

LAS LEGISLATURAS COMO AGENTES DE FISCALIZACIÓN. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CAPACIDADES DE CONTROL EN ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA

Camila Ulloa Torres

(culloafl@flacso.edu.ec)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Este trabajo busca comparar las capacidades institucionales de control del órgano legislativo en la región andina. Se propone un índice con cinco dimensiones que pondere cada una de las herramientas que forman parte de la función de control de la legislatura ante las otras ramas de gobierno con el fin de observar de manera comparada a los congresos. Para la parte empírica se observan las constituciones vigentes de Ecuador, Perú y Bolivia, así como los reglamentos y leyes internas de la función legislativa, se observa no solo la presencia de la herramienta de control sino también el alcance y especificación. El artículo concluye con una diferenciación entre estos países observando que el Congreso peruano posee mayores capacidades de control, seguido por la Asamblea ecuatoriana y por último la Asamblea boliviana, con capacidades escasas de fiscalización.

Palabras clave: *legislatura, control parlamentario, fiscalización, región andina.*

LEGISLATURES AS CONTROLLING AGENTS. A COMPARATIVE ANALYSIS OF CONTROL CAPABILITIES IN ECUADOR, PERU AND BOLIVIA

This paper seeks to compare the institutional control capacities of legislative bodies in the Andean region. I propose an index with five dimensions that measure each of the tools that are part of the legislature's control function in order to comparatively observe the congresses. For the empirical part, I observe the current constitutions of Ecuador, Peru and Bolivia, as well as the internal regulations and laws of the legislative function. For this section I take into account not only the presence of the control tool, but also its scope and specification. The conclusion differentiates between these countries, observing that the Peruvian Congress has greater control capacities, followed by the Ecuadorian Assembly and finally the Bolivian Assembly, with limited capacities.

Keywords: *legislature, parliamentary control, interbranch relations, Andean region.*

Introducción

Las funciones de una legislatura pueden variar dependiendo del sistema de gobierno en el cual se desarrollen. Sin embargo, al describir las funciones centrales en un sistema presidencialista encontramos tres: representación, legislación y fiscalización (Mustapic, 2006). La representación está determinada por las ambiciones de los actores políticos y es sometida a prueba periódicamente en elecciones. La legislación es un evento ordenado constitucionalmente, con normas y procedimientos claros en un Estado de derecho. Por otro lado, la fiscalización no está respaldada por el mismo orden de instituciones externas o con la misma urgencia, además implica procesos de investigación ante eventos específicos y esto ocurre generalmente en actividades dispersas en el espacio y el tiempo (Stapenhurst, Pelizzo, Olson y Von Trapp, 2009).

Este trabajo propone analizar la capacidad de control (o fiscalización) a partir de una comparación entre tres países de la región andina, con el fin de comprender cuán fuertes o débiles son las legislaturas ante las otras ramas de gobierno. A partir de un análisis de las capacidades de control se observa a las legislaturas como agentes de fiscalización, los cuales pueden nombrar altos funcionarios, determinar procesos de investigación, solicitar informes y auditorías a instituciones gubernamentales, así como iniciar procesos judiciales para el presidente o funcionarios del ejecutivo. A partir del análisis comparado se pretende observar que los países de la región tienen un nivel bajo de capacidades de fiscalización, pero con diferencias entre ellos, principalmente en las herramientas para proceder investigaciones, así como los tipos de sanciones que se desprenden de un juicio político. La selección de los casos responde al vacío existente en la literatura, no solo en estudios comparados, sino también en investigaciones que abarquen la región andina. Por otro lado, países como Bolivia y Ecuador han sido analizados como presidencialismos con un alto grado de capacidades políticas y contextuales durante la última década, por lo cual es importante observar cómo se comportan con respecto a Perú¹. En este sentido la selección de estos casos responde al tipo de presidencialismo presente en estos tres países, esperando así que las capacidades de control de una legislatura disminuyan a medida que la capacidad del presidente aumente. Se seleccionan únicamente estos países de la región andina por la variación en los tipos de presidencialismo, dejando de lado a Colombia, con un tipo de presidencialismo similar al de Perú y a Venezuela con un presidencialismo cercano al de Ecuador a partir del índice propuesto por Basabe-Serrano (2017). El corte temporal para este trabajo busca comparar de manera sincrónica la normativa vigente con el fin de analizar patrones de conducta actuales.

¹ El estudio de Basabe-Serrano (2017) compara las capacidades políticas y contextuales de los presidentes en América Latina, evidenciado que Ecuador se encuentra dentro de los países con rasgos más intensos de presidencialismo imperialista, Bolivia se observa como un condicionado y Perú como un presidencialismo condicionado moderado.

La capacidad de fiscalización de la legislatura es de las funciones menos exploradas por la literatura. La primera sección de este artículo discute los principales argumentos teóricos y hallazgos empíricos alrededor del estudio de esta capacidad. Segundo, se plantea un marco teórico para analizar la fiscalización como un conjunto de procedimientos de control parlamentario que proporciona a la legislatura mayores capacidades de acción frente a otras ramas de gobierno. Tercero, se propone un índice de fortaleza de fiscalización a partir de la evaluación de las herramientas de control de cada una de las legislaturas en su normativa más reciente, observando los procedimientos *de jure* en tres países de la región andina, Ecuador, Perú y Bolivia. Por último, se analiza comparativamente a cada uno de los cuerpos legislativos en función al índice propuesto.

1. El control parlamentario

La literatura en torno al control parlamentario analiza las capacidades institucionales y organizativas de los congresos en relación a otras ramas, principalmente al ejecutivo. Este argumento recae en la teoría del *accountability* y se deriva de la propuesta de los Papeles Federales sobre la separación de poderes (Mainwaring, 2003). Esta teoría expresa que la rendición de cuentas del ejecutivo solo es posible en un sistema con separación de poderes, el cual se establece por las capacidades institucionales de cada una de las ramas de gobierno. Autores como Weingast (1984), McCubbins y Schwartz (1984) y McCubbins, Noll y Weingast (1989) encuentran que el desarrollo de la capacidad de control al ejecutivo existe, únicamente, si hay diferenciación en el origen y el propósito de las ramas. De esta manera, en un gobierno unificado habría escasas capacidades institucionales para el control porque el dominio del ejecutivo y del legislativo, que parte de la misma fuerza política, crearía unidad de propósitos entre ambos y reduciría el interés de los legisladores en controlar las actividades del ejecutivo (Shugart y Haggard, 2001).

