

La Función de Control Político del Congreso y la Actuación de las Administraciones Independientes (Organismos Reguladores)

Claudia del Pozo Goicochea *

"En el presente artículo, la autora expone acerca del Control Político del Congreso, para ello desarrolla los diferentes tipos de control (preventivo, funcional y represivo). Asimismo, desarrolla la Actuación de las Administraciones Independientes, narrando acerca de la autonomía de estas, sus funciones y el control parlamentario sobre éstas."

I. Introducción

El rol y las funciones del Congreso o Parlamento han ido modificándose a lo largo del tiempo. Así, si bien en los inicios del establecimiento de las democracias liberales, se entendía que el rol primordial de los Parlamentos era el de producir normas jurídicas. En la actualidad, el rol de los Parlamentos contemporáneos no se limita únicamente a la función legislativa; sino que ésta se complementa con la función de representación y la de control.

En el marco del Estado Constitucional de Derecho -en el que no deben existir espacios exentos del control constitucional- el control político del Congreso sobre la actuación del Poder Ejecutivo debería ser un mecanismo que permita un efectivo control entre poderes. En un sistema constitucional como el peruano -un modelo híbrido entre el parlamentarismo y el presidencialismo-, la función de control parlamentario debería constituir el punto central de las relaciones entre ambos poderes estatales.

El objetivo del presente trabajo es presentar la problemática del control parlamentario sobre la actuación de las denominadas Administraciones Independientes (cuya única manifestación en el ordenamiento jurídico peruano es el de los denominados Organismos Reguladores).

Para ello, en un primero momento, procederemos a revisar las diferentes manifestaciones de la función de fiscalización del Congreso de la República. Posteriormente, presentaremos -a grandes rasgos- la naturaleza jurídica de las administraciones independientes en la doctrina comparada y la de los organismos reguladores peruanos. Finalmente, reseñaremos la problemática y los alcances de la función de control parlamentario en relación a la actuación de las denominadas Organizaciones Independientes (u Organismos Reguladores).

II. Función de Control y Fiscalización del Congreso

Las manifestaciones del control parlamentario pueden clasificarse en tres grandes rubros: el control preventivo, el control funcional y el control represivo.

II.1. Control Preventivo

La función de control preventivo del Congreso se efectúa con relación a la obligación contenida en el artículo 130 de la Constitución Política. Es decir, a la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de concurrir al Parlamento, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Esta obligación ha sido denominada por el Reglamento del Congreso como voto de investidura¹

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Delgado Güembes, César. "La investidura, ¿confianza en la política del Gobierno o en el Presidente de la República?". En: Landa, César y Faúndez, Julio (editores) (1996) Desafíos constitucionales contemporáneos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Maestría en Derecho Constitucional / Universidad de Warwick, pp. 56-159.

Adicionalmente, el artículo 82 del Reglamento del Congreso de la República establece que, al inicio de su exposición, el Presidente del Consejo de Ministros debe entregar la versión completa de la misma a cada uno de los Congresistas. Finalizada la exposición del Presidente del Consejo de Ministros, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Constitución, es necesario que éste plantee la cuestión de confianza al Pleno del Congreso.

Asimismo, con respecto a la cuestión de confianza, ésta debe ser debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso. En todo caso, el resultado de la votación debe ser comunicado de inmediato al Presidente del Consejo de Ministros.

Sólo en caso que el Pleno del Congreso negase su confianza al Presidente del Consejo de Ministros, según lo establecido en el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás Ministros, la que debe realizarse de inmediato.

De modo tal, que se producirá la situación de crisis total del gabinete, prevista en el artículo 133 de la Constitución Política, y será necesaria la designación de un nuevo Presidente del Consejo de Ministros y de su respectivo Gabinete.

II.2. Control Funcional

El control funcional del congreso se refiere a las actuaciones parlamentarias de control de la conducta política del Gobierno, los actos de la Administración Pública –en todos los niveles de gobierno–, de las autoridades del Estado (a través de las invitaciones a informar, los pedidos de información y en la estación de preguntas y respuestas) y el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo (desde la dación de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados simplificados).

Así, con respecto al control parlamentario de la actividad de la Administración Pública, en primer lugar mencionaremos las invitaciones a los Ministros de Estado para informar ante el Congreso, establecidas en el artículo 129 de la Constitución. Por su parte, el artículo 84 del Reglamento del Congreso estipula dos procedimientos para la formular la invitación a los Ministros de Estado, dependiendo si la invitación a comparecer deberá realizarse ante el Pleno del Congreso o ante una Comisión Congresal². En el primer caso, la invitación se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple y se hace efectiva mediante oficio de invitación, en el que se transcribe la parte resolutive de la Moción

aprobada. En el segundo caso, la invitación se acuerda en la Comisión que extiende la invitación y se hace efectiva mediante oficio del Presidente de la Comisión, del que debe darse cuenta a la Mesa Directiva del Congreso; el mismo que será refrendado por el Secretario de la Comisión.

En segundo lugar, podemos observar la solicitud de información que cualquier congresista puede formular a los Ministros de Estado y demás funcionarios de la administración estatal, acerca de temas de interés público. Las solicitudes de información deben formularse por escrito, con un fundamentación precisa acerca de la materia de la que se requiere información. Esta solicitud debe responderse en un plazo máximo de quince días. Transcurrido ese plazo, si el Ministro no ha cumplido con responder a la solicitud de información, la Mesa Directiva del Congreso procederá a reiterar el pedido.

Cabe señalar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 del Reglamento del Congreso, la solicitud de información no puede versar sobre procesos judiciales en trámite, salvo que esta información sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad.

En tercer lugar, el artículo 69 del Reglamento del Congreso establece que los pedidos de información se pueden formular tanto a los Ministros de Estado, como a otras autoridades y órganos de la Administración Pública. Adicionalmente, el artículo materia de comentario establece que mediante los pedidos de información, los congresistas también pueden efectuar sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

En cuarto lugar, se encuentra la estación de preguntas, establecida en el artículo 129 de la Constitución Política. Mediante dicha institución, el Presidