

EL CONTROL PARLAMENTARIO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

POR JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA

SUMARIO: I. EL CONTROL DEL PODER Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. II. ORIGEN HISTÓRICO DE ESA RESPONSABILIDAD. III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DIFUSA. IV. EL CONTROL POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA.

I. EL CONTROL DEL PODER Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los sistemas representativos de gobierno uno de los problemas más inquietantes y que no ha podido resolverse de manera satisfactoria ha sido el del control del poder. En efecto, en virtud del fenómeno de la representación política los gobernados delegan en los gobernantes la función de gobernar. La representación supone una identidad de propósitos, de ideas y de acciones concretas entre gobernantes y gobernados que, por lo general, no suele darse en la práctica. En los sistemas representativos, mientras el gobernante está en el ejercicio del poder los gobernados carecen de mecanismos efectivos para hacer que el representante actúe según su voluntad y cumpla con sus directrices y propósitos. Ya Juan Jacobo Rousseau, en los inicios de la formulación doctrinal de la democracia, consideró que *“la soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada”*. De esta premisa Rousseau deduce que *“los diputados del pueblo no son, (...) ni pueden ser sus representantes, no son más que sus mandatarios; no pueden concluir nada definitivamente”*. Y luego hace una observación llena de un profundo contenido político: *“El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña mucho: no*

lo es sino durante la elección de los miembros del parlamento; desde el momento en que éstos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, no es nada. El uso que hace de los cortos momentos de su libertad merece bien que la pierda" (véase Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, M. Aguilar Editor, Buenos Aires, 1958, p. 173-174). En efecto, en el momento mismo en que se realiza el acto electoral se produce la identidad de voluntades entre representantes y representados. En ese momento el pueblo decide quiénes son sus representantes y muestra su acuerdo con el programa de gobierno. En el acto electoral se registra, como en una fotografía, la identidad que existe entre electores y elegidos. En esa primera fotografía la representación política aparece nítidamente retratada porque muestra, en el acto electoral, a los electores totalmente identificados por sus representantes. Sin embargo, es posible que en la segunda fotografía comiencen a aparecer ciertos cambios en la identidad existente entre electores y elegidos; ya sea porque el representante tenga ahora más apoyo o porque haya perdido parte del conquistado. Mientras el gobernante ejerce el poder, la representación se asemeja a una secuencia de fotografías donde cada una de ellas revela realidades distintas. En esa sucesión de escenas se puede observar varios planos. En la fotografía inicial se aprecia la identidad entre electores y elegidos. En las fotos sucesivas se pueden apreciar varias diferencias, como puede ser que el gobernante haya aumentado el grado de representatividad o que lo haya disminuido. Precisamente para poder medir el grado de identidad que existe entre representantes y representados, en los sistemas democráticos se ha establecido el llamado a elecciones periódicas y frecuentes. En cada elección, los electores podrán ratificar a los gobernantes su confianza política o, por el contrario, podrán reemplazarlos en el ejercicio del poder.

Hamilton y Madison, al comentar la Constitución de los Estados Unidos de América, sostuvieron que "*las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente*" la dependencia inmediata del representante con el pueblo y una estrecha simpatía con él. Estos comentarios fueron hechos cuando analizaban la duración de la Cámara de Representantes, que fue fijada en dos años. Esos autores pensaban que "*cuando no entren en juego otras circunstancias*" es conveniente tener presente que "*cuanto más grande sea el poder, menor debe ser su duración y, a la inversa, que cuanto menor es el poder, con mayor tranquilidad puede prolongarse su duración*" (véase Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 224 y 226).

No obstante la existencia de la periodicidad de las elecciones en los sistemas democráticos, la representación política no ha podido resolver todavía

el problema de la identidad permanente que debe existir entre electores y elegidos, ya que si bien en el acto electoral el pueblo confirma o revoca la confianza depositada en sus representantes, también es cierto que entre elección y elección el pueblo actúa como un simple espectador frente a la actuación de sus representantes porque durante ese tiempo carece de medios eficaces para hacer valer su voluntad. Ante este vacío de representación, los precursores de la democracia tuvieron que diseñar un mecanismo endógeno para controlar el poder y evitar o corregir los abusos y la arbitrariedad de las autoridades. Ya lo dijo Montesquieu, ese ideólogo de la separación de los poderes, cuando escribió que *“la libertad política no se encuentra más que en los gobiernos moderados. Pero no siempre está en los estados moderados; sólo cuando no hay abuso de poder, y es una experiencia eterna que todo hombre dotado de poder es proclive a abusar de él, extendiéndolo hasta donde encuentra límites. ¿Quién lo diría?. Hasta la virtud necesita límites”*. Finaliza este pensamiento afirmando que para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por *“la disposición de las cosas, el poder refrene al poder”*. (Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, 2002, p. 244-245). Con esta frase Montesquieu enuncia el sistema de frenos y contrapesos que luego se convertirá en uno de los principios esenciales de la democracia representativa. Ante la imposibilidad práctica de que fuera el mismo pueblo quien ejerciera el control sobre el funcionamiento del gobierno se optó entonces por un sistema donde cada poder pudiera controlar a los otros. Como lo señala Madison en el *Federalista 48*, *“no puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen”*. Sin embargo, según este autor, *“la tarea más difícil, consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros”*. La concentración de todos los poderes *“en las mismas manos constituye precisamente la definición del gobierno despótico”*. Y luego agrega: *“Un despotismo electivo no es el gobierno por el que luchamos; sino uno que no solamente se funde en principios libres, sino que sus poderes estuvieren divididos y equilibrados de tal modo entre los distintos cuerpos de magistrados, que ninguno pasara de sus límites legales sin ser contenido y reprimido eficazmente por los otros”* (Madison, *El Federalista*, *ibidem*, p. 210-212). Esta observación de Madison merece destacarse. No basta con que la Constitución establezca los límites a los poderes sino que se necesita también que los dote de contenido y les conceda facultades para que resistan las invasiones que puedan venir de los otros poderes.