Para evaluar el rol de los congresos latinoamericanos, la literatura ha explorado ampliamente la relación entre el legislativo y el ejecutivo. El trabajo clásico de Shugart y Carey (1992) aborda de manera amplia esta relación a partir de los poderes que tienen los presidentes, los partidos y la misma legislatura en 35 países presidencialistas. Por otro lado, el trabajo de Cox y Morgenstern (2001) nos aproxima a cómo evaluar a los congresos, realizando una diferenciación entre ellos a partir de su capacidad de acción frente al ejecutivo y proponiendo una clasificación de acuerdo a cuán activos resultan en la generación de iniciativas de leyes. Cox y Morgenstern (2001) encuentran que, en su mayoría, las legislaturas latinoamericanas son “reactivas” dada su capacidad de presentación de proyectos de ley. La investigación de Alcántara, García y Sánchez (2005) identifica la prioridad de los legisladores sobre las tres funciones principales: representación a la nación, elaboración de leyes y control de la actuación del gobierno. Estos autores encuentran que los diputados latinoamericanos perciben como menos importante el control político y dan mayor prioridad a la elaboración de leyes. Este hallazgo entrega indicios sobre la importancia de observar a las legislaturas latinoamericanas como agentes de control.

Con respecto al análisis de la legislatura en función de capacidades más allá de la elaboración de leyes, Thibaut (1998) observa las relaciones ejecutivo-legislativo en 12 períodos presidenciales en cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) entre 1983 y 1996, con el fin de entender la relación e injerencia de la legislatura sobre el proceso de formación del gabinete, así como su influencia en la formulación de política pública. Por otro lado, Negretto (2006, 2008) analiza de manera ampliada la relación ejecutivo-legislativo a partir de los conflictos que surgen en escenarios de reformas constitucionales. Figueiredo y Limongi (2000) analizan esta relación para el caso de Brasil y Huneeus, Berríos y Cordero (2006) comparan las funciones institucionales de los dos poderes en Chile y Argentina².

Estos estudios clásicos se enfocan en la función legislativa en su totalidad, observando principalmente la producción o el grado con el cual una legislatura presenta iniciativas de ley, también observan los poderes reactivos que poseen las legislaturas para las iniciativas propuestas por el ejecutivo. Sin embargo, hay muy pocos estudios que observen a la legislatura a partir de su capacidad de fiscalización y control político, en este sentido, el trabajo de Alcántara, García y Sánchez (2005) realiza una comparación de las capacidades de control de 18 países. Estos autores analizan y comparan la normativa en sí, encontrando una gran gama de diferencias entre cada uno de los países. Sin embargo, el cambio en la normativa, así como la implementación de nuevas constituciones en varios países de América Latina da cuenta de la necesidad de una metodología que investigación que permita la comparación, más allá de un análisis de la normativa específica.

Cuando se analiza la literatura que observa la actividad fiscalizadora de las legislaturas específicamente, encontramos estudios por países. Berríos y Gamboa (2006) observan el caso chileno. Los autores se enfocan en la actividad legislativa y fiscalizadora del congreso chileno desde 1990, observando un cambio institucional importante en 2005 sobre los mecanismos del congreso para la fiscalización. Los autores concluyen que, a pesar del cambio normativo, las capacidades de control siguen siendo limitadas, por ejemplo, las comisiones investigadoras no tienen capacidad de sancionar y las interpelaciones no acarrear necesariamente sanciones a los ministros. Por otro lado, al analizar del rol de los presidentes en el congreso legislativo, el trabajo de Toro-Maureira y Hurtado (2016) encuentra que, si bien existen capacidades institucionales de control desde la legislatura, en el congreso chileno se observa un alto grado de coordinación entre el presidente y los congresistas dentro de los comités. De igual manera, el trabajo sobre las comisiones parlamentarias de investigación editado por Freire (2017) proporciona información actualizada sobre los procesos de fiscalización en 11 países de América Latina. Dentro de este trabajo se encuentran estudios como los de Basabe-Serrano, Llanos y Valdivieso (2017) el cual explora los procesos de juicio político contra ministros llevados a cabo desde el retorno a la democracia en

² Para mayores referencias sobre los estudios que abordan la relación ejecutivo legislativo en la región ver: Alemán (2013) y Gamboa (2016).

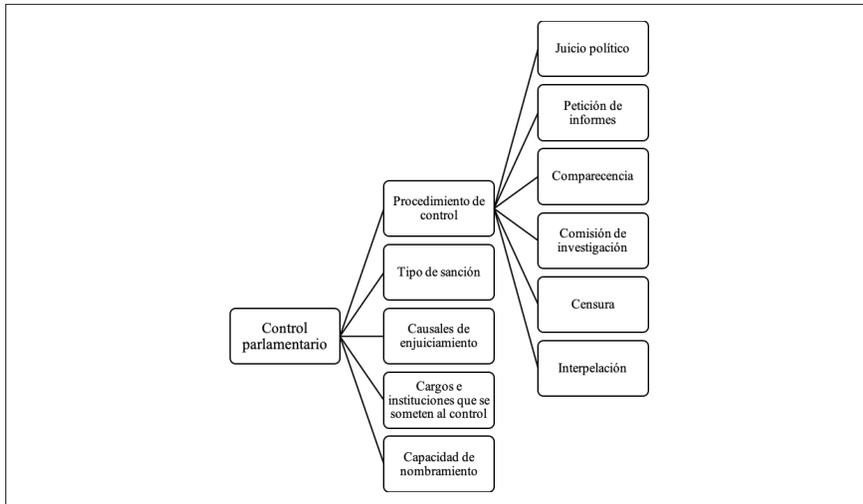
Ecuador y el de Sinagra (2017) que explora la evolución en la normativa del sistema de fiscalización boliviano, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados. En este compilado también encontramos estudios para el caso argentino, colombiano, mexicano y uruguayo. Sin embargo, cada uno de los trabajos establece diferentes *proxies* para observar el control parlamentario. Estos estudios no establecen comparaciones entre países o presentan dimensiones comunes para observar las capacidades de control, es decir que se observa la fiscalización a partir de estudios de casos puntuales. El vacío que se desprende desde la literatura da cuenta de la necesidad del análisis de esta dimensión de manera comparada, así como una aproximación metodológica que permita establecer parámetros comunes.

La función fiscalizadora de las legislaturas puede ser observada a partir de la teoría del principal agente. Bajo esta lógica, la capacidad de control que tiene una legislatura ante las ramas de gobierno, especialmente ante el ejecutivo, la categoriza como el principal y al ejecutivo y las entidades de administración pública en general como los agentes (McCubbins y Kiewiet, 1991). Dentro de esta teoría se derivan dos problemas importantes que proceden de la asimetría de información. Cuanto más asimétrica sea la información existirá mayor espacio para que los agentes no respondan al principal. Las capacidades de control que posea una legislatura ante sus agentes le permitirá evitar problemas de riesgo moral y de selección adversa, ya que podrá tener mayor injerencia sobre la actividad de éstos, así como reducir las brechas de información que se derivan de esta relación.

Las capacidades de fiscalización o control, traducidas en procedimientos que posee una legislatura, le permitirá tener una mayor fortaleza institucional y política. Por esto es importante observar cada una de las herramientas que componen la función de fiscalización. Si bien estas herramientas pueden variar a partir de la normativa en cada uno de los países, existen procedimientos generales y mínimos que una legislatura tiene. Este trabajo propone una aproximación teórica que permita comparar la función de control, en este sentido se observa el tipo de control hacia los individuos y no el control dirigido hacia las leyes o proyectos de ley propuestos por otros actores para la legislatura. De esta manera se categorizan únicamente procedimientos que vayan dirigidos a actores que forman parte del ejecutivo o de la función pública en general.

A partir de la necesidad de un análisis comparado que proporcione información sobre las capacidades de control del legislativo, propongo un estudio descriptivo que integre las diversas dimensiones dentro del control político. Según la propuesta de Alcántara, García y Sánchez (2005), estas capacidades estarán divididas en cinco dimensiones 1) procedimientos de control, 2) el tipo de sanción, 3) causales de enjuiciamiento al ejecutivo, 4) cargos e instituciones que se someten al control legislativo y 5) la capacidad de nombramiento de la legislatura. Cada una de estas funciones determina el rol de la legislatura en su capacidad de observar, evaluar y sancionar a las diversas ramas del gobierno (ver Ilustración 1). A continuación, se analizan cada una de las capacidades de manera desagregada.

Ilustración 1.
Dimensiones de análisis del control parlamentario



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara, García y Sánchez (2005).

1.1. Procedimiento de control legislativo

Dentro de esta dimensión se analiza la existencia de seis herramientas específicas que tiene una legislatura para controlar a las diferentes ramas de gobierno. Se establece que una legislatura es más fuerte en capacidades de control si posee todas estas herramientas en su normativa. Las seis herramientas analizadas son: juicio político, petición de informes (escritos/orales), comparecencia, interpelación, comisión de investigación y censura. *El juicio político* es un procedimiento de control parlamentario que permite al órgano legislativo imponer sanciones a funcionarios públicos cuando han incurrido en conductas jurídicamente reprochables. Surgió en Inglaterra en 1376 con el nombre de *impeachment* y posteriormente fue acogido por el ordenamiento constitucional de Estados Unidos de Norteamérica con la misma denominación (Pérez-Liñán, 2009). El análisis del juicio político establece que mientras el proceso requiera de mayores procedimientos o la intervención de más actores, la capacidad que se le atribuye a la legislatura es más débil, de igual manera se observa la normativa con respecto al número de autoridades a los cuales la legislatura puede proceder, en este sentido el juicio político para altos funcionarios políticos es la herramienta que revela de mejor manera la capacidad de fiscalización (Basabe-Serrano et al., 2017).

Observar la capacidad de *petición de informes* a los diferentes actores políticos y la sanción que puede existir en caso de que no se presente el informe correspondiente es otra de las herramientas de análisis. Esta petición de informes puede estar diferenciada por la periodicidad con la cual deben presentarse y si los informes se

realizan de manera automática o se requiere de una solicitud expresa en el marco de un proceso de investigación. Esta herramienta revela a la legislatura como un actor de fiscalización permanente en países donde el envío de informes es automático. *La comparecencia o la sesión informativa* pueden ser solicitadas por la legislatura dentro de un procedimiento de juicio político o puede ser una dinámica común para cualquier funcionario público que solicite la legislatura. Esta capacidad será observada a partir de cuán fácil o difícil es el procedimiento para una comparecencia, lo mismo sucede con la *censura*. Con respecto a la *interpelación*, se observa si una legislatura tiene o no esta herramienta y cuán amplia es.

Por último, la relevancia de las *comisiones parlamentarias de investigación* plantea mayores problemas en torno a las principales características que pueden estar presentes en cada país. La existencia de comisiones permanentes de investigación o la capacidad de creación y formación de estas entidades da cuenta del poder de investigación en los ordenamientos latinoamericanos (Freire, 2017). Si bien la existencia de comisiones permanentes podría dar cuenta de mayores capacidades de fiscalización, el estudio de Basabe-Serrano et al. (2017) encuentra que la creación de esta herramienta va en descenso con la cantidad de juicios políticos que se llevaron a cabo en Ecuador y un alto porcentaje de juicios archivados por dicha comisión. En este sentido se pretende observar únicamente la existencia de una comisión permanente o la posibilidad de la creación de la misma, con el fin de observar esta herramienta *de jure*.

1.2. Tipo de sanción

La segunda dimensión que se analiza es el tipo de sanción que la legislatura puede otorgarle a un cargo público en un proceso de juicio, así como la mayoría requerida para este procedimiento. Se estima que mientras más dura sea la sanción y mientras requiera de una mayoría más pequeña, más fuerte será esa legislatura en sus funciones de control, es decir que una legislatura será más fuerte si es capaz de determinar sanciones más duras con un número de representantes menor.

1.3. Causales de enjuiciamiento al presidente

En tercer lugar, se analizan las causales de enjuiciamiento al presidente. Se puede encontrar una gran variación en la redacción de la norma en función al detalle sobre el cual se puede proceder al juicio político del presidente. En muchas normativas las causales no se encuentran expresadas en la Constitución o dentro del reglamento interno, sino que se derivan del Código Penal. De igual manera, existe una variación sobre cuán claras y explícitas se encuentran estas causales o si por el contrario se encuentran sujetas a un mayor nivel de interpretación.

1.4. Cargos públicos e instituciones que se someten al control legislativo

En cuarto lugar, se analiza si la legislatura debe controlar constantemente a las instituciones gubernamentales o a los funcionarios públicos. Una legislatura con un mayor poder de control tendrá la capacidad de fiscalizar a todos los actores públicos, mientras que una legislatura débil no tendrá esta capacidad establecida.

1.5. Capacidad del legislativo para nombrar altos cargos públicos

Por último, se observa la capacidad de nombramiento. Si bien ésta podría observarse como una función política, el hecho de que una legislatura pueda nombrar a los altos cargos públicos determina la capacidad del cuerpo legislativo de designar funciones importantes como el fiscal o contralor del Estado, así como las cabezas del órgano electoral.

Las cinco dimensiones mencionadas abarcan las capacidades de control de las legislaturas de manera general, permitiendo un análisis comparado de los tres casos. Es necesario recalcar que cada una de estas dimensiones posee herramientas específicas que necesitan ser evaluadas. Estas herramientas son consideradas en igualdad de importancia en este trabajo, debido a que cada una cumple una función relevante dentro del control parlamentario. Si bien esta propuesta teórica puede dejar de lado las especificidades de los casos, el objetivo de este artículo es tener un panorama amplio de los congresos ante la función de control. Una vez determinadas las dimensiones teóricas de las capacidades de control parlamentario, es importante establecer cada uno de los referentes empíricos que se observan con el fin de construir un índice para cada caso.

En la siguiente sección se expone la aproximación metodológica, así como los hallazgos empíricos comparados del análisis de la normativa.

2. Metodología y análisis de datos

Con el fin de determinar cuán fuerte es una legislatura en su capacidad de control, se observan las cinco dimensiones mencionadas con el fin de construir un índice que compare cada uno de estos procedimientos según la norma correspondiente a cada país. Para esto se realizó un estudio detallado de las constituciones actuales de los casos de estudio³, así como los reglamentos internos de la función legislativa⁴. Para analizar estas dimensiones se observa no solo la presencia de la norma, sino también el grado de especificación. La normativa será clasificada en función del índice propuesto con el fin de obtener una idea más clara de las capacidades de control de las legislaturas de manera comparada. El objetivo principal de esta propuesta metodológica es aportar con una herramienta aplicable a las legislaturas de todos los países.

2.1. Índice de capacidad de control legislativo

El índice de capacidad de control legislativo plantea la relación de la presencia y grado de cada una de las dimensiones presentadas en el apartado teórico. Al ser una medición de capacidades institucionales debe cumplir con dos elementos primordiales: fiabilidad o precisión y validez (Gerring, 2012). Con respecto a la fiabilidad o precisión de este índice, se busca observar elementos empíricos cercanos a los conceptos teóricos propuestos. En este sentido todos los elementos empíricos que se toman en cuenta para este índice son normas o leyes nacionales. Estas herramientas presentan la presencia directa del concepto que se busca observar: Por ejemplo, cuando observamos la herramienta del juicio político, el referente empírico para la evaluación es la presencia de la herramienta en la ley. Debido a que este estudio plantea una comparación de elementos *de jure* no se debe lidiar con problemas de interpretación de actores en función a la calidad o presencia de estas herramientas, sin embargo, si requiere de un grado de codificación de la presencia y grado de especificidad de las leyes, es por esto que se utilizan los parámetros de codificación presentes en el Anexo 2. En cuanto a la validez de la medición de este indicador, se trata de eliminar el error sistemático al usar elementos y fuentes comparables entre sí. Para observar cada capacidad se analizan leyes constitucionales, nacionales y reglamentos internos del órgano legislativo. La veracidad de estas normas elimina la posibilidad de escoger elementos irrelevantes para observar cada dimensión. Se utiliza una escala de razón ya que existe la posibilidad de un cero real en ausencia de la herramienta observada. De igual manera se realiza una evaluación de asociación entre cada una de las partes del índice con el fin de evitar redundancias, es así que se observa que cada una de las dimensiones sea mutuamente excluyente y

³ Ecuador: Constitución de 2008, Bolivia: Constitución de 2009 y Perú: Constitución de 1993.

⁴ La Ley Orgánica de la Función Legislativa para el caso ecuatoriano, el Reglamento del Congreso de la República para el caso peruano y el Reglamento Interno de la Cámara de Senadores y de Diputados para el caso boliviano.

que no se observe lo mismo. Debido a que el índice solo está analizando tres casos puntuales no es posible realizar una prueba estadística de validez, sin embargo, el índice pondera cada una de las dimensiones de acuerdo a la importancia teórica.

Se propone un índice de carácter aditivo, es decir que se compone de la suma de cada uno de los puntajes de las cinco dimensiones. Se suman los puntajes debido a que las dimensiones no responden a una condición de necesidad y suficiencia, por el contrario, se propone que existe ponderación, para esto se le asigna a la primera dimensión un puntaje máximo de 15 puntos. La primera dimensión (procedimiento de control) incluye seis herramientas que serán calificadas sobre cuatro, tres y dos. La ponderación del valor total de estas dimensiones corresponde a la importancia teórica relevante para el control legislativo, es así que el juicio político, la censura y la interpelación tienen más peso que la petición de informes, la comparecencia o la presencia de comisiones de investigación.

Con respecto a las otras dimensiones se les atribuye un puntaje máximo de 4 puntos al tipo de sanción, 3 puntos a las causales de enjuiciamiento y cargos e instituciones que se someten al control, por último, se le asigna un puntaje máximo de 2 puntos a la capacidad de nombramiento de la legislatura. Esta ponderación responde a criterios teóricos del peso de cada una de estas herramientas en el proceso de control parlamentario debido a la importancia que puede tener sobre el control directo de los órganos políticos. Los puntajes máximos representan: no solo presencia del procedimiento observado, sino también la especificación del mismo en la Constitución. En caso de que el procedimiento esté presente pero no debidamente especificado, se le otorgará un puntaje de 2. Por último, cuando el procedimiento solo está mencionado y no especificado o reglamentado se le otorga 1. En caso de que la capacidad no exista en una normativa, se le atribuye una puntuación de cero (ver Anexo 2.) El puntaje máximo de este índice es de 27, lo cual correspondería a una legislatura con altas capacidades de control ante las otras ramas de gobierno. La tabla 1 muestra la distribución del índice por cada una de las dimensiones.

Tabla 1.
Índice de fortaleza de control de la legislatura

Dimensión	Sub-dimensión	Puntaje máximo	Puntaje máximo
a) Procedimiento de control	Juicio político	3	15
	Petición de informes	2	
	Comparecencia	2	
	Comisión de investigación	2	
	Censura	3	
	Interpelación	3	
b) Tipo de sanción			4
c) Causales de enjuiciamiento			3
d) Cargos e instituciones que se someten a control			3
e) Capacidad de nombramiento			2
TOTAL			27

Fuente: Elaboración propia.

a) Procedimiento de control

A continuación, se procede a desagregar la primera dimensión de este índice, para eso se observan los procedimientos de control presentes en la normativa de cada país. La tabla 2 presenta la puntuación de cada uno de los países después del análisis de las herramientas.

Tabla 2.
Puntuación por países para los procedimientos de control parlamentario

País	Juicio político o acusación constitucional	Petición de informes escritos/orales	Sesión informativa/comparecencia	Comisión de investigación	Interpelación	Censura	Total
Ecuador	3	2	1	2	0	1	9
Bolivia	1	1	2	0	3	3	10
Perú	2	1	2	1	3	3	12

Fuente: Elaboración propia

Juicio político

Dentro del procedimiento de juicio político se observan variantes por países. En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) menciona dentro de las funciones principales de la Asamblea Nacional la autorización del enjuiciamiento penal del presidente y vicepresidente y especifica las causales. Esta figura también se encuentra reglamentada en la normativa interna de funcionamiento del órgano legislativo. La especificidad de la acción determina un puntaje de 3 para Ecuador. Por otro lado, la Constitución Política del Perú (CPP) presenta el ante-juicio constitucional (ver Anexo 1). En el caso peruano no se encuentra expresada la figura de juicio político, sin embargo, el artículo 100 de la Constitución establece el ante-juicio con capacidades de sanción, es decir que la figura del ante-juicio cumpliría la misma función del juicio. Se le otorga a Perú 2 puntos debido a la falta de claridad de la función. Por otro lado, el procedimiento de juicio político sí se encuentra presente en la Constitución de la República Boliviana (CRB) como una de las principales funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, pero a diferencia de los otros países, el procedimiento de juicio político no está claramente definido ni en la Constitución ni en el reglamento de las dos cámaras, no hay claridad sobre las causales o tipo de sanción por lo que se le atribuye un puntaje de 1.

Petición de informes

Con respecto a la petición de informes, encontramos ligeras variaciones en los tres países.

En Ecuador, todas las funciones e instituciones del Estado tienen la obligación de presentar un informe escrito de manera anual ante la legislatura, sin necesidad de una solicitud. Debido a esto, se le otorga a Ecuador un puntaje de dos. En el caso peruano la Constitución establece que la legislatura recibe informes solo a partir de una solicitud previa de información. El artículo 96 de la CPP dice que:

Cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Algo similar sucede con el caso boliviano. El Reglamento de la Cámara de Diputados expresa que:

Las Diputadas y Diputados Nacionales, a través de los órganos de la Cámara pueden requerir a los Ministerios y Entidades del Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Órgano Electoral, a la Contraloría General del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General del Estado, a la Procuraduría General del Estado, Máximas Autoridades de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y Universidades Públicas, informes escritos u orales con fines legislativos, de información o fiscalización, así como proponer investigaciones sobre todo asunto de interés público. Asimismo, podrán fiscalizar a las empresas públicas o mixtas en las cuales tenga participación el Estado.

Debido a que para el caso peruano y boliviano se requiere de una solicitud previa de información se les otorga una puntuación de 1 a los dos países.

Sesión informativa/ comparecencia

En cuanto al requerimiento de una sesión informativa o comparecencia, la Asamblea Nacional de Ecuador realiza un llamado solo en caso de procedimiento de enjuiciamiento político. Una vez iniciado el proceso de enjuiciamiento, la comisión fiscalizadora llama al funcionario público a comparecer en un plazo de 15 días. En Ecuador, este procedimiento está limitado a la necesidad de un juicio político por lo cual se le asigna una puntuación de 1. Por otro lado, los órganos legislativos en Perú y Bolivia pueden llamar a la comparecencia de cualquier funcionario público como un mecanismo fiscalizador sin necesidad de un proceso de juicio político de por medio, por lo cual se les asigna 2 puntos a los dos países (ver Anexo 1).

Comisiones de investigación

La Asamblea Nacional del Ecuador cuenta con una Comisión Permanente de Fiscalización, la cual se encarga de sustanciar el juicio político y de investigar permanentemente a los funcionarios. Esta comisión cuenta con el apoyo de una Unidad Técnica de Fiscalización y Control Político. Debido a la permanencia y las capacidades de esta comisión se le atribuye un puntaje de 2 a Ecuador en esta dimensión. Por otro lado, el Congreso peruano tiene una Comisión ordinaria de Fiscalización y Contraloría, sin embargo, para casos de investigación específicos el artículo 97 de la Constitución establece la formación de comisiones de especiales de investigación. La necesidad de la creación de una comisión de investigación especial genera un limitante a la legislatura, por lo que se le asigna 1 punto a Perú. Por último, el congreso boliviano no cuenta con una comisión de fiscalización permanente, tampoco expresa claramente la constitución de comisiones de investigación, sin embargo, establece que “La Cámara por voto de dos tercios, podrá crear Comisiones Especiales para el tratamiento de asuntos cuyo carácter requiera tramitación extraordinaria” (Art. 48. CRB). Debido al procedimiento extra que requiere la legislatura boliviana para la creación de comisiones de investigación se le otorga 0 puntos.

Interpelación

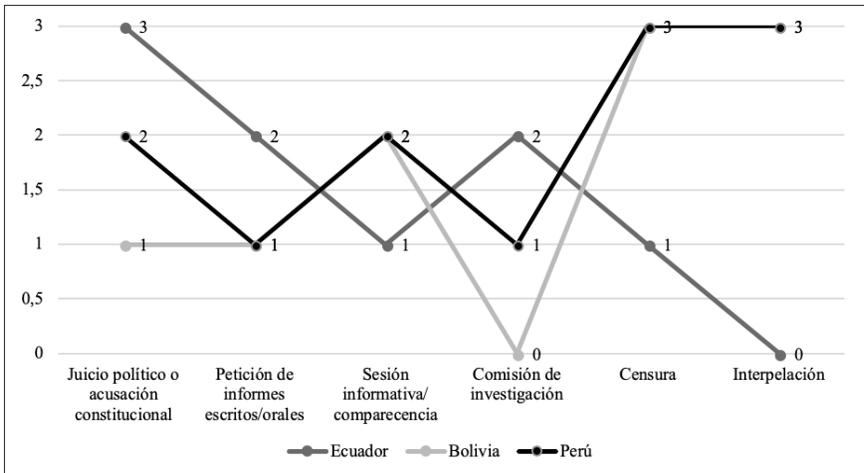
La legislatura ecuatoriana no tiene esta figura establecida dentro de las capacidades de control legislativo por lo cual se le asigna un cero en esta dimensión. A diferencia de la legislatura ecuatoriana, el Congreso peruano y la Cámara de Diputados boliviana pueden interpelar a los ministros y ministras para obtener la remoción de la autoridad interpelada y la modificación de políticas que considere inadecuadas. Para ello presentará un pliego interpelatorio a la Presidencia de la Cámara con determinación de la materia y objeto (Art. 144. RCDP). Debido a la presencia y especificidad de esta capacidad se asignan 3 puntos a las legislaturas de los países.

Censura

A partir del acto interpelatorio, tanto el Congreso peruano como la Cámara de Diputados boliviana pueden censurar a los ministros y ministras de acuerdo a sus consideraciones y no requiere de la necesidad de un procedimiento de juicio político. En el caso boliviano la censura a ministro puede derivarse del acto de interpelación llevado a cabo por cualquier asambleísta de las dos cámaras, es por esto que les asigna 3 puntos a los dos países. Este acto de censura solo se puede llevar a cabo en Ecuador a partir de un proceso de juicio de político, en el cual se debe aprobar la censura y destitución del funcionario por lo que se le asigna 1 punto a la legislatura ecuatoriana.

El Gráfico 2 muestra la comparación de los tres países estudiados a partir de las capacidades y procedimientos de control. Este gráfico da cuenta que existe una mayor variación entre los países en los procedimientos de juicio político y la formación o presencia de comisiones de investigación. Por otro lado, Perú y Bolivia tienen características similares en dos de las seis dimensiones (petición de informes y sesión informativa o comparecencia). La legislatura ecuatoriana no posee la capacidad de interpelación, mientras que la legislatura boliviana no posee comisiones de investigación obteniendo un puntaje de cero respectivamente. Por último, encontramos que la legislatura peruana es la que ocupa el primer lugar en fortaleza dentro de esta dimensión, obteniendo un puntaje total de 12, seguido por Bolivia con 10 puntos y Ecuador con 9.

Gráfico 2.
Índice comparado de Ecuador, Bolivia y Perú por procedimientos de control



Fuente: Elaboración propia

b) Tipo de sanción

En cuanto al tipo de sanción dentro de un procedimiento de juicio político se observan diferencias entre los tres países, siendo el Congreso de Perú el que detenta poderes más amplios de control, teniendo la capacidad de suspensión e inhabilitación de funciones hasta por diez años. Tanto en el caso peruano como en el ecuatoriano requiere de una votación de dos terceras partes de los miembros, mientras que la Asamblea boliviana demanda de dos terceras partes de los presentes, aunque no hay claridad sobre el tipo de sanción (ver Tabla 3).

Tabla 3.
Sanciones por enjuiciamiento político o acusación constitucional

País	Tipo de sanción	Mayoría requerida	Puntaje
Ecuador	Censura y destitución	Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional	2
Bolivia	No hay claridad sobre el tipo de sanción.	Dos tercios de los miembros presentes.	1
Perú	Suspensión de funciones o inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años.	Dos tercios del número de miembros del Congreso	4

Fuente: Elaboración propia

c) Causales de enjuiciamiento

Con respecto a las causales de enjuiciamiento, la Constitución ecuatoriana es mucho más clara y establece tres causales puntuales para proceder a un juicio político. No solo la presencia, sino también la especificidad de esta herramienta justifica una asignación de 3 puntos a la legislatura ecuatoriana. Por otro lado, en el caso boliviano no se encuentra de manera clara y se expresan en la Constitución o en normas secundarias las causales que dan paso al enjuiciamiento, por lo que se le asigna 1 punto. Por último, la normativa peruana establece que se puede llevar a cabo el procedimiento de acusación constitucional a partir de delitos previstos en la legislación penal por lo cual se asigna una puntuación de 2 (ver Tabla 4).

Tabla 4.
Causales de enjuiciamiento al presidente

País	Causales de enjuiciamiento al presidente	Puntaje
Ecuador	1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.	2
Bolivia	No establecidas en la Constitución o el Reglamentos interno de las cámaras.	1
Perú	El procedimiento de acusación constitucional se desarrolla observando las siguientes reglas (...): Que se refieran a hechos que constituyan infracción de la Constitución y/o delitos de función previstos en la legislación penal.	4

Fuente: Elaboración propia.

d) Cargos e instituciones que se someten al control legislativo

En cuanto a los cargos e instituciones que se someten al control legislativo no se encuentran mayores diferencias entre los tres órganos legislativos. Se observa que la presentación de informes está establecida con un proceso obligatorio y anual para el caso ecuatoriano, mientras que en los otros países el control requiere de una solicitud previa de la legislatura. Debido a que en Ecuador la presentación de informes de labores de todos los órganos de administración pública es obligatoria y determina que todas las autoridades públicas deben someterse a este control, se le asigna una puntuación de 3. La normativa peruana establece que se necesita una solicitud previa para fiscalizar las labores de las instituciones públicas, pero también incluye a todos los organismos del sector público además de los listados en la ley. Por otro lado, Bolivia, no solo requiere de una solicitud previa, sino que también se

limita al control de las autoridades listadas, por lo que controla a un menor número de entidades. De esta manera se les asigna una puntuación de 1 (ver tabla 5).

Tabla 5.
Cargos públicos e instituciones que se someten al control legislativo.

País	Cargos que se someten al control legislativo	Puntaje
Ecuador	El Presidente de la Función de Transparencia y Control Social, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Defensor Público, el Fiscal General del Estado, el Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, el Presidente del Consejo Nacional Electoral y cualquier otra autoridad determinada por la Ley, presentarán ante el Pleno de la Asamblea Nacional sus informes anuales de labores en enero de cada año.	3
Bolivia	Ministerios y Entidades del Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Órgano Electoral, a la Contraloría General del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General del Estado, a la Procuraduría General del Estado, Máximas Autoridades de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y Universidades Públicas.	1
Perú	Ministros, Jurado Nacional de Elecciones, Contralor General, Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, gobiernos regionales y locales y todos los demás organismos del sector público.	2

Fuente: Elaboración propia.

e) Capacidad de nombramiento

Con respecto a la capacidad de nombramiento de altos funcionarios públicos, se observa una diferencia sustancial en los tres países, siendo el caso ecuatoriano el más débil en esta dimensión. La legislatura ecuatoriana no puede nombrar cargos directamente, solo tiene injerencia sobre la aprobación de una terna propuesta por el presidente en caso de una falta definitiva del vicepresidente. Perú, por otro lado, es el más fuerte, con mayores poderes de designación y remoción de altos funcionarios públicos, como se detalla en la Tabla 6. La Asamblea boliviana solo tiene capacidades de elecciones sobre el órgano electoral y la capacidad de proponer ternas para altos cargos públicos.

Tabla 6.
Capacidades de nombramiento

País	Capacidad de nombramiento	Puntaje
Ecuador	Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.	0
Bolivia	Elegir a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (...). Proponer ternas a la Presidenta o Presidente del Estado, para la designación de la Contralora o Contralor General del Estado, Presidenta o Presidente del Banco Central de Bolivia, Máxima Autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras y Presidentas o Presidentes de Entidades de Función Económica y Social en las cuales intervenga el Estado. Dichas ternas serán aprobadas por mayoría absoluta.	1
Perú	Elegir a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional, por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (...). Proponer ternas a la Presidenta o Presidente del Estado, para la designación de la Contralora o Contralor General del Estado, Presidenta o Presidente del Banco Central de Bolivia, Máxima Autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras y Presidentas o Presidentes de Entidades de Función Económica y Social en las cuales intervenga el Estado. Dichas ternas serán aprobadas por mayoría absoluta. Puntaje	2

Fuente: Elaboración propia

Una vez observadas cada una de las dimensiones de la función de fiscalización o control, se determina la sumatoria del índice para cada país. La Tabla 7 muestra de manera separada la puntuación para Ecuador, Bolivia y Perú en cada una de las dimensiones antes desagregadas. En esta tabla se observa que la legislatura peruana es la más fuerte. La sumatoria de los puntajes de cada dimensión le otorga una puntuación total de 22 sobre 27. La legislatura ecuatoriana ocupa el segundo lugar en este índice de fortaleza con una puntuación de 17 sobre 27 y por último la legislatura boliviana es la que menos capacidades tiene con un índice de 14 sobre 27.

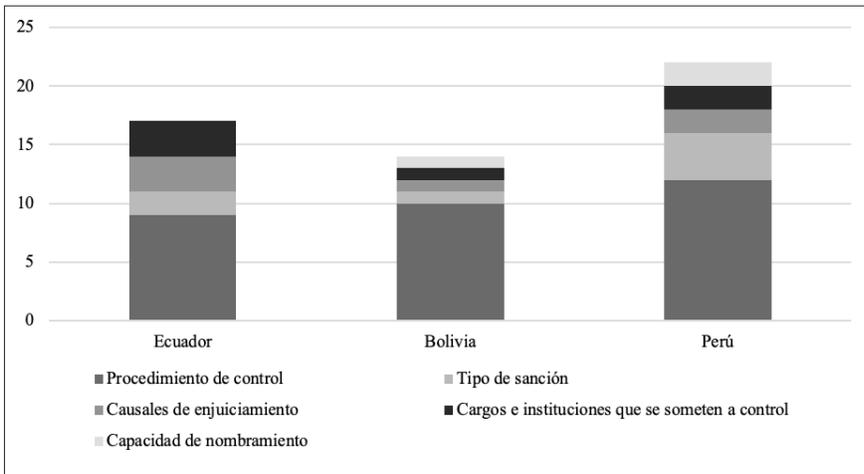
Tabla 7.
Resultados del índice comparado

País	Procedimiento de control	Tipo de sanción	Causales de enjuiciamiento	Cargos e instituciones que se someten a control	Capacidad de nombramiento	Total
Ecuador	9	2	3	3	0	17
Bolivia	10	1	1	1	1	14
Perú	12	4	2	2	2	22

Fuente: Elaboración propia

En el Gráfico 3 se observa claramente que Perú es la legislatura con una mayor fortaleza de control ante las otras ramas de gobierno, ya que supera al resto de las legislaturas en tres de las cinco dimensiones de análisis. En este sentido, es factible asumir que un presidencialismo más moderado como es el peruano tiene correspondencia con una legislatura con mayores capacidades de fiscalización. Por su parte, Ecuador ocupa el segundo lugar en este índice observando que supera a las otras legislaturas en dos de las cinco dimensiones. Por último, Bolivia tiene el puntaje más bajo, ubicada siempre en el último puesto en cuatro de las cinco dimensiones analizadas.

Gráfico 3.
Índice de fortaleza de control comparado de Ecuador, Bolivia y Perú



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

A partir del análisis de cada una de las dimensiones se pueden establecer diferencias en cuanto a la capacidad de fiscalización de las legislaturas andinas. Con respecto a los procesos de control, el Congreso peruano cuenta con mayores capacidades. A pesar de no tener expresado al juicio político en su Constitución, el proceso de acusación constitucional y el ante-juicio determinan sanciones graves para los funcionarios públicos. De igual manera este congreso cuenta con todas las herramientas de control propuestas en este trabajo. La Asamblea ecuatoriana tiene más capacidad en cinco de las seis herramientas analizadas. Si bien existen los llamados a comparecencia, esto solo sucede en medio de un proceso de enjuiciamiento. Lo mismo ocurre con los procesos de interpelación y censura de ministros. Por último, la Asamblea Plurinacional de Bolivia no establece la conformación de comisiones de investigación de manera expresa. Si bien la normativa boliviana sí expresa el enjuiciamiento político, no determina con claridad el tipo de sanción o las causales para dar paso a este procedimiento.

Con respecto a las otras dimensiones propuestas, se puede observar que el Congreso peruano tiene sanciones más duras en el enjuiciamiento político, también tiene mayores capacidades de nombramiento de altos funcionarios públicos, a diferencia de la Asamblea Nacional Ecuatoriana, la cual no tiene capacidad de nombramiento directo, exceptuando la elección del vicepresidente en caso de su falta, pero a partir de una terna propuesta por el presidente. La Asamblea Plurinacional Boliviana, cuenta con la capacidad de elegir a los miembros del órgano electoral y proponer una terna para la selección de altos funcionarios. Por último, con respecto a los cargos e instituciones que se someten al control legislativo, los tres órganos presentan capacidades similares en cuanto a la petición de informes y posibilidad de revisión.

Este estudio buscó realizar un análisis comparado de una de las funciones legislativas menos exploradas por la literatura, la fiscalización. También generó un parámetro de análisis de las capacidades de fiscalización *de jure*, observando únicamente cuán fuertes son los congresos según su normativa. Sin embargo, en una agenda futura de investigación, sería importante un estudio de la aplicación de estas normas en una dimensión *de facto*. A partir de este índice se puede ubicar a los países con un análisis más completo que observe si realmente la normativa corresponde a la actividad de las legislaturas en perspectiva comprada. Por otro lado, es importante abarcar un número mayor de casos con una variación en su tipo de presidencialismo con el fin de observar una relación directa entre las capacidades de control de la legislatura y la fortaleza del presidente, con el fin de observar si existe una tendencia entre los países de la región.

Referencias

- Alcántara, Manuel; García-Montero, Mercedes y Sánchez, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alemán, Eduardo (2013). “Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer- Reviewed Publications in English”. *Journal of Politics in Latin America*, vol.5, n° 11, pp. 15– 36.
- Basabe-Serrano, Santiago (2017). “Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 157, pp 3-22.
- Basabe-Serrano, Santiago; Llanos, Santiago y Valdivieso, Pablo (2017). “La comisión de fiscalización y el juicio político a ministros: Diseño institucional y control legislativo en Ecuador, 1979– 2015” en Nicolás Freire (coordinador), *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago: RIL Editores-Universidad Central.
- Berríos, Fabiola y Gamboa, Ricardo (2006). “El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990–2006)”. *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 47, pp 99–125.
- Campos, Milagros (2017). “Comisión de investigación en Perú” en Freire, Nicolás (editor), *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago: RIL Editores-Universidad Central.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001). “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics*, vol. 33, n° 2, pp. 171–189.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Limongi, Fernando (2000). “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, vol. 32, n° 2, pp. 151–170.
- Freire, Nicolás (2017). *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago: RIL Editores-Universidad Central.
- Gamboa, Ricardo (2016). “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo latinoamericano y chileno. Un análisis crítico de la literatura”. *Revista de Derecho Público*, vol. 67, pp 59–72.
- Gerring, John (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales. Un marco unificado*. Cambridge University Press.
- Huneus, Carlos; Berríos, Fabiola y Cordero, Rodrigo (2006) “Legislatures in Presidential Systems: The Latin American Experience”. *Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3–4, pp. 404–425.

- Maffio, Roberta (2002). “Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell’ attività di governo in prospettiva comparata”. *Quaderni di Scienza Politica*, vol. 9, n° 2, pp 333-383.
- Mainwaring, Scott (2003). “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, Matthew; Noll, Roger y Weingast, Barry (1989). “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”. *Virginia Law Review*, vol. 75, n° 2, pp. 75.
- McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas (1984). “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, n° 1, pp 165-179.
- Mustapic, Ana Mareia (2006). “América Latina: las renunciadas presidenciales y el papel del Congreso”. *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 47, pp 55-70.
- Negretto, Gabriel (2004). “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina”. *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 5, pp. 531-562.
- Pelizzo, Riccardo y Staphenurst, Rick (2009). “Herramientas para la fiscalización legislativa: la investigación empírica”, en *Fiscalización legislativa y presupuesto: Una perspectiva mundial*. Washington Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). “Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”. *América Latina Hoy*, vol. 11, pp. 67-74.
- Toro-Maureira, Sergio y Hurtado, Nicolás (2016). “The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress”. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 22, n° 2, pp. 196-215.
- Shugart, Matthew y Carey, John (1992). *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001). “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Stephan Haggard and Matthew McCubbins (editores), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinagra, Augusto (2017). “Las comisiones parlamentarias de investigación en el ordenamiento boliviano”, en Nicolás Freire (editor), *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago: RIL Editores-Universidad Central.

- Stapenhurst, Rick; Pelizzo, Riccardo; Olson, David y Von Trapp, Lisa (2009). *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Thibaut, Bernhard (1998). “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo Reforzado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Weingast, Barry (1984). “The Congressional- Bureaucratic System”. *Public Choice*, vol. 44, pp. 147-191.

