se explica en tanto que los *controles suaves* son de ejercicio más sencillo y por lo mismo frecuente, en tanto que los de mayor rigor se vuelven también menos utilizados. Al optar por esta solución, los sistemas constitucionales dan la impresión de apertura, cuando en realidad sólo es una actitud formal con muy escasas posibilidades de concreción. La apariencia democratizadora de los controles parlamentarios se confirma en los sistemas presidenciales muy concentrados que adoptan instituciones propias de las democracias avanzadas, pero las acomodan en un contexto que las hace intrascendentes o al menos de muy difícil ejercicio. La positividad de las normas de control político es uno de los principales problemas de todo sistema; así se aprecia en casos como los de Kazajstán y Siria, donde la liberalización institucional se utiliza en realidad para legitimar sistemas presidenciales que mantienen su vocación hegemónica.

Por otra parte, la Constitución siria aborda la moción de censura con una gran economía de palabras. El precepto incluye varias hipó-

tesis. En primer lugar, el ministro goza de una especie de derecho de audiencia que obliga a los integrantes de la Asamblea a formular preguntas que esclarezcan sus dudas o confirmen sus convicciones. En segundo término, el efecto de la remoción es directo, y en tercer orden, la mayoría simple requerida es razonable, porque en términos generales un sistema bien equilibrado puede regirse por el criterio mayoritario de una asamblea.

En cuanto al tercer aspecto, debe tenerse presente que las cláusulas de protección que se basan en la exigencia de votaciones calificadas, en realidad confieren un poder de veto a la minoría, lo que además de resultar poco representativo en un sistema democrático, genera distorsiones e incluso prácticas parlamentarias corruptas. La minoría con poder de veto se ve expuesta a la tentación o a la presión, con las consecuencias negativas para el sistema constitucional que resultan de ambas formas de extorsionar la voluntad. Además, cuando a un gobierno se le deja en minoría, o se le pone en una situación tal que su permanencia depende de que manipule a un pequeño número de representantes, las condiciones de gobernabilidad son muy precarias y la subsistencia del gabinete no corresponde a sus posibilidades de un desempeño eficaz.

XXVIII. PAKISTÁN

Artículo 95. Voto de censura en contra del primer ministro.

1. A propuesta de al menos el veinte por ciento de sus miembros, la Asamblea Nacional podrá adoptar una moción de censura en contra del primer ministro.

2. La votación sobre la censura se llevará a cabo después de tres días y antes de siete días a partir de la propuesta.

3. No procederá promover una moción de censura durante la tramitación del presupuesto anual.

4. Si la moción es aprobada por la mayoría del total de los miembros de la Asamblea Nacional, el primer ministro cesará en el desempeño de su cargo.

En Pakistán, el presidente es jefe de Estado (artículo 41.1) y jefe del Ejecutivo (artículo 90.1); es elegido por un colegio electoral, integrado por los miembros de ambas cámaras del Parlamento, y por los miembros de las asambleas provinciales (artículo 41.1). El gabinete de ministros auxilia al presidente en el ejercicio de sus funciones (artículo 91.1). El presidente nombra al primer ministro, (artículo 91.2) y a los demás integrantes del gabinete (artículo 92.1) de entre los miembros del Parlamento. El primer ministro debe contar además con la confianza parlamentaria (artículo 91.2A), y para removerlo el propio presidente debe solicitar el pronunciamiento de la Asamblea (artículo 91.5). Los demás ministros son nombrados a propuesta del primer ministro (artículo 92.1).

Como puede advertirse, aun siendo a la vez jefe de Estado y de gobierno, el presidente tiene la gran restricción de sólo poder integrar su gabinete con legisladores, por lo que cuando se ve en la necesidad de removerlos, regresan a ocupar sus sitios parlamentarios. Se presenta el doble problema de la limitación para seleccionarlos y de la oposición que le hacen cuando los desplaza del cargo ministerial. Esta construcción del sistema presidencial parlamentario ha tenido una consecuencia muy adversa: la hegemonía presidencial sobre el Parlamento. Es a través del dominio político ejercido por el presidente como ha podido establecer una disciplina vertical, en perjuicio de la fluidez democrática y de la eficacia de los controles parlamentarios.