El despotismo electivo previsto por James Madison muy pronto se vio realizado en Francia por la actuación política de Napoleón Bonaparte y del

príncipe Luis-Napoleón Bonaparte. En la forma en que estos dos gobernantes franceses ejercieron el poder, la soberanía teóricamente perteneció al pueblo quien la abandonó *“en un hombre de su confianza, el César que concentra el ejercicio de esta soberanía entre sus manos”*. A esa forma de gobernar el tratadista francés Berthélemy la denominó gobierno cesarista (véase Berthélemy, Joseph y Duez, Paul, *Traité Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Librería Dalloz, Paris, 1926, p. 84) y el tratadista también francés Marcel Prélot la calificó de cesarismo democrático porque se propone combinar el autoritarismo y la democracia (véase Prélot, Marcel, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1961, p. 162). Este cesarismo democrático coincide parcialmente con el presidencialismo caudillista que se ha practicado en América Latina.

Si al despotismo electivo, cualquiera que sea su forma cesarista, se le hacen varias fotos en momentos distintos podrá observarse en la primera foto una cierta identidad entre el pueblo y el César, pero en las últimas se podrá ver a un César muy solo, acompañado de su maquinaria represiva, pero carente de aliento y apoyo popular.

No obstante los esfuerzos hechos por mantener la identidad entre electores y elegidos, la representación política sigue mostrando situaciones conflictivas cuando ella se vacía de contenido, como sucede, entre otros, con los despotismos electivos. En estos sistemas aparece, con mucha claridad, una supuesta democracia electiva donde no funciona ni la soberanía popular ni los controles constitucionales. En estos casos, el esfuerzo doctrinario ha desatendido el estudio de las medidas que garanticen el efectivo ejercicio de la soberanía o de la voluntad colectiva del pueblo y se ha concentrado *“en proteger la libertad y seguridad personales contra las intervenciones arbitrarias de los poderes públicos”* (véase Gérard, Philippe, *Droit et démocratie*, Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1995, p. 123). Estos esfuerzos son los que han conducido a elaborar una doctrina orientada más a proteger los derechos humanos que a profundizar la democracia con más participación popular. Esta doctrina se la conoce con el nombre de democracia gobernada o democracia de protección. A este tipo de democracia se le llama gobernada *“por la independencia de que gozan los gobernantes”* ya que éstos *“no representan una clase o una tendencia social determinada, sino la voluntad indivisible del grupo nacional”*. Son independientes también porque *“las voluntades ciudadanas de las que son tributarias les dejan una amplia libertad de maniobra para deducir la voluntad del pueblo de un compromiso entre la mayoría y la minoría”*. Son independientes, en fin, porque *“la organización de los poderes públicos está concebida de forma que éstos puedan dar pruebas*

de una iniciativa a la medida de sus responsabilidades". El mandato que reciben los gobernantes *"es testimonio de una confianza que los libera, no de una suspicacia que los paralizaría"* (Burdeau, Georges, *La democracia*, Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, 1960, p. 49-50). Si la doctrina democrática no se concentra en la búsqueda de instituciones y de procedimientos que garanticen fielmente la expresión de la soberanía popular o el respeto de la voluntad colectiva por las dificultades prácticas que ello ofrece, entonces el esfuerzo se debería concentrar en la búsqueda de los controles internos o externos para proteger la libertad humana. Entre los controles internos que permiten a las personas ejercer influencia sobre el gobierno se encuentra el control que la opinión pública, mediante la publicidad o las mediciones de la misma, tiene en el funcionamiento de la democracia. Estas frecuentes mediciones, al igual que las elecciones periódicas, permiten a los gobernantes conocer las variaciones que se producen en ella, lo que es fundamental para un gobernante democrático. Por eso, en un sistema democrático, la libertad de expresión y la libertad de información, además de formar parte de los derechos esenciales de la persona humana, son también herramientas fundamentales de la democracia. Si se privare al pueblo de esos dos derechos se le estaría negando también uno de los medios de control más importantes que tiene sobre el gobierno.