Anexos

Anexo 1. Normativa de capacidades de control parlamentario

Dimensión	País	Normativa	Artículo	Cita textual
Juicio político o acusación constitucional	Ecuador	Constitución 2008	120	“La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley (...). Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente”.
	Bolivia	Constitución 2009	161/ 184	“Las Cámaras se reunirán en Asamblea Legislativa Plurinacional para ejercer las siguientes funciones, además de las señaladas en la Constitución (...). Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado” “(...) el juicio se llevará a cabo previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes, y a requerimiento fundado de la Fiscal o del Fiscal General del Estado, quien formulará acusación si estima que la investigación proporcionó fundamento para el enjuiciamiento”.
	Perú	Constitución 1993	99/100	“Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas(...)” “Ante-juicio constitucional – Corresponde al Congreso sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años”.

Dimensión	País	Normativa	Artículo	Cita textual
Petición de informes escritos/orales	Ecuador	Ley Orgánica de la Función Legislativa	47	"Informes de labores- El Presidente de la Función de Transparencia y Control Social, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Defensor Público, el Fiscal General del Estado, el Presidente del Tribunal Contencioso Electoral, el Presidente del Consejo Nacional Electoral y cualquier otra autoridad determinada por la Ley, presentarán ante el Pleno de la Asamblea Nacional sus informes anuales de labores, en enero de cada año. La comisión especializada conocerá el pedido y requerirá por escrito al funcionario público que conteste nuevamente o que complete la información” .
	Bolivia	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados	23	"Las Diputadas y Diputados Nacionales, a través de los órganos de la Cámara pueden requerir a los Ministerios y Entidades del Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Órgano Electoral, a la Contraloría General del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General del Estado, a la Procuraduría General del Estado, Máximas Autoridades de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y Universidades Públicas, informes escritos u orales con fines legislativos, de información o fiscalización, así como proponer investigaciones sobre todo asunto de interés público. Asimismo podrán fiscalizar a las empresas públicas o mixtas en las cuales tenga participación el Estado” .
	Perú	Constitución 1993	96	"Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley” .
		Reglamento del Congreso de la Republica	87	"Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios” .

Dimensión	País	Normativa	Artículo	Cita textual
Sesión informativa/comparecencia	Ecuador	Ley Orgánica de la Función Legislativa	76	"La funcionaria o funcionario público, en un plazo de quince días, comparecerá en persona ante la comisión, previa convocatoria. Si el funcionario público no comparece, será causal de enjuiciamiento político".
	Bolivia	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados	57	"(Comparecencia de Funcionarias o Funcionarios). Toda funcionaria pública o funcionario público, cuya comparecencia no esté reservada al Pleno de la Cámara o a la Comisión, podrá ser citada o citado a los Comités para prestar de forma obligatoria los informes que le sean requeridos".
	Perú	Constitución 1993	97	"Función Fiscalizadora.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales".
Interpelación	Ecuador	Ley Orgánica de la Función Legislativa	83	"La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional requerirá a las y los asambleístas que iniciaron el proceso, la nómina de dos asambleístas que realizarán la interpelación, que será comunicada al funcionario interpelado".
	Bolivia	Constitución 2009	158	"Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley (...) 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".

Dimensión	País	Normativa	Artículo	Cita textual
	Perú	Reglamento del Congreso de la República	83	<p>“El procedimiento de interpelación al Consejo de Ministros en pleno o a cualquiera de los ministros se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas: a) El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del quince por ciento del número legal de Congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. b) Para la admisión de la moción de interpelación se requiere el voto de por lo menos el tercio de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción. c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para que los Ministros contesten la interpelación, lo que les será comunicado con anticipación, acompañando el pliego respectivo. La interpelación no puede realizarse, en ningún caso, antes del tercer día siguiente a la votación ni después del décimo. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial”.</p>
Comisión de investigación	Ecuador	Ley Orgánica de la Función Legislativa	22	<p>“La Comisión de Fiscalización y Control Político será permanente y estará integrada por el mismo número de asambleístas que las otras comisiones especializadas permanentes, designados por el Pleno de la Asamblea Nacional. Las y los asambleístas que integren la Comisión de Fiscalización y Control Político deberán integrar otras comisiones especializadas permanentes”.</p>
	Bolivia	Reglamento Interno de la Cámara de Diputados	6	<p>“Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes”.</p>
	Perú	Constitución 1993	97	<p>“Función Fiscalizadora.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.</p>
		Reglamento del Congreso de la República	35	<p>“Comisiones de Investigación; encargadas del estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97° de la Constitución Política. Gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y el presente Reglamento”.</p>

Dimensión	País	Normativa	Artículo	Cita textual
Censura	Ecuador	Ley Orgánica de la Función Legislativa	95	<p>“Censura y Destitución.-Para la aprobación de la moción de censura a la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, se requerirán los votos favorables de al menos las dos terceras partes de las y los miembros de la Asamblea Nacional, en cuyo caso se procederá a la destitución de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.”.</p>
	Perú	Reglamento del Congreso de la República	86	<p>“El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza”.</p>
	Bolivia	Constitución 2009	158	<p>“Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley (...) interpellar, 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”.</p>

Anexo 2.
Criterios de codificación

Dimensión	Sub-dimensión		Total	
Procedimiento de control	Juicio político o acusación constitucional	Presencia de la herramienta explícita (1) Grado de especificidad de la herramienta (1) Causales Procedimiento Sanción Presencia en normativa secundaria (Reglamento) (1)	3	
	Petición de informes	Presencia de la herramienta explícita (1) Procedimiento automático, no en el marco de un proceso de juicio (1)	2	
	Comparecencia	Presencia de la herramienta explícita (1) Procedimiento automático, no en el marco de un proceso de juicio (1)	2	
	Comisión de investigación	Presencia de la herramienta explícita (1) Capacidad de creación de herramienta (1)	2	
	Censura	Presencia de la herramienta explícita (1) Grado de especificidad de la herramienta (1) Causales Procedimiento Presencia en normativa secundaria (Reglamento) (1)	3	
	Interpelación	Presencia de la herramienta explícita (1) Grado de especificidad de la herramienta (1) Causales Procedimiento Presencia en normativa secundaria (Reglamento) (1)	3	
			Total	15

Dimensión	Sub-dimensión	Total
Tipo de sanción	Presencia de la herramienta explícita (1) Grado de especificidad de la herramienta (1) Causales Procedimiento Mayoría requerida (2) Simple (0) Dos tercios de los presentes (1) Dos tercios de los miembros (2)	4
Causales de enjuiciamiento	Presencia de la herramienta explícita (1) Grado de especificidad de la herramienta (1) Causales Procedimiento Presencia en normativa secundaria (Reglamento) (1)	3
Cargos e instituciones que se someten a control	Presencia de la herramienta explícita (1) Procedimiento automático, no en el marco de un proceso de juicio (1) Control a todas las entidades públicas (1)	3
Capacidad de nombramiento	Nombramiento directo (1) Capacidad de destitución (1)	2
TOTAL		27