

II. EXTRANJERO

ASPECTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL EN VENEZUELA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES DE CONTROL: LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS FUNCIONARIOS.—III. LAS DIVERSAS MODALIDADES DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN. 1. *Controles de carácter previo:* A) Controles previos mediante leyes. B) Controles previos mediante actos parlamentarios sin forma de ley. a) Controles previos ejercidos por las Cámaras en sesión conjunta. b) Controles previos ejercidos por el Senado. 2. *Controles de carácter posterior:* A) Controles posteriores mediante ley. B) Controles posteriores mediante actos parlamentarios sin forma de ley. a) Controles posteriores ejercidos por el Congreso. b) Controles posteriores ejercidos por la Cámara de Diputados. c) Controles posteriores ejercidos por el Senado. C) Controles posteriores mediante interpelaciones. D) Controles posteriores de carácter investigativo.—IV. LOS CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DISTINTOS AL CONTROL PARLAMENTARIO. 1. *El control de la Administración Pública por los órganos del Poder judicial.* 2. *El control de la Administración Pública por los órganos con autonomía funcional.* A) La Contraloría General de la República. B) La Fiscalía General de la República. C) La Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito.—V. **AMBITO Y EFECTOS DE LA POTESTAD PARLAMENTARIA DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** 1. *La apreciación de responsabilidad penal.* 2. *La apreciación de responsabilidad civil.* 3. *La apreciación de responsabilidad administrativa.* 4. *La apreciación de responsabilidad política.*—VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho implica no sólo el sometimiento de la Administración Pública a la legalidad, sino la consagración de la responsabilidad del propio Estado y de los funcionarios por los actos que realicen en ejercicio de sus funciones.

Esta responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos es el fundamento de las potestades de control que se asignan a diversos órganos públicos para declararla y hacerla efectiva. Sin responsabilidad pública y sin controles públicos no habría Estado de Derecho.

Dentro de la variada gama de controles que se ejercen sobre la Administración y sus funcionarios se destaca el control político, es decir, aquel ejercido por los órganos representativos del pueblo y, en particular, por las asambleas representativas. Así, a nivel nacional, el control político sobre la Administración se traduce en el control

parlamentario sobre los funcionarios públicos, formalmente consagrados en el texto constitucional.

Además, recientemente se han ido delineando diversos mecanismos de control político de carácter informal, asumidos por grupos de intereses de la comunidad o grupos de presión. Algunos de estos grupos han encontrado, incluso, consagración legal, como actualización de la idea política de la participación en el ámbito municipal, con la regulación de las Asociaciones de Vecinos. Las modalidades de esta participación de grupos de intereses en la Administración y del control que ejercen sobre ella no se analizarán en estos comentarios, los cuales se concretarán al análisis del control parlamentario sobre la Administración.

En efecto, de acuerdo a nuestro sistema constitucional, las Cámaras legislativas que integran el Congreso (Cámara del Senado y Cámara de Diputados) tienen dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de competencia nacional y controlar a la Administración Pública.

En esta forma, el artículo 139 de la Constitución es claro y preciso:

«Artículo 139. Corresponde al Congreso *legislar* sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder nacional.

Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo que hará por ley especial.

El Congreso ejerce también *el control* de la Administración Pública nacional en los términos establecidos por esta Constitución.»

Por tanto, tan importante es la función de legislar de las Cámaras Legislativas como su función de controlar la Administración Pública. Dichas funciones, sin embargo, tienen un límite genérico previsto en la norma: el poder de legislar de las Cámaras Legislativas se refiere a las materias que sean *de la competencia nacional*, por lo que aquéllas no pueden legislar sobre materias de la competencia estatal o municipal y la potestad de control sobre la Administración está circunscrita «a la *Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución*».

Ahora bien, concretándonos a las potestades parlamentarias de control sobre la Administración Pública Nacional, debe destacarse que dichas potestades de control, en el Estado de Derecho, resultan del principio, también de orden constitucional, de la responsabilidad de funcionarios o empleados públicos. Por ello, en las líneas que siguen analizaremos en primer lugar el fundamento de las potestades de control sobre la Administración Pública: la responsabilidad del Estado y de los funcionarios.