II. ORIGEN DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Además de la división de los poderes, del establecimiento de elecciones periódicas y del respeto por la opinión pública, la democracia ha sancionado a los funcionarios públicos con la responsabilidad personal en aquellos casos en que, en ejercicio de la función pública, violen la Constitución o las leyes. La responsabilidad del funcionario, cualquiera que sea su jerarquía, constituye un límite a su actuación y una obligación moral con los usuarios de los servicios. Tan importante es esta responsabilidad que el artículo 6 de la Constitución, que contiene las decisiones políticas fundamentales del sistema político venezolano, la incluye entre esas decisiones. Esa responsabilidad afecta tanto al Estado cuando presta los servicios públicos como a los funcionarios públicos 'por los hechos ilícitos en que hayan podido incurrir en el ejercicio de las funciones'. La responsabilidad patrimonial del Estado está claramente definida en el artículo 140 de la Constitución que establece que ese ente responde patrimonialmente cuando cause daños en los bienes y derechos de los particulares que sean imputables al funcionamiento de la Administración Pública. Esta obligación de reparar integralmente los daños está ratificada en el artículo 30 del mismo texto constitucional. La responsabilidad personal del funcionario está también establecida en el artículo 139 de la Constitución que dispone que *"el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o*

desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley". Este principio general de la responsabilidad del funcionario, la Constitución la hace expresa en el caso del Presidente de la República (artículo 232), del Vicepresidente Ejecutivo (artículo 241), de los ministros (artículos 242, último aparte, y 244, último aparte) y de los jueces (artículo 255, último aparte).

Esta responsabilidad personal se suele concretar en los siguientes tipos:

- La responsabilidad civil* que incumbe a todos los funcionarios cuando hayan ocasionados daños a los particulares o al mismo Estado en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones. La sanción de la responsabilidad civil consiste en el pago de una suma de dinero a la víctima del daño.
- La responsabilidad penal* compromete al funcionario cuando su acción u omisión, realizada en el ejercicio de sus funciones, está tipificada como delito. La sanción penal consiste en el cumplimiento de una pena privativa de libertad o en el pago de una suma de dinero.
- La responsabilidad administrativa disciplinaria* se origina por las faltas en que el funcionario incurra en el ejercicio de sus funciones. La sanción disciplinaria consiste en la pena de destitución, suspensión o amonestación.
- Por último, *la responsabilidad política de los ministros*, cuyo ámbito de aplicación es amplísimo, porque son muchos y diferentes los motivos que pueden originarla. En efecto, la responsabilidad política resulta de un juicio donde el canon o parámetro con arreglo al cual se va a producir la condena es esencialmente político. El criterio para juzgar la conducta del ministro no se centrará en la legalidad de la actuación sino en la oportunidad o conveniencia del acto o de la omisión. La actuación pudo ser perfectamente legal, pero si el parlamento considera que fue inoportuna o inconveniente puede entonces pronunciar la censura. El juicio, pues, tiene por base consideraciones políticas. Sin embargo, ello no significa que un ministro que cometió un delito o un hecho ilícito no pueda ser condenado políticamente mediante el voto de censura. En estos casos será sancionado política, penal y civilmente. En el procedimiento de control político no se juzga, pues, acerca de la legalidad de la conducta ministerial sino sobre su oportunidad o conveniencia, aun cuando la responsabilidad política pueda tener por fundamento un delito o ilícito civil. Pero estos hechos serán apreciados políticamente y no judicialmente.

La responsabilidad penal, la civil y la administrativa disciplinaria son comunes a todos los sistemas políticos, excepción hecha de los sistemas monárquicos donde el rey es irresponsable e inviolable. En cambio, la responsabilidad política ante el parlamento es típica de los sistemas parlamentarios. Además, la responsabilidad penal y la civil requieren de una sentencia judicial y la responsabilidad administrativa disciplinaria de una decisión administrativa. La responsabilidad política sólo la pronuncia el Parlamento.

La responsabilidad política no es otra cosa que la condena que pronuncia el Parlamento cuando ejerce la función de control sobre el Poder Ejecutivo, condena que tiene como sanción la caída o pérdida del poder del gobierno. Esta forma de hacer efectiva la responsabilidad política por parte del Parlamento se inició en el sistema parlamentario inglés, por circunstancias históricas. Sin embargo, por necesidades prácticas y conveniencias políticas, el control del órgano legislativo sobre el ejecutivo se ha hecho extensivo a otros sistemas políticos distintos al parlamentario, como al sistema presidencialista. En este sistema, debido a la rígida separación de los poderes que allí existe, el control del Parlamento o del Congreso sobre el ejecutivo no puede llegar a la destitución del Presidente de la República. Y no puede llegar a la destitución, pese a ser el Presidente de la República el jefe del gobierno, por la sencilla razón de que este funcionario no es responsable políticamente ante él. Pero la circunstancia de que el Presidente de la República, en un sistema presidencialista, no pueda ser destituido por el Congreso ello no significa que el Poder Ejecutivo esté exento de todo tipo de control directo o indirecto. En el sistema presidencialista el Congreso controla al ejecutivo mediante otros procedimientos que no conducen a la declaratoria de responsabilidad política y a la destitución del jefe del gobierno y de su gabinete. En efecto, la Constitución, cuando hace la distribución del poder, confiere al órgano legislativo funciones que no son, por su propia naturaleza, de índole legislativa. Por ejemplo, la Constitución exige que el nombramiento de ciertos funcionarios de la rama ejecutiva sea autorizado por el Congreso. También exige que los tratados internacionales o el presupuesto de gastos sean aprobados por el órgano legislativo. Pues bien, en esos casos el Congreso, al conceder o negar la autorización o aprobación, ejerce un control político sobre la política internacional o sobre los gastos públicos. Estas formas de control parlamentario no conllevan la destitución o remoción del gobierno pero tienen importantes efectos políticos.

Esta variedad de formas de control parlamentario ha llevado al tratadista español Manuel Aragón Reyes a sostener que ese control tiene dos significados. *“Uno, al que podría llamarse significado estricto, consistiría en entender que el control parlamentario ha de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado; su ejercicio se llevaría a cabo mediante la votación de confianza y la moción de censura”*. Este significado, en criterio Aragón Reyes, resulta *“escasamente operativo”*, ya que *“sólo podría hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de gobierno, pero no en los países de forma presidencial, pese a que en éstos el Parlamento desempeña una función innegable de contrapeso, de freno, de fiscalización, en suma, de la actividad gubernamental”*. En el segundo significado habría que incluir en

el control parlamentario *“toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción inmediata (esto es, de remoción de los titulares del órgano controlado)”* (véase Aragón Reyes, Manuel, Información parlamentaria y función de control en VVAA, Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias, Cuadernos y Debates Nº 52, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 23-24).

La responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento es, como ya se dijo, una institución que nació en Inglaterra como consecuencia de la lucha que libró el Parlamento de ese país por limitar las atribuciones de la Corona. Ese objetivo comienza a concretarse con la llamada Revolución Gloriosa de 1688-1689 cuando el Parlamento se impone a la Corona y el 13 de febrero de 1689 hace que el príncipe y la princesa de Orange, Guillermo y María, acepten la Corona y respeten la Declaración de Derechos. En esta nueva relación constitucional, el Parlamento obligó a la autoridad real a que solicitara su autorización para poder sostener una fuerza militar permanente. En la Declaración de Derechos se estableció que el sostenimiento de un ejército permanente en tiempos de paz era contrario a la ley, a menos que contara con el consentimiento del Parlamento. Asimismo, se convino en que el monarca debía solicitar anualmente la aprobación del Parlamento para el cobro de los impuestos. Esta normativa obligaba al rey a acudir anualmente al Parlamento para solicitarle su autorización tanto para el mantenimiento del ejército como para el cobro de los impuestos. Para obtener esa autorización el rey necesitaba llegar a acuerdos con la mayoría parlamentaria y la forma más simple para llegar a esos acuerdos no fue otra que el rey incorporara en su gabinete a miembros del partido mayoritario o a personas a las que el Parlamento le tuviera confianza. Para que el acuerdo entre el Parlamento y la Corona se respetara se introdujo entonces el mecanismo de la responsabilidad política. Es decir, si la Corona no cumplía con el acuerdo concertado entonces el Parlamento censuraba a los ministros del rey y éstos tenía que renunciar. Ejemplos de este control ya se encuentran en el siglo XVIII cuando el Parlamento hizo efectivos los primeros casos de responsabilidad ministerial.

A partir de la Revolución de 1688-1689, la responsabilidad política será uno de los instrumentos más usados por el Parlamento inglés para luchar contra las prerrogativas del rey y democratizar la monarquía. A partir de ese momento en Inglaterra se impuso el imperio de la ley y se abandona el absolutismo monárquico. Durante el siglo XIX y parte del siglo XX puede decirse que en Inglaterra quien gobernaba era el Parlamento aun cuando el gabinete dependía formalmente del rey. Y gobernaba en virtud del control parlamentario que ejercía mediante la cuestión de confianza y del voto de censura.

Hasta la segunda guerra mundial predominó en Europa la opinión de que era el Parlamento el garante de la Constitución y de los derechos humanos. Esta opinión puso mucha confianza en el mecanismo de la responsabilidad política y desestimó cualquier forma de control jurídico. Sin embargo, la experiencia vivida entre las dos guerras mundiales, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo como resultado de la concepción del Estado providencia o benefactor y la importancia adquirida por los partidos políticos, hizo variar el concepto clásico del control parlamentario. Con la experiencia del estado totalitario, en todas sus manifestaciones, se puso de manifiesto que la protección constitucional de los derechos humanos era insuficiente y se necesitaba más bien de una protección internacional. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, fue el primer intento por internacionalizar los derechos del hombre. Con la creación de los tribunales constitucionales se suprimió la supremacía del Parlamento, quien pasó también a estar sometido al control de constitucionalidad. Con la admisión de los recursos judiciales de inconstitucionalidad y la generalización de la figura del ombudsman se alcanza una mejor protección de los derechos humanos. Con el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la importancia adquirida por los partidos políticos, se hizo indispensable una revisión de los mecanismos del control parlamentario.

En efecto, aquella concepción liberal del Estado que lo reducía a la protección de la seguridad y tranquilidad de la ciudadanía cede el paso a una organización que adquiere una gran responsabilidad en la promoción del hombre y de su bienestar. Esta nueva concepción del Estado lo obliga a intervenir y a crear servicios públicos para dar adecuada respuestas a las exigencias de los derechos sociales y a fundar empresas públicas para crear condiciones económicas más justas y equitativas. Estas nuevas e importantes responsabilidades del Estado no recaen en el parlamento sino en el Poder Ejecutivo, lo que crea un nuevo desequilibrio entre los poderes. El Parlamento, que en la concepción inglesa era el soberano y, por consiguiente, era el que gobernaba y controlaba al gobierno, ahora aparece más bien como una dependencia del gobierno.

En efecto, para que el Poder Ejecutivo sea efectivo y eficiente requiere que esté organizado de manera homogénea. Pero esa homogeneidad no puede limitarse a los integrantes del gobierno sino que tiene que establecer lazos muy firmes con la mayoría parlamentaria para garantizar la estabilidad del gobierno. De esta manera la mayoría parlamentaria pierde su función de control del gobierno para convertirse en apoyo político del gobierno. Con este cambio de funciones, el Parlamento aparece ahora como gobernado por el ejecutivo. La

mayoría parlamentaria es una pieza importante del engranaje del gobierno. Ella respalda las iniciativas provenientes del ejecutivo y obstaculiza cualquier intento de las minorías por censurar al gobierno. Este nuevo papel de las mayorías parlamentarias hace que el instrumento de la responsabilidad política caiga en desuso y sólo en casos muy excepcionales el Parlamento pueda hacer uso del voto de censura. Esta nueva realidad parlamentaria ha obligado a buscar otras formas de control que permitan al pueblo ejercer una efectiva fiscalización sobre el excesivo poder que detenta el gobierno, fiscalización que el Parlamento no está en condiciones de ejercer.

III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DIFUSA

Debido a las dificultades que ofrece la utilización del procedimiento parlamentario de la responsabilidad política para fiscalizar al gobierno se ha propuesto que dicho control se emplee más bien para informar a la opinión pública sobre los debates en el Parlamento y se deje al pueblo para que en las próximas elecciones decida si destituye al gobierno y lo sustituye por uno de la oposición o, por el contrario, lo ratifica. De esta manera el control político sobre el gobierno lo tendrá el pueblo en el acto electoral. Este procedimiento que entrega al pueblo el control del gobierno lo denomina el tratadista español Oscar Sánchez Muñoz *“control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa”*. Según este autor *“la nación no ejerce el control sobre el poder directamente, sino a través de la elección periódica de representantes, que son quienes en realidad llevan a cabo el control”*. Más adelante agrega: *“El control parlamentario se concibe hoy sin conexión con la existencia de una sanción directa. Ello no quiere decir, sin embargo, que no exista posibilidad alguna de sanción, si la hay, aunque se trata de una sanción indirecta y diferida a través del control político que los ciudadanos ejercer periódicamente con ocasión de las elecciones”* (véase Sánchez Muñoz, Oscar, La articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa, en AAVV, Problemas actuales del control parlamentario, Congreso de los Diputados, 1997, p. 631 y sig.).

Este cambio en la concepción y alcance del control parlamentario ha conducido a la búsqueda de otras formas de control político, ya sean directas o indirectas. Si el control del gobierno por el mecanismo de la responsabilidad política se hace muy difícil por las muchas dificultades que tiene entonces hay que pensar en trasladar esa responsabilidad a la oposición, la que tendría el papel de activar el control. Será ella, con su actuación en el Parlamento y con el uso de los medios de fiscalización parlamentaria, la que debe ejercer la

función de control. Esta nueva realidad ha sido la que llevó al tratadista español Manuel Aragón Reyes, antes citado, a distinguir “entre el control “por” el Parlamento y el control “en” Parlamento”. En el primer supuesto, el control se lleva a cabo por actos o procedimientos que expresan la voluntad de la Cámara; en el segundo se realiza “por actividades de los parlamentarios individuales o de los grupos parlamentarios desarrollados en la Cámara, aunque no culminen en un acto de control adoptado por ésta” (Aragón Reyes, Manuel, *ibidem*, p. 25). Si la mayoría parlamentaria obstaculiza el ejercicio de la función de control de la Cámara, entonces corresponde a los parlamentarios, individualmente o en grupo, utilizar el procedimiento de elaboración de la ley, de los actos aprobatorios o de las autorizaciones, para debatir la política del gobierno y poner en evidencia sus errores, sus inconsecuencias o los efectos contrarios al interés nacional. Ese debate realizado en el Parlamento acerca de la política gubernamental persigue un objetivo muy importante, como es llevar a conocimiento de la opinión pública las consecuencias negativas de la política oficial.

Pero para que la oposición pueda alcanzar ese objetivo y hacer efectiva la responsabilidad política difusa es indispensable el cumplimiento de varias condiciones. La primera de ella es que la oposición tenga no solamente un programa legislativo sino también un programa nacional de gobierno. El debate parlamentario debe servir para que el pueblo pueda ponderar las ventajas y desventajas de la política oficial y las ventajas y desventajas del programa de gobierno de la oposición. A estos efectos, la oposición debe saber elegir, entre los temas parlamentarios, aquellos que más puedan interesar a la opinión pública. El planteamiento constante de debates insustanciales e inútiles, lejos de alcanzar los objetivos perseguidos, más bien pueden obstaculizarlos. La oposición también debe saber escoger a los diputados que deben intervenir en el debate. Deben ser diputados que conozcan y dominen el tema con el fin de atraer la atención de la opinión. Si el debate parlamentario, que es el escenario donde se enfrenta el gobierno y la oposición, no llega a interesar al público las consecuencias serán negativas para la oposición. Si, por el contrario, trasciende las paredes del recinto parlamentario entonces será positivo. Para alcanzar este resultado se requerirá que el debate se produzca sobre un tema de real interés nacional y que los diputados, con la calidad de sus discursos, sepan llamar la atención del público. Pero además de estas dos condiciones se necesita una más: que el contenido del debate sea conocido por la opinión pública. Para que este objetivo se consiga se requiere la participación de los medios de comunicación social a fin de que informen sobre el debate parlamentario. El derecho a informar y a ser informado de manera oportuna, veraz e imparcial, como dice el artículo 58 de la Constitución, son dos de los derechos más importantes en un sistema

democrático. El derecho a informar no es otra cosa que llevar a conocimiento del público hechos u opiniones por los medios de comunicación social. Y el derecho a ser informado es la facultad que tiene toda persona de recibir el mensaje informativo sin alteraciones ni manipulaciones. En una democracia de alternación, como la venezolana, donde existen elecciones periódicas y referendos revocatorios, exige el funcionamiento libre de los medios privados y la imparcialidad de los medios oficiales. Los usuarios necesitan que los medios de comunicación tengan libertad para difundir mensajes informativos y recibir esos mensajes sin interferencias ni manipulaciones. En cuanto a los medios oficiales, ellos deben, además de ser imparciales, respetar el principio de la objetividad, el principio de igualdad de oportunidades y el pluralismo social y político y garantizar así una difusión objetiva de la información. Esa libertad es fundamental porque sin ella el electorado carecerá de una información suficiente y veraz para poder decidir, con base en esa información, en los procesos electorales y revocatorios. Además, derechos como la libertad de información no son solamente derechos subjetivos que sirven a las personas para defenderse de las invasiones o intromisiones del poder sino que son derechos objetivos que forman parte esencial del sistema democrático y, por tanto, son formas de defensa de intereses públicos. Un sistema sin libertad de expresión o sin libertad de información no es ni puede ser un sistema democrático porque éste se caracteriza, entre otras cosas, por la existencia del pluralismo ideológico y social.

Ahora bien, para que el Parlamento pueda convertirse en el centro de la controversia política entre gobierno y oposición es necesario que la Constitución o los reglamentos parlamentarios garanticen a la oposición el derecho de fiscalizar la actividad del gobierno. A estos fines se les debe reconocer el derecho a iniciar los debates que sirvan de fundamento al control parlamentario, a solicitar información al ejecutivo, a motorizar las investigaciones y a solicitar la convocatoria a sesiones especiales para la discusión de temas políticos o a solicitar la inclusión en el orden del día asuntos de interés público, entre otros. Esta nueva concepción del control político considera que *“hoy el control parlamentario debe tener como sujeto a la minoría y como objeto la actividad del gobierno y la mayoría que lo sustenta”*. Si se acepta *“que el control parlamentario es una potestad de la mayoría (...) ¿qué sentido tiene, hoy, un control así? (...)”*. Más *“que un control propiamente dicho”, se trataría “de una especie de autocontrol, es decir de un control sobre sí mismo”* (véase Mora-Donatto, Cecilia Judith, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 34-35 y 36).

Pues bien, si el control parlamentario ya no se ejerce por el Parlamento sino en el Parlamento, donde la oposición tiene la mayor responsabilidad, entonces hay que modificar algunas normas que regulan el funcionamiento de las cámaras. El principio general es que las decisiones se adoptan con el voto de la mayoría de los integrantes del cuerpo. Esta norma deja en manos de la mayoría aceptar o no el debate propuesto por la oposición y con ello aceptar o no el ejercicio de la potestad de control que conduzca, por lo menos, a configurar la responsabilidad política difusa que si bien es una responsabilidad diferida sin embargo sirve para fortalecer la institución parlamentaria como escenario de debates que permiten al gobierno defender su gestión o permitir a la oposición diseñar el programa alternativo de gobierno.

Para hacer efectivo el control político en el Parlamento es indispensable consagrar el derecho de la oposición o de un número determinado de diputados a solicitar que se incluya en el orden del día un asunto de interés nacional. Las proposiciones que se hagan en el debate serán decididas por la mayoría, como lo indican las reglas del juego democrático, pero durante el debate la oposición o las minorías podrán dar a conocer sus críticas y sus propuestas, lo que puede debilitar el apoyo popular de que pueda gozar el gobierno. Asimismo, cuando la oposición o un número determinado de diputados solicite la constitución de una comisión de investigación, así se debe acordar. Pero el informe a que llegue esa comisión lo debe aprobar la mayoría de sus miembros. De esta manera el nuevo funcionamiento del Parlamento responde a la idea de que el control político en el Parlamento corresponde a la oposición y no a la mayoría.

IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA

El numeral 3 del artículo 187 de la Constitución confiere a la Asamblea Nacional la función de controlar *“el Gobierno y la Administración Pública Nacional”*, en los términos consagrados en el texto constitucional y en la ley. En los artículos 240 y 246 del texto constitucional se prevé el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros y el procedimiento que debe seguir la Asamblea Nacional para acordarlo. Y en el artículo 222 de la misma se dispone que *“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 mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento”*. Y luego añade: *“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”.

De estas disposiciones se deduce que el control parlamentario lo puede ejercer la Asamblea Nacional para censurar al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros, censura que conlleva una declaración de responsabilidad política y la destitución de esos funcionarios. Y se deduce también que lo puede ejercer para declarar la responsabilidad política de los demás funcionarios, incluido el Presidente de la República, pero en este supuesto genérico la Asamblea Nacional debe solicitar al Poder Ciudadano *“que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad”*. De una interpretación literal de esta disposición se llega a la conclusión de que cuando la Asamblea Nacional declara la responsabilidad política de los otros funcionarios no es ella ni es la Constitución la que impone la sanción, como sucede con el Vicepresidente Ejecutivo o los Ministros, sino que es el Poder Ciudadano quien debe intentar la acciones pertinentes, a petición de la Asamblea Nacional, *“para hacer efectiva tal responsabilidad”*. Como ya se dijo, la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios se produce cuando el gobierno pierde la confianza del Parlamento y esta falta de confianza se manifiesta en la censura que acuerda contra el jefe o presidente del gobierno. En la hipótesis prevista en el artículo 222 de la Constitución, la Asamblea Nacional declara la responsabilidad política del funcionario, pero esa declaración no conlleva la remoción del mismo. Se trataría entonces de una declaración de responsabilidad política sin sanción parlamentaria, pero con una sanción que debe imponer otra autoridad. Esa norma remite al Poder Ciudadano *“para que haga efectiva tal responsabilidad”*. Hay que tener en cuenta que este Poder tiene la atribución de *“prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa”*, como lo establece el artículo 274 de la Constitución, y también tiene la atribución de formular advertencias a los funcionarios *“sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales”* y *si esas advertencias no son acatadas, entonces el Poder Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley*”, como dice el artículo 275 ejusdem. Se debe observar que la Asamblea Nacional no ha dictado ley alguna que tipifique las faltas de los funcionarios y las sanciones que ellas merezcan. Sin embargo, lo que sí está claro es que la declaratoria de responsabilidad política de la Asamblea Nacional contra un funcionario público no implica su destitución sino la apertura de un procedimiento que puede conducir a una declaratoria de responsabilidad civil, penal o administrativa disciplinaria como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad política de que fue objeto por la Asamblea Nacional. También hay que tener en cuenta que en el numeral 4 del artículo 285 de la Constitución se atribuye al Ministerio Público la facultad de

“intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones”. Esto es, que el Ministerio Público, una vez declarada la responsabilidad política de un funcionario, puede intentar la acción correspondiente según sea la falta que la Asamblea Nacional le haya imputado.

No obstante las conclusiones a que se llega con una interpretación literal del artículo 222 de la Constitución, se podría interpretar también que la sanción de la responsabilidad política puede preverse en una ley y quien la aplica no es la Asamblea Nacional sino el jerarca competente de la administración pública. Esta solución puede fundamentarse en el principio de la separación de los poderes, el que, en los sistemas presidencialistas, es mucho más rígido que en los sistemas parlamentarios.

Sin embargo, si la responsabilidad política no lleva aparejada la destitución del funcionario, la discusión en la Asamblea Nacional puede activar los mecanismos de la difusa responsabilidad política. Entre los mecanismos previstos en el artículo 222 de la Constitución para que la Asamblea Nacional pueda ejercer el control parlamentario se encuentran los debates que se realizan en Cámara plena o en las comisiones con la finalidad de fiscalizar o controlar la acción del gobierno y de la administración pública nacional. Entre esos mecanismos se encuentran el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros, que tiene como sanción la remoción, pero la Constitución prevé otras formas de control parlamentario. Por ejemplo, el decreto que declare el estado de excepción debe ser presentado por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional o a la Comisión Delegada *“para su consideración y aprobación”*, como lo dispone el artículo 339 de la Constitución. Esta es una forma de control político que no apareja la destitución de los ministros si la Asamblea Nacional imprueba el decreto, pero conlleva otra sanción, que es la improbación del decreto. Efectos similares se producen cuando la Asamblea Nacional no aprueba un tratado o acuerdo internacional o un contrato de interés nacional. De estas normas constitucionales se deduce claramente que la declaratoria de responsabilidad política mediante el procedimiento del voto de censura conduce a la remoción de los altos funcionarios, pero los otros procedimientos conducen a otro tipo de sanción, como es la improbación del decreto de estado de excepción, de un tratado internacional o de un contrato de interés público o la negativa a autorizar el nombramiento del Procurador General de la República o de algún embajador.

Como antes ya se señaló, el mecanismo de la responsabilidad política es una institución propia de los sistemas parlamentarios que ha sido introducida en los sistemas presidencialistas latinoamericanos como un mecanismo para que el Congreso o la Asamblea Nacional pueda controlar políticamente el Poder Ejecutivo. Sin embargo, pese a que el Presidente de la República es el jefe del gobierno, a diferencia de los sistemas parlamentarios, el voto de censura sólo se ha establecido para sancionar al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros y nunca para sancionar al Presidente de la República, que es el jefe del gobierno. Ahora bien, el artículo 222 de la Constitución dispone que la Asamblea Nacional, en ejercicio del control parlamentario, puede “*declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas*”. De una interpretación literal de esta disposición se puede concluir que todos los funcionarios públicos, empezando por el Presidente de la República, pueden incurrir en responsabilidad política y ella puede ser declarada por la Asamblea Nacional. La sanción propia de la declaratoria de responsabilidad política es la remoción del funcionario, haya o no cometido alguna falta civil, penal o administrativa disciplinaria. Sin embargo esta consecuencia, que contradice la estructura organizativa del sistema presidencialista, no podría aceptarse para destituir al Presidente de la República ni a ningún otro funcionario. En efecto, en sistemas presidencialista el Presidente de la República es irresponsable políticamente ante el Congreso o la Asamblea Nacional por la sencilla razón de que el poder presidencial deriva directamente de una elección popular. En cambio, la investidura del jefe del gobierno en un sistema parlamentario no depende del voto popular sino del voto de confianza del Parlamento. Además, debido a la separación rígida de los poderes que existe en el sistema presidencialista, una de las soluciones a que llega esa separación es que el Congreso o Asamblea Nacional no puede revocar o destituir al Presidente de la República. Por consiguiente, admitir la interpretación de que todos los funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, están sometidos al control parlamentario que concluye con la declaratoria de responsabilidad política y la destitución de los mismo es contradecir los principios antes expuestos.

En este caso procedería utilizar el método de la interpretación sistemática. En la Constitución venezolana el control parlamentario como medio para exigir la responsabilidad política que conlleva como sanción la remoción sólo está reglamentada en el procedimiento del voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros. Sin embargo, el artículo 222 de la Constitución prevé también que la Asamblea Nacional pueda declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos, pero en este supuesto no prevé ni el procedimiento para hacer efectiva esa responsabilidad ni las sanciones que ella conlleva. Por el contrario, de esa norma se deduce más bien que la

declaratoria de la responsabilidad política de esos funcionarios no tiene como sanción la destitución sino la aplicación de una pena de otro tipo. En efecto, esa declaratoria lo que hace es facultar a la Asamblea Nacional para que solicite al Poder Ciudadano que intente las acciones pertinentes para hacer *"efectiva tal responsabilidad"*. De esta norma se deduce que no es la Asamblea Nacional la que impone la sanción sino el funcionario administrativo o judicial competente. La función de la Asamblea Nacional se limita a solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para que se imponga la sanción correspondiente. Esta no es la función que corresponde a la Asamblea Nacional cuando declara la responsabilidad política. El voto de censura conlleva la remoción del Vicepresidente Ejecutivo o del Ministro. En el caso de los otros funcionarios parece que ese efecto no se produce porque la Asamblea Nacional se limita a solicitar que se le apliquen las sanciones previstas en la ley.

Por otra parte, la expresión *"solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad"* pareciera concordar con la atribución que tiene el Ministerio Público para *"intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones"*. En esta atribución no está comprendida la de intentar las acciones para hacer efectiva la responsabilidad política y no lo está porque los funcionarios públicos no están sometidos a ese tipo de responsabilidad. Por otra parte, dentro de la teoría de la responsabilidad política se considera que el Ministro no sólo responde por sus actos u omisiones sino también de la actuación de sus subordinados, a menos que el Parlamento verifique que el subalterno procedió con dolo en la realización del acto. En este caso, el Parlamento absuelve al Ministro y solicita a la autoridad competente que aplique al funcionario la sanción correspondiente. Hay que advertir que la declaración de esa responsabilidad política correspondería a la Asamblea Nacional y no a otro poder. Delegar en otro poder la competencia para imponer las sanciones que conlleva la responsabilidad política sería una excepción muy grave que no se admite en los sistemas parlamentarios. Y no se admite porque, como lo señala el tratadista Carlo Chimenti, *"el control de la cámara es aplicación de actividad política"*, porque *"adopta criterios políticos, en lugar de aquellos relativos a la legitimidad, a la tecnicidad, etc., desde el momento que son órganos esencialmente políticos por lo cual sería no natural actuar de manera diversa a la política"* (Chimenti, Carlo, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1974, p. 229-230). Además, la remisión al Poder Ciudadano para que intente las acciones pertinentes indica que

la Constitución mantiene la separación de los poderes en el sentido de respetar el poder disciplinario que la administración pública ejerce sobre sus funcionarios y el poder sancionador del Poder Judicial en los casos de delitos penales. En conclusión, la responsabilidad política a que se refiere el artículo 222 de la Constitución no lleva aparejada la sanción política de la destitución sino una sanción que sólo puede aplicarla la propia administración pública o el Poder Judicial, según el caso.

La incorporación de esa disposición en el derecho constitucional venezolano se puede explicar por razones prácticas. Durante una investigación parlamentaria es posible que surjan elementos probatorios de responsabilidad civil, penal o administrativa-disciplinaria de algún funcionario. En este caso, la Asamblea Nacional queda facultada para solicitar al Poder Ciudadano que inicie las acciones legales correspondientes para hacer efectiva la responsabilidad en que incurrió, en criterio del órgano legislativo, el funcionario investigado. En conclusión, puede decirse que los funcionarios públicos de la administración pública nacional son responsables políticamente ante la Asamblea Nacional pero no pueden ser destituidos por ésta.