El ejemplo paquistaní permite apreciar hasta qué punto un sistema presidencial cuya parlamentarización va más allá de lo razonable, produce un efecto inverso a los objetivos de la responsabilidad política del gobierno y de la desconcentración racional del poder. Cuando en un sistema presidencial se rompe el equilibrio entre el presidente y el Parlamento, hay un recrudecimiento del ejercicio autoritario del poder, sea porque se incide en una solución asamblearia o en una opción personalista. No es una disyuntiva que contribuya a la consolidación del Estado constitucional. Así se demostró cuando se produjo el golpe militar que llevó al poder a Pervez Musharraf, en 1999. Por mucho tiempo, la dinámica

política se impuso sobre la preceptiva constitucional, por lo que la carta suprema sólo tenía vigencia formal. Numerosos factores (problemas religiosos, conflictos fronterizos con India, graves tensiones internacionales originadas por el terrorismo y la intervención militar estadounidense en el área), se sumaron a los errores del diseño institucional y tuvieron un resultado indeseable. Las elecciones de 2008, celebradas después de la conmoción producida por el asesinato de Benazir Butho, obligaron al presidente a buscar remedios institucionales para la crisis; tuvo que transigir con la oposición y proponer como primer ministro a un antiguo rival, a quien incluso había mantenido en prisión. La efervescencia política no cesó hasta que se produjo la dimisión del presidente, pero al menos se conjuró la violencia y el proceso se condujo conforme a las previsiones constitucionales.

XXIX. TURQUÍA

A. Generalidades.

Artículo 98. La Gran Asamblea Nacional de Turquía ejerce su poder de control a través de preguntas, investigaciones parlamentarias, discusiones generales y mociones de censura.

La pregunta consiste en solicitar información al primer ministro o a un ministro, que deberán presentar de manera escrita u oral, en nombre del Consejo de Ministros.

La investigación parlamentaria consiste en el examen efectuado con el propósito de obtener información acerca de un asunto determinado.

La discusión general tiene por objeto un debate del pleno de la Gran Asamblea Nacional de Turquía sobre un asunto determinado que concierne a la sociedad o a las actividades del Estado.

La forma de presentación, el contenido y el objeto de las mociones referentes a las preguntas, a las investigaciones parlamentarias y a las discusiones generales, así como los procedimientos de respuesta, de discusión y de investigación, serán establecidos por el reglamento interior de la Asamblea.

B. Moción de censura.

Artículo 99. La moción de censura puede ser promovida en nombre de un partido o con la firma de al menos veinte diputados.

La moción de censura se publica y se distribuye a los diputados dentro de los tres días siguientes a su presentación; su inscripción en el orden del día se discute dentro de los diez días siguientes a su distribución. Después de la deliberación, sólo uno de los autores de la propuesta podrá tomar la palabra, además de un diputado por cada uno de los grupos de partidos políticos, y el primer ministro o un ministro en nombre del Consejo de Ministros.

La fecha de la deliberación de la moción de censura se fija en el momento de la resolución relativa a su inscripción en el orden del día; en cualquier caso, este debate no tendrá lugar antes de dos ni después de siete días.

Las mociones de censura presentadas por los miembros o por los grupos parlamentarios, así como las cuestiones de confianza formuladas por el Consejo de Ministros en el curso de la deliberación de la moción de censura, serán sometidas a votación después de dejar pasar un día.

La censura del Consejo de Ministros o de un ministro requiere la mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea; luego del escrutinio, sólo se computan los votos favorables a la censura.

El reglamento interior establece las demás disposiciones concernientes a las mociones de censura, de conformidad con los principios enunciados por este artículo, y con la finalidad de promover un desarrollo equilibrado de los trabajos de la Asamblea.

En contraste con la Constitución siria, la de Turquía tiene un mayor nivel de detalle. La relación que hacen estos preceptos da la impresión de normas reglamentarias. Lo más significativo, en todo caso, es que además del mínimo de 20 diputados que pueden promover una moción de censura, también las fracciones parlamentarias están legitimadas para presentarla. Esto tiene importancia, porque muy bien puede suceder que algunas de esas fracciones no cuenten con 20 legisladores, de suerte que esta disposición se inscribe en lo que se conoce como derechos de la oposición.

En cuanto a los aspectos terminológicos, la Constitución no utiliza la voz *interpelación*, pero como institución análoga alude a las *discusiones generales*. Lo relevante en este caso es que las normas constitucionales pueden innovar las formas de designar y estructurar sus mecanismos de control, sin tener que sujetarse a patrones establecidos.

XXX. TURKMENISTÁN

Artículo 64. El Parlamento puede ser disuelto anticipadamente:

Por decisión de un referéndum.

Por resolución del propio Parlamento, por no menos de dos tercios del total de votos.

Por el presidente, si el Parlamento no integra sus órganos directivos dentro de un periodo de seis meses, o si en un periodo de dieciocho meses adopta dos mociones de censura al Gabinete de Ministros.

Artículo 67. Corresponde al Parlamento:

...

4) Aprobar los planes de acción del Gabinete de Ministros y adoptar mociones de censura para ese Gabinete.

Artículo 69. Los diputados del Parlamento tienen derecho a formular preguntas, de forma verbal o escrita, dirigidas al Gabinete de Ministros, a los ministros y a los titulares de otros organismos gubernamentales.

En el capítulo correspondiente es examinado lo relacionado con la disolución del Parlamento. En cuanto a las preguntas, se advierte que no hay restricciones en materia de forma, y que pueden ser presentadas de manera individual por cada diputado. Además, las preguntas que formulen, individuales o colectivas, pueden a su vez ser dirigidas al gobierno en su conjunto, o a cada uno de los ministros o a los titulares de los diversos organismos gubernamentales, aunque no integren el gabinete.

No está prevista de manera expresa la formulación de interpeleciones, pero éstas se infieren de la estructura de la norma. Lo signi-

ficativo es que, al no disponerse formalidades especiales, se asigna al Parlamento una facultad de control muy amplia. La restricción opera por la vía de la disolución, que puede producirse cuando en el periodo de 18 meses el Parlamento censura al gobierno en dos ocasiones. Aun cuando no se precisan los efectos de la censura, al prever la disolución parlamentaria se denota que la censura es vinculante.

Todo lo anterior parecería indicar la existencia de un sistema muy parlamentarizado. Empero, la estructura del sistema constitucional explica la gran amplitud con que fueron acogidas las figuras de la censura, las posibles interpelaciones y las preguntas, e incluso la aprobación del programa de gobierno. Como se verá más adelante, en el capítulo relativo a la disolución, el sistema representativo turcomano se caracteriza por una estructura muy débil, que no se compensa por la considerable cuota de poder que se le asigna en materia de controles. Las restricciones sistémicas hacen que las posibilidades reales de ejercer esos controles sean muy reducidas. Lo relevante, en todo caso, es que no hubo reparo en cuanto a introducir esas figuras en un sistema presidencial muy duro.

Queda abierta la posibilidad de que, en un proceso evolutivo democratizador, futuros acomodos institucionales permitan que las disposiciones actuales basculen en el sentido de reducir, en paralelo, las atribuciones del presidente y del Parlamento, hasta encontrar un punto de equilibrio razonable. Si sólo se redujeran las del presidente, conservado las facultades del Parlamento, se incidiría en un sistema de asamblea que se antoja inviable por el enorme contraste que presentaría con la realidad actual.

XXXI. UCRANIA

Artículo 85. La autoridad de la *Verkhovna Rada* [Asamblea] de Ucrania incluye:

...

13) Ejercer el control de la actividad del Gabinete de Ministros, de acuerdo con esta Constitución;

...

15) Designar o elegir para un cargo, remover de un cargo, otorgar su consentimiento para el nombramiento o la remoción de los cargos, de las personas y en los casos señalados por esta Constitución.

Artículo 87. La *Verkhovna Rada* de Ucrania, a propuesta de al menos un tercio del total de sus miembros, podrá suscitar la cuestión de responsabilidad del Gabinete de Ministros y adoptar una moción de censura, por mayoría absoluta del total de los integrantes de la *Verkhovna Rada*.

La cuestión de responsabilidad del Gabinete de Ministros de Ucrania no podrá ser considerada por la *Verkhovna Rada* más de una vez en un mismo periodo de sesiones, ni dentro del primer año de haber sido aprobado el programa de actividades del Gabinete de Ministros.

Artículo 113. El Gabinete de Ministros de Ucrania es el órgano de mayor jerarquía en el Poder Ejecutivo.

El Gabinete de Ministros es responsable ante el presidente de Ucrania y está sujeto al control de la *Verkhovna Rada*, conforme a los términos de los artículos 85 y 87 de la Constitución.

El Gabinete de Ministros orienta su actividad por la Constitución, las leyes y las decisiones del presidente de Ucrania.

Artículo 115.

...

La adopción de una moción de censura al Gabinete de Ministros por la *Verkhovna Rada*, tiene como consecuencia de remoción del Gabinete.

...

El primer ministro de Ucrania deberá presentar al presidente la renuncia del Gabinete de Ministros, por decisión del propio presidente o debido a una moción de censura adoptada por la *Verkhovna Rada*.

La Constitución ucraniana contempla una poco usual gama de facultades de nombramiento y remoción. Conforme al artículo 85, puede nombrar y remover de manera directa a un conjunto de funcionarios, pero también puede autorizar que otros funcionarios sean nombrados o removidos. Son dos funciones distintas, que in-

dican grados diferenciados de control. En el caso del primer ministro, o del presidente del comité de antimonopolios, la designación corresponde al presidente, con la autorización del Parlamento (artículo 73-12); en cambio, nombra y remueve por derecho propio a los funcionarios que dependen del propio Parlamento, como el *ombudsman* o los miembros del tribunal de cuentas, y otros que son ajenos a su estructura, como los consejeros del banco central o del consejo de radio y televisión, y de los organismos electorales. Sin embargo, al presidente del banco central lo nombra y remueve a propuesta del presidente.

Con excepción del primer ministro, el Parlamento no interviene en la designación de los demás integrantes del gabinete, ni los puede remover de manera individual. La moción de censura sólo es posible con relación a la totalidad del gabinete, siempre que la propuesta sea formulada por un tercio de los legisladores y aprobada por mayoría absoluta del total de miembros del Parlamento. Además, no puede presentarse más de una moción en un periodo de sesiones, ni en el curso del año en que fue aprobado un programa de gobierno.

Las salvaguardas adoptadas en Ucrania resultan compatibles con un sistema presidencial, pues no comprometen la estabilidad del gobierno, ni eximen de responsabilidad a los ministros. La limitación temporal que impide las mociones durante el primer año de la aprobación del programa de acción gubernamental tiene por objeto permitir que el gabinete alcance resultados tangibles, sin verse expuesto a la presión política parlamentaria; a la vez, obliga a que el gobierno aplique la mayor diligencia para mostrar avances en ese periodo, de suerte que quede protegido ante una posible impugnación parlamentaria.

Otro aspecto que favorece la estabilidad gubernamental consiste en que la censura, siempre vinculante, sólo puede afectar al conjunto de ministros y no a cada uno en lo individual. Esta medida tiende a reforzar el funcionamiento colegiado, en tanto que los desaciertos individuales pueden traducirse en una caída colectiva. Por lo demás, si bien los efectos son vinculantes y el gobierno cen-

surado debe dimitir, la Constitución no impide que algunos de los ministros cesantes integren el nuevo gabinete. De esta manera, el presidente y el primer ministro podrán valorar quiénes son los causantes directos de la censura para prescindir de su participación en el nuevo elenco gubernamental.

La Constitución ucraniana de 1996 atiende a la necesidad de incorporar mecanismos de responsabilidad política, propios de un sistema democrático, y los introduce en un contexto cultural de transición. Los antecedentes autoritarios dejaron una impronta que tenía que ser superada con prudencia. Aún así, las tensiones han sido de gran magnitud y han puesto a prueba el diseño constitucional. La gobernabilidad no ha estado en peligro por las posibilidades de censurar al gobierno, sino por la fragmentación del voto que ha dificultado contar con mayorías estables para hacer viable el programa de gobierno aprobado por el propio Parlamento. Por esta razón, los representantes políticos no han dispuesto de argumentos para imputar al gobierno la responsabilidad de no alcanzar las metas previstas en el programa adoptado. Los problemas de gobernabilidad, por ende, no resultan del sistema de controles políticos, sino del sistema electoral.