Hecho esto debemos estudiar en segundo lugar los términos establecidos por la Constitución para el ejercicio de las funciones de

control por el Congreso, conforme a lo establecido en el mencionado artículo 139 de la Constitución. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las potestades genéricas de control del Congreso sobre la Administración Pública no sólo están previstas en el artículo 139 de la Constitución, sino en el artículo 236 de la misma Carta Fundamental. En efecto, esta norma consagra expresamente la función del Congreso de control sobre la Hacienda Pública, en cuyo ejercicio puede, si lo estima conveniente, recurrir a la Contraloría General de la República como órgano auxiliar que esta institución es del Congreso.

Queda claro, por tanto, que, constitucionalmente, el Congreso y sus Cámaras Legislativas tienen potestades genéricas de control sobre la Administración Pública y, en particular, sobre la Hacienda Pública.

Estos poderes de control, soberanos, por ser ejercidos por el órgano de representación popular, sin embargo, no excluyen los poderes de control que puedan tener respecto de la propia Administración Pública o de la Hacienda Pública otros órganos del Estado constitucional o legalmente previstos; y el ejercicio por éstos de sus facultades no impide al Congreso ejercer las suyas.

Por tanto, en tercer lugar deben precisarse, conforme el texto constitucional, los otros órganos del Estado con potestades de control sobre la propia Administración Pública y sus funcionarios, para poder estudiar en cuarto lugar el ámbito y efecto del control sobre la Administración Pública y de apreciación de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos, que puede ser realizada por las Cámaras Legislativas, y su relación con los poderes de control de otros órganos del Estado.

II. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES DE CONTROL: LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS FUNCIONARIOS

La posibilidad de controlar la Administración Pública, como se dijo, tiene su fundamento en la consagración de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. Un Estado responsable con funcionarios responsables puede ser controlado; en cambio, cuando el Estado y sus funcionarios son irresponsables no tiene sentido hablar de control sobre su administración. Por tanto, el control parlamentario sobre la Administración Pública está indisolublemente unido y vinculado a la responsabilidad de sus funcionarios y existe en Venezuela, precisamente, por la responsabilidad de éstos, constitucionalmente prevista.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, el Gobierno de Venezuela es y será siempre *responsable* (art. 3.º) conforme se precisa en las

Disposiciones Fundamentales de la Constitución. Por tanto, sus órganos y funcionarios responden por los actos que produzcan.

Así lo prevé expresamente el artículo 121 de la Constitución: «El ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o violación de Ley» y lo precisa el artículo 46 del mismo texto en los términos siguientes:

«Art. 46. Todo acto del Poder público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes.»

Corresponde al Ministerio Público, por otra parte, intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones (art. 220, ord. 5.º).

La Constitución consagra además la responsabilidad de las personas jurídico-territoriales (República, Estados y Municipios), la cual se produce siempre que los daños o perjuicios se hubiesen causado por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública (artículo 47).

En cuanto a la responsabilidad particular de algunos funcionarios públicos de orden político la Constitución trae normas expresas en relación al presidente de la República y los ministros. En tal sentido, el artículo 192 señala que «el Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes», y en cuanto a los ministros, el artículo 196 del texto fundamental dispone que «los ministros son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo».

De las normas anteriores resulta, por tanto, la previsión de la responsabilidad tanto del Estado como de los funcionarios públicos. La garantía del Estado de Derecho «responsable» con funcionarios también responsables, es precisamente que esa responsabilidad pueda ser controlada, constatada, declarada y hecha efectiva por los órganos estatales, por iniciativa propia o a instancia de los ciudadanos, según los casos. De acuerdo al órgano que la constate y declare, la decisión respectiva tendrá los efectos previstos expresamente en la Constitución y las leyes.

Ahora bien, esta potestad de controlar la Administración la tienen tanto el Congreso, como órgano político, como otros órganos estatales.

III. LAS DIVERSAS MODALIDADES DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

La Constitución, en efecto, establece diversas modalidades o términos dentro de los cuales deben ejercerse las potestades de control del Congreso y sus Cámaras Legislativas sobre la Administración Pública Nacional y sus funcionarios. Estas modalidades de control podrían clasificarse en dos grandes grupos: controles de carácter previo y controles de carácter posterior.

1. *Controles de carácter previo*

La Constitución, en efecto, establece en muchas de sus normas la necesaria intervención del Congreso o sus Cámaras Legislativas con anterioridad a la adopción de una decisión administrativa por el Ejecutivo nacional. Esto da origen a los controles parlamentarios previos sobre la Administración, los cuales se pueden realizar mediante ley del Congreso o por actos privativos de las Cámaras Legislativas.

A) *Controles previos mediante leyes*

Los controles previos mediante ley sobre la Administración son básicamente de orden presupuestario y financiero: los gastos que pueden hacerse del Tesoro Nacional por la Administración tienen que haber sido autorizados por la Ley de Presupuesto (art. 227), y las operaciones de crédito público requieren para su validez, en general, una ley especial que las autorice (art. 231).

Por otra parte, la facultad del Presidente de la República de dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público, requiere una autorización previa mediante ley especial (art. 190, ord. 8.º).

B) *Controles previos mediante actos parlamentarios sin forma de ley*

En general, los controles previos sobre la Administración Pública que corresponden al Congreso y sus Cámaras conforme a la Constitución se realizan a través de actos parlamentarios sin forma de ley. Estos pueden estar atribuidos al Congreso o a una de las Cámaras Legislativas.

a) *Controles previos ejercidos por las Cámaras en sesión conjunta*

Las Cámaras legislativas, en sesión conjunta, deben autorizar previamente los créditos adicionales al presupuesto (art. 227) que decreta el presidente de la República (art. 190, ord. 14). y las Cámaras en sesión conjunta deben autorizar el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos u otros recursos naturales que determine la ley (art. 126) por parte del Ejecutivo nacional.

b) *Controles previos ejercidos por el Senado*

Corresponde al Senado, conforme a lo previsto en el artículo 150 de la Constitución, autorizar al Ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la nación (ord. 2.º), autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de Gobiernos extranjeros (ord. 3.º); autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior (ord. 4.º); autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas (ord. 5.º); autorizar al Presidente de la República para salir del país (ord. 6.º); autorizar el nombramiento del Procurador general de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes (ord. 7.º y art. 190, ord. 16), y autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República (ord. 8.º).

2. *Controles de carácter posterior*

La Constitución prevé, además, controles parlamentarios sobre la actividad de la Administración Pública de carácter posterior, es decir, que se producen con posterioridad a la adopción de una decisión del ejecutivo nacional. Estos controles pueden realizarse mediante ley o mediante actos parlamentarios sin forma de ley y pueden ser también el resultado de una investigación realizada por las Cámaras o sus comisiones.

A) *Controles posteriores mediante ley*

La Constitución en general prevé controles parlamentarios por vía de ley con carácter previo en las mencionadas materias presupuestarias y financieras. Excepcionalmente prevé un control posterior por ley en el caso de los Tratados o Convenios internacionales que celebre el Ejecutivo nacional, los cuales deben ser aprobados mediante ley para que tengan validez (art. 128).

B) *Controles posteriores mediante actos parlamentarios sin forma de ley*

Además, la Constitución prevé algunas modalidades de control posterior del Congreso y de las Cámaras legislativas sobre la Administración de particular importancia, las cuales corresponden o al Congreso o a la Cámara de Diputados.

a) *Controles posteriores ejercidos por el Congreso*

Conforme al artículo 126 de la Constitución, corresponde al Congreso la aprobación de los contratos de interés nacional que celebren las autoridades públicas. Además, los decretos que declaren el estado de emergencia u ordenen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales deben someterse a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta (art. 242). Las Cámaras pueden revocar el decreto de restricción o suspensión de garantías cuando estimen que cesaron las causas que lo motivaron (art. 243).

Asimismo, las medidas que adopte el Ejecutivo nacional y que considere indispensables para evitar que se produzcan inminentes trastornos del orden público conforme a lo previsto en el artículo 244 de la Constitución deben ser sometidas a la consideración del Congreso, el cual puede declararlas no justificadas, en cuyo caso, cesarían de inmediato.

Por otra parte, de acuerdo a la Constitución, el Presidente y los ministros deben presentar a las Cámaras, reunidas en sesión conjunta, respectivamente, un mensaje (art. 191) y unas memorias y cuentas (art. 197) sobre la gestión correspondiente al año inmediatamente anterior.

Las Cámaras legislativas pueden adoptar «pronunciamiento» sobre las memorias y cuentas de los ministros (art. 198), lo cual no los libera de responsabilidad por los actos del respectivo Despacho.

b) *Controles posteriores ejercidos por la Cámara de Diputados*

En particular, la Cámara de Diputados tiene atribución para «dar voto de censura a los ministros», la cual puede decidir, por las dos terceras partes de los diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del ministro (art. 153, ord. 2). La Cámara de Diputados, en ejercicio de esta función de control, puede apreciar y declarar la responsabilidad penal de los ministros y, tal como lo dice la Constitución, «ordenar su enjuiciamiento». (art. 153, ord. 2.º).

c) *Controles posteriores ejercidos por el Senado*

El Senado debe ratificar los convenios entre Estados y entre éstos y el Distrito Federal y los territorios o dependencias federales sobre cesión o modificaciones de territorios o de límites (art. 10).

C) *Controles posteriores mediante interpelaciones*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 199 de la Constitución, los ministros están obligados a concurrir a las Cámaras legislativas o sus comisiones «cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan». Las Cámaras legislativas o sus comisiones en esta forma pueden, mediante la solicitud de informaciones, conocer la exactitud de hechos o actos administrativos. Además, en los casos de interpelaciones pueden valorar la política ministerial y adoptar decisiones sobre la responsabilidad de los ministros, por lo que se configuran en auténticos medios de control político de la actividad ministerial. Por ello, en general, la interpelación a los ministros se reserva a las Cámaras legislativas, tal como la regulan sus reglamentos internos y de debates.

D) *Controles posteriores de carácter investigativo*

En virtud de las potestades de control sobre la Administración Pública y sus funcionarios que tiene el Congreso conforme a la Constitución, el artículo 160 del texto fundamental prevé la potestad investigativa de las Cámaras legislativas.

Este artículo, en efecto, dispone lo siguiente:

«Art. 160. Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso, se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos.»

Además, el artículo 198 reitera la potestad de control parlamentario de carácter investigativo y de examen de los actos de los Ministerios, de los cuales se dé cuenta en la memoria y cuenta de los ministros.

Estas normas constitucionales, relativas al ejercicio del control investigativo de las Cámaras legislativas, consagran unas potestades de control muy amplias, pues queda a la apreciación discrecional de las Cámaras, o sus comisiones, las investigaciones que decidan realizar

y para ello tienen los más amplios poderes de citación de funcionarios y particulares (arts. 160 y 199); de evacuación de pruebas a través de los jueces, quienes están en la obligación de cumplir la comisión de las Cámaras o sus comisiones (art. 161), y de obtener informes de la Contraloría cuando el Congreso se los solicite (art. 162). En ejercicio de estas facultades investigativas, las Cámaras legislativas o sus comisiones pueden constatar, apreciar y declarar la responsabilidad política y administrativa, penal y civil de los funcionarios públicos. Para hacerlas efectivas, sin embargo, se requiere el envío de los recaudos al Ministerio Público (art. 220, ord. 5.º), por lo que tal declaratoria no tiene efectos condenatorios, sino meramente políticos.

Por ello, el propio artículo 161 de la Constitución señala que el ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo 160 «no afecta las atribuciones que correspondan al Poder judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes».

IV. LOS CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DISTINTOS AL CONTROL PARLAMENTARIO

La Administración Pública puede ser controlada, además de por el Parlamento, por otros órganos del Estado y particularmente por los órganos del Poder judicial y por los órganos administrativos que gozan de autonomía funcional. Estos órganos también pueden constatar y declarar la responsabilidad del Estado o de los funcionarios públicos, según los casos.

1. *El control de la Administración Pública por los órganos del Poder judicial*

Los tribunales de la República pueden controlar la Administración Pública y sus funcionarios, por razones de ilegalidad o declarando y haciendo efectiva la responsabilidad, tanto de la Administración como de los funcionarios.

En efecto, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales *contrarios a derecho*, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en *responsabilidad de la administración* y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa (art. 206).

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos de carácter civil o penal, los jueces de la jurisdicción civil o penal tienen competencia para declararla y para, en base a ello, hacerla efectiva, condenando a los funcionarios mediante sentencias, a las cuales la legislación les ha atribuido efectos particulares.

2. *El control de la Administración Pública por los órganos con autonomía funcional*

A) *La Contraloría General de la República*

De acuerdo con el artículo 234 de la Constitución, la Contraloría General de la República ejerce el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Se trata de un órgano con autonomía funcional en el sentido de que no depende de ninguno de los tres clásicos poderes del Estado, aun cuando su titular sea designado por las Cámaras legislativas en sesión conjunta (art. 236 y 238).

En el ejercicio de sus funciones la Contraloría General de la República puede dictar un auto de responsabilidad administrativa respecto de los funcionarios públicos y puede formularles reparos en cuanto a las cuentas que tienen que rendir, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (arts. 34, 35, 50 a 55, 82 y 84). Si de las averiguaciones administrativas realizadas por la Contraloría surgiesen indicios de responsabilidad civil o penal, se debe enviar el expediente a las autoridades competentes para que éstas la hagan efectiva (art. 86 de la Ley Orgánica). En esta forma, además de apreciar y declarar la responsabilidad administrativa, la Contraloría puede apreciar la responsabilidad civil y penal y exigir al Ministerio Público que la haga efectiva.

B) *La Fiscalía General de la República*

El Ministerio Público, a cargo de la Fiscalía General de la República, tiene como atribución velar por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes (art. 218), y en relación a la Administración Pública, además, tiene entre sus atribuciones (art. 220) el velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales (ord. 1.º); ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o perseguirla no fuere necesario instancias de parte (ord. 3.º); velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión (ord. 4.º), e intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones (ord. 5.º).

Conforme a estas atribuciones, la Fiscalía General de la República puede constatar y declarar la responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios y, en consecuencia, intentar las acciones respectivas para hacerlas efectivas. Este órgano, también previsto en la Constitución, tiene autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones en el sentido de que no está sujeto a órdenes o indicaciones

de ninguno de los tres poderes clásicos del Estado. Su titular, el fiscal general de la República, también es designado por las Cámaras legislativas en sesión conjunta (art. 219).

C) La Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito

Aun cuando no se trata de un órgano de rango constitucional, la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito ha sido configurada como un órgano con autonomía funcional para ejercer el control de los funcionarios públicos en el campo del enriquecimiento ilícito. Este organismo también constata, aprecia y declara la responsabilidad penal de los funcionarios públicos incurso en los delitos previstos en los artículos 195, 196, 198, 199 y 209 del Código Penal y debe remitir los recaudos al Ministerio Público a los efectos de que se intente la acción penal (art. 20 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos).

Es clara la ley en señalar además que «las averiguaciones practicadas por la Comisión investigadora no impiden ni menoscaban la competencia del contralor general de la República y de los tribunales penales sobre los hechos que están conociendo y en ningún caso podrán ser opuestas a aquéllas como cuestión prejudicial» (art. 23 de la ley). Además se prevé expresamente que «las decisiones de la Comisión investigadora no constituyen cosa juzgada, pero los funcionarios fiscales o judiciales encargados de decidir en definitiva podrán atribuirles fuerza probatoria a las diligencias que haya practicado aquélla» (art. 24 de la ley).

V. AMBITO Y EFECTOS DE LA POTESTAD PARLAMENTARIA DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal como se ha señalado anteriormente, las modalidades de control sobre la Administración Pública son muy variadas como consecuencia de la consagración del Estado de Derecho y de la responsabilidad, tanto de la Administración como de los funcionarios públicos. Todos los órganos estatales a los cuales se atribuyen potestades de control, necesariamente, tienen que apreciar y declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos, aun cuando tal declaratoria tenga variados y diferentes efectos. Insistimos, no tendría sentido controlar sin poder apreciar la responsabilidad. Así como la consagración de un Estado responsable, de una administración responsable y de unos funcionarios responsables como garantía del Estado de Derecho da origen a las potestades de control, asimismo no tendría sentido el que ciertos órganos estatales puedan controlar a la Administración sin poder apreciar y declarar la responsabilidad en la cual el Estado o los funcionarios hubiesen incurrido. El Estado como tal, por supues-

to, sólo podría ser declarado responsable civilmente por los órganos jurisdiccionales; en cambio, los funcionarios públicos podrían ser declarados política, civil, penal y administrativamente responsables por variados órganos estatales, aun cuando sólo los Tribunales podrían condenarlos.

Ahora bien, y concretándonos al control parlamentario sobre la Administración Pública, las Cámaras legislativas, al poder controlar la actuación de sus funcionarios, tienen competencia para apreciar y declarar la responsabilidad civil, penal y administrativa en la cual hubieren incurrido los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y aun cuando ya hubieren cesado en dicho ejercicio. He aquí el ámbito del control parlamentario. Sin embargo, por supuesto, esta declaración tiene sus efectos específicos y se pronuncia independientemente de la declaratoria de responsabilidad civil, penal y administrativa que pueda corresponder a otros órganos del Estado, particularmente los jurisdiccionales. Por supuesto, el control parlamentario no puede conducir nunca a declarar responsabilidad alguna de particulares.

Ahora bien, en cuanto a los funcionarios públicos, la responsabilidad política puede ser apreciada y declarada respecto a los funcionarios políticos (Presidente y los Ministros) y la responsabilidad penal, civil y administrativa respecto de éstos y todos los demás funcionarios públicos.

1. *La apreciación de responsabilidad penal*

En efecto, ante todo el Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones tienen competencia para apreciar y declarar la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, independientemente de que ella se haga efectiva mediante condena por los Tribunales de la jurisdicción penal. Ello se deduce de algunas normas constitucionales expresas. En efecto, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello (artículo 150, ordinal 8.º), sin duda que está apreciando y declarando una responsabilidad penal de dicho funcionario para poder autorizar dicho enjuiciamiento por los tribunales penales. Asimismo, cuando la Cámara de Diputados decide un voto de censura a un ministro y ordena su enjuiciamiento (artículo 153, ordinal 2.º), sin duda que está apreciando la responsabilidad penal de dicho funcionario para poder ordenar ese enjuiciamiento por los tribunales penales.

Por otra parte, como resultado de una investigación parlamentaria (artículo 160), el Congreso o sus Cámaras legislativas o sus Comisiones pueden también apreciar y declarar la responsabilidad penal de los funcionarios, aun cuando en ninguno de esos casos los órganos

legislativos pueden «condenar» plenamente al cumplimiento de penas y sanciones.

En efecto, en todos esos casos, los órganos legislativos pueden declarar la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, pero esa declaratoria, de valor político, no tiene efectos condenatorios. La condena penal es una potestad del Poder judicial y sólo los Tribunales pueden pronunciarla. Por ello, expresamente el artículo 161 de la Constitución establece que el ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo anterior (art. 160) no afecta las atribuciones que corresponden al Poder judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

Por tanto, la declaratoria de responsabilidad penal de los funcionarios públicos puede pronunciarse por los órganos legislativos como manifestación del control parlamentario, como declaración política, aun cuando no tenga dicha declaratoria efectos de condena. La condena penal al cumplimiento de penas y sanciones establecidas en las leyes es potestad exclusiva de los Tribunales y aquella declaratoria de responsabilidad penal pronunciada por el órgano político no tiene efectos condenatorios ni menoscaba las atribuciones de los jueces penales.

2. *La apreciación de responsabilidad civil*

Con fundamento en las mismas normas constitucionales citadas, el Congreso, sus Cámaras legislativas y sus comisiones pueden apreciar y declarar la responsabilidad civil de los funcionarios públicos. Así, cuando el Senado autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República por una responsabilidad civil (daños causados a la Administración, enriquecimiento ilícito, etc.), tiene que apreciarla y declararla y cuando la Cámara de Diputados ordena el enjuiciamiento de un ministro por una responsabilidad civil tiene también que apreciarla y declararla. Lo mismo resulta de las funciones de investigación de las Cámaras legislativas y sus Comisiones: éstas pueden apreciar y declarar la responsabilidad civil en que hubieren incurrido los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por los daños y perjuicios que hubieren causado a la Administración o por enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, también en este caso esa declaratoria de responsabilidad civil tiene solamente efectos políticos y no tiene efectos condenatorios, lo cual es potestad de los Tribunales. Las Cámaras legislativas, al declarar la responsabilidad civil no pueden condenar al pago de sumas de dinero ni a la devolución de bienes. Ello es una potestad exclusiva de los Tribunales. De allí, de nuevo, la norma del artículo 161 de la Constitución, que establece que el ejercicio de las facultades de investigación por los órganos legislativos «no afecta las atribuciones que correspondan al poder judicial de acuerdo con esta constitu-

ción y las leyes», y, por supuesto, tampoco afecta las atribuciones de otros órganos, como la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito.

3. *La apreciación de responsabilidad administrativa*

Además, en ejercicio de sus potestades de control sobre la Administración Pública y sus funcionarios, las Cámaras legislativas y sus comisiones pueden declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios por las acciones u omisiones que hubiesen realizado en el ejercicio de sus funciones.

Si algún aspecto es claro respecto del ámbito de las potestades parlamentarias de control sobre la Administración Pública, es éste de la apreciación y declaración de la responsabilidad administrativa. El control investigativo, en efecto, no tendría sentido si no existiese la posibilidad de apreciar y declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios por las irregularidades o violaciones legales o reglamentarias que hubiesen cometido en el ejercicio de sus funciones.

También en este caso la declaratoria de responsabilidad administrativa tiene efectos políticos y carece de otros efectos legales específicos. En el ordenamiento jurídico venezolano, por ejemplo, sólo el auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República (art. 82 de su Ley Orgánica) produce la inmediata destitución del funcionario (art. 62, ord. 5.º, de la Ley de Carrera Administrativa). Por ello, la declaratoria de responsabilidad administrativa que pronuncien los órganos legislativos respecto de los funcionarios públicos se hace, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, como órgano que goza de autonomía funcional.

4. *La apreciación de responsabilidad política*

Independientemente de la potestad parlamentaria para declarar la responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios públicos, con efectos meramente políticos y sin efectos condenatorios, por supuesto, el Congreso puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos de orden político como resultado de una disconformidad entre el órgano político-parlamentario y el órgano político electo del Poder ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, así como con los órganos directos del Presidente de la República: los ministros. Esto sucede precisamente con el voto de censura a los ministros, el cual, independientemente de que conlleve la apreciación y declaratoria de responsabilidad civil, penal o administrativa, implica

necesariamente una apreciación y declaratoria de responsabilidad política.

También respecto del Presidente de la República puede haber esta apreciación y declaratoria de responsabilidad política cuando el Congreso manifieste su disconformidad con la política del Poder ejecutivo.

La declaratoria de responsabilidad implicaría en un sistema parlamentario la pérdida de confianza del Gobierno y su inmediata caída, con la convocatoria a elecciones generales al disolverse el Parlamento. En un sistema presidencial, como el nuestro, no tendría sino meros efectos políticos, eventualmente electorales, sin que esta declaratoria afecte al Gobierno.

V. CONCLUSIÓN

Tal como hemos señalado, la potestad de control que tienen ciertos órganos públicos respecto a la Administración Pública, consecuencia del Estado de Derecho, tiene su fundamento en la consagración del principio del Estado responsable, es decir, de una Administración Pública responsable y de unos funcionarios públicos responsables. Por tanto, el ejercicio de las potestades de control implica siempre la posibilidad del órgano contralor de apreciar y declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos controlados.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico no atribuye los mismos efectos a la apreciación y declaratoria de responsabilidad de los funcionarios públicos efectuada por todos los órganos de control. El legislador, en efecto, atribuye a los órganos judiciales, por ejemplo, potestades jurisdiccionales de condena, resultantes de su apreciación de la responsabilidad. Así, los tribunales penales y civiles son los únicos que pueden condenar al cumplimiento de penas o al resarcimiento de daños y perjuicios.

Sin embargo, en otros casos, los órganos de control, aun cuando pueden apreciar y declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin embargo, no pueden condenarlos. Tal sucede con el control político sobre la Administración Pública, que corresponde al Congreso. Este órgano, sus Cámaras Legislativas y Comisiones, pueden, en la forma más amplia, apreciar y declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos por las acciones u omisiones que hubiesen realizado en ejercicio de sus funciones, y así pueden apreciar y declarar su responsabilidad civil, penal, administrativa y política. Pero en todos estos casos, tratándose de un control político, los efectos del mismo y de la apreciación y declaración de la responsabilidad, son de carácter meramente políticos y no de carácter condenatorio.

Sin embargo, el hecho de que la apreciación y declaración de responsabilidad de los funcionarios por los órganos políticos, como el

Congreso, sus Cámaras Legislativas y sus Comisiones, no tenga efectos condenatorios, sino meramente políticos, no restringe en forma alguna las potestades de control parlamentario. El Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones tienen la más amplia potestad de control, para lo cual pueden realizar las investigaciones que juzguen conveniente, las cuales pueden y, en general deben, concluir con una apreciación y declaración de responsabilidad civil, penal, administrativa o política, según los casos, de los funcionarios públicos, aun cuando la eventual condena a los mismos sólo pueda efectuarse por otros órganos del Estado, y particularmente por los Tribunales, a quienes corresponde hacerla efectiva.

Caracas, 1980.

Allan R. BREWENER-CARIAS

Director del Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela

BIBLIOGRAFIA