XXXII. REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LAS PREGUNTAS, LAS INTERPELACIONES Y LA CENSURA

A partir de su introducción en el siglo XVIII, en el sistema inglés, las preguntas parlamentarias han experimentado una expansión creciente. De todos los instrumentos de control examinados en este capítulo, las preguntas representan el más dinámico, flexible y eficaz. Sin poner en riesgo la gobernabilidad, mantienen en comunicación constante al gobernante con el órgano de representación política y, a través suyo, con la ciudadanía. De esta forma se fortalece la centralidad política de los congresos sin afectar la estabilidad de los gobiernos. Además, no se afecta la importancia de los medios de comunicación, pero los congresos actúan como una importante fuente generadora de información.

Sin embargo, el constitucionalismo contemporáneo va más allá de los controles convencionales. Nuevas expresiones normativas, como el derecho a la verdad y al acceso a la información, se ven fortalecidas por la acción inquisitiva de los órganos de representación política. Aunque hasta ahora se deja a la sensibilidad política de los partidos y de los legisladores, definir cuáles son los temas de interés para la ciudadanía, es previsible que aparezca una figura análoga a la iniciativa popular para legislar, que podrá adoptar la forma de la *pregunta ciudadana*. No veo inconveniente, incluso sin que exista previsión constitucional sobre la materia, para que los ciudadanos propongan a los congresistas posibles preguntas a los titulares de cargos ministeriales.

En una sociedad democrática es de la mayor importancia que los ciudadanos estén familiarizados con el quehacer público. El desinterés por la política genera zonas umbrosas que pueden ser utilizadas por los gobernantes para ocultar errores o, en una hipótesis incluso más frecuente, pasar inadvertidos. La pasividad de los ministros es un fenómeno expansivo, propiciado por la falta de exigencia de respuestas. Preguntar por qué se tomó una decisión o por qué no se actúa para resolver un problema específico, es una de las funciones más valiosas de un cuerpo de representación política.

Hasta ahora, ningún sistema constitucional ha incorporado la posibilidad de que sean los ciudadanos quienes sugieran a sus representantes las cuestiones que les interesaría ver aclaradas por los integrantes del gobierno. La *pregunta ciudadana*, como sugerencia o propuesta dirigida a los representantes políticos para que, si es considerada procedente, se le plantee al responsable de un área de gobierno, se podría inscribir en el elenco de las figuras de participación ciudadana que tanto interés suscitan en diferentes sistemas constitucionales.

Una adecuada regulación de la *pregunta ciudadana* alentaría la formación de círculos cívicos de discusión de los problemas del país. Si, por ejemplo, se exigiera que para admitir al trámite de análisis una posible pregunta, ésta tuviera que ser sugerida al Congreso por un conjunto de 500 o 1,000 ciudadanos, por ejemplo, se

estimularía la organización y la proliferación de núcleos deliberantes informales, con el consiguiente fortalecimiento del interés por la vida pública.

El retraimiento ciudadano no contribuye a una democracia de calidad, pero las instituciones de participación ciudadana más conocidas han resultado de muy exiguos resultados prácticos. Las dificultades para presentar iniciativas populares o realizar referendos, plebiscitos o acciones revocatorias del mandato, han tenido como consecuencia que esas instituciones hayan caído en el descrédito. Suelen ser invocadas como una panacea por los dirigentes políticos, cuando en la realidad sólo traducen una forma más de mostrarle al ciudadano común lo poco que cuenta en la realidad cotidiana del Estado.

En cambio, la posibilidad de enviar preguntas y la probabilidad de verlas contestadas, alentaría una participación efectiva y constructiva, que podría generar un movimiento creciente para el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública. En un sistema constitucional democrático, éste es un objetivo prioritario. Esta modalidad de participación contribuiría a que la sociedad advirtiera que el acceso a la información y el derecho a la verdad forman parte de su vida cívica, y que el sistema representativo es receptivo y funcional.

Mientras que por lo general las instituciones de participación directa suelen ejercerse a expensas del sistema representativo, en el caso de la *pregunta ciudadana*, participación y representación se potenciarían, pues la acción de los ciudadanos sólo tendría resultados en la medida en que sus representantes la hicieran suya. De esta forma surgiría un nuevo vínculo entre electores y elegidos, y se contaría con un medio de control muy descentralizado sobre el gobierno. Por añadidura, lejos de significar un problema para la gobernabilidad, coadyuvaría a hacer más sensible a la población en cuanto a las cuestiones de relevancia pública, y ello es un factor que facilita la gobernabilidad.

Las preguntas son un instrumento de control muy funcional en las democracias representativas, por su bajo costo político y por

los importantes resultados que ofrece. El bajo costo consiste en que no supone un enfrentamiento entre el Congreso y el gobierno. Por el contrario, una pregunta bien resuelta se suele traducir en reconocimiento para quien la formula y para quien la responde. Por otra parte, la pregunta permite que las autoridades gubernamentales adviertan con la mayor oportunidad cuáles son los puntos sensibles de la sociedad y en qué aspectos existe la posibilidad de que se produzca un desafío de mayor envergadura.

En muchos casos, la pregunta anticipa una afirmación, y es preferible atenderla cuando todavía no adquiere la dimensión de una demanda vigorosa. La acción de gobierno es, en gran medida, la capacidad de prever reacciones y demandas, y de resolverlas con la mayor oportunidad posible, antes de que se conviertan en exigencias cuya satisfacción entrañe una dificultad acumulativa.

Las preguntas también permiten evitar la formación de comisiones de investigación, sin duda más onerosas desde una perspectiva política, porque facilitan obtener la información suficiente para aclarar un tema oscuro, y porque le dan al gobierno la oportunidad de mostrar un talante receptivo y constructivo.

Otro efecto positivo de las preguntas consiste en que ensancha los derechos de la oposición, sin que esto suponga alterar los equilibrios en el Congreso. En tanto que las fracciones parlamentarias pequeñas sólo tienen posibilidad de hacerse sentir cuando suman sus votos a los de otras formaciones, en materia de preguntas pueden significar su agudeza, valor ideológico, capacidad analítica y preparación política e incluso profesional.

La periodicidad fija de las sesiones de control, nutridas sobre todo por la etapa de preguntas, se convierte en un acontecimiento predecible y esperado, y concentra la atención de los medios y de la sociedad en lo que sucede en la tribuna congresual. Esta circunstancia permite a los partidos ofrecer una imagen de dinamismo que refleja la constancia de sus preocupaciones y compromisos. No es, por supuesto, una panacea que resuelva todas las deficiencias propias de las organizaciones más o menos verticales, pero facilita la identificación de los ciudadanos con determinadas corrientes polí-

ticas. En tanto que a través de las preguntas los partidos funcionen como poleas de transmisión que suban y bajen los mensajes entre gobernados y gobernantes, cumplen con una función que los mantienen vigentes como centros de interés para el ciudadano.

La pregunta parlamentaria exige destreza por parte de quien la formula y de quien la responde. Su objetivo no es desencadenar un torneo oratorio, sino contribuir al conocimiento de las razones del gobierno. En México, por ejemplo, hay una mala experiencia con las preguntas dirigidas a los miembros del gabinete, las pocas veces que es posible persuadirlos de comparecer ante el pleno o ante las comisiones de ambas cámaras. Los legisladores suelen utilizar el turno de preguntas para fijar sus propias posiciones y plantear tal cantidad de cuestiones al interlocutor, que le dejan muchas salidas fáciles, porque es imposible responder tantas cosas como se exigen desde la tribuna. Este precedente hace de la pregunta un medio de control poco apreciado en México. En otros sistemas, en cambio, es la forma más dinámica de comunicación entre los órganos del poder.

De la misma forma que la pregunta parlamentaria no es un sucedáneo del debate, tampoco es un mecanismo para sorprender y exhibir a un ministro. Por eso, en numerosas normas constitucionales se prevé que debe ser trasladada con antelación al gobierno, para que no haya posibilidad de eludir la respuesta, a menos que se trate de un asunto reservado. Incluso cuando la Constitución no regula el procedimiento para la formulación de las preguntas —y lo ideal es que la norma suprema no se convierta en un reglamento— es común que las disposiciones internas de los congresos y parlamentos sí lo hagan.

En algunas ocasiones se permite la intervención de los auxiliares técnicos del gobierno, lo que facilita la precisión cuando así lo demanda la pregunta. Esto es comprensible, además, si se considera que las posiciones en el gabinete deben tener una naturaleza política y no técnica. Lo que se espera de un ministro son las razones políticas y jurídicas del gobierno, no disertaciones doctas sobre cuestiones de alta especialidad científica o técnica, que deben ser

conocidas y aclaradas por los funcionarios auxiliares, entre ellos los del servicio civil. Por eso las preguntas parlamentarias también producen, como efecto lateral, que los órganos administrativos alcancen un alto nivel profesional.

La sola elucidación de las razones del gobierno suele tener consecuencias favorables para facilitar las conductas cooperativas de los agentes políticos, entre otras razones porque los hace coparticipes de las decisiones y porque despeja las reservas que resultan de la distancia entre los órganos del poder. En cuanto a la sociedad, el diálogo sistemático entre los integrantes de esos órganos inspira cierta seguridad en cuanto a la seriedad con que se abordan los asuntos públicos, y suscita la esperanza de que, en algunos casos, las actitudes constructivas contribuyan a resolver problemas colectivos.

La regularidad y frecuencia de las sesiones de control es una de las claves para el éxito de los *controles suaves*, como es el caso de las preguntas. Los efectos positivos a que me he referido se diluyen si el tiempo que transcurre entre una sesión y otra es excesivo, o si el tiempo destinado y la forma de emplearlo se convierten en una mera insinuación protocolaria o en una sesión densa y, por ende, intrascendente. Por el contrario, un buen diseño en cuanto a la frecuencia y la duración exacta de las sesiones de control puede significar que las preguntas parlamentarias atraigan el interés de la ciudadanía, faciliten la interlocución entre los agentes políticos, obliguen a sistematizar las relaciones entre los órganos del poder e impriman vitalidad a la vida institucional.

El ámbito donde se produzcan las sesiones de preguntas también es relevante. Las que se ventilan en las comisiones tienen la ventaja de la puntualidad técnica, pero la desventaja de un escenario secundario. El gobierno, en términos generales, debe comparecer ante el pleno de las cámaras. Es así como suelen tramitarse en todos los sistemas las sesiones de control, reservando para las comisiones los casos en los que se comparece para precisiones con motivo de una propuesta o una investigación.

Las opciones entre la pregunta formulada en nombre de la fracción parlamentaria y a título individual —no personal— por parte de los legisladores, suelen ser compatibles en muchos sistemas. Ambas formas de expresión tienen sus propias ventajas. En el caso de los partidos, sirven para reafirmar el liderazgo de quienes encabezan las fracciones y hacer presentes las preocupaciones y las posiciones de cada grupo parlamentario; contribuyen asimismo a consolidar los derechos de la oposición. En el caso de los legisladores, sirven para dar a los representantes una oportunidad de ser identificados por los ciudadanos y significarse ante sus propios colegas. Por lo general, la maquinaria parlamentaria deja poco espacio de intervención a buena parte de los legisladores, que acaban actuando, conforme a la conocida expresión británica como *back-benchers*, por la carencia de responsabilidades en la gestión de su grupo o de las comisiones congresuales.

Las preguntas no tienen como función colmar las lagunas de conocimiento de los legisladores. Una correcta articulación de las preguntas hace necesario disponer de un buen elenco de asesores de los partidos. Esta es una tarea que no pueden desempeñar los miembros del servicio civil de las cámaras, porque el contenido y el sentido de las preguntas están vinculados a la posición política de quienes las presentan. De ahí que los partidos tengan que construir un *servicio civil de apoyo congresual*, que permita construir una memoria política de cada grupo parlamentario y dar continuidad a sus puntos de vista.

Son muchas las posibilidades de imprimir nuevos alcances a las preguntas parlamentarias. Por ejemplo, entre las prácticas parlamentarias no se ha adoptado la de formular informes anuales del ejercicio del derecho a preguntar, y de las respuestas recibidas, para cotejar así la veracidad de lo informado o de lo anunciado por los ministros en la tribuna. Los grandes debates tienen su propio espacio en la memoria colectiva, pero los *controles suaves* requieren de una recapitulación sistematizada y acumulativa, de suerte que se pueda valorar, por esta vía, el buen o el mal uso que los representantes políticos hayan hecho de este recurso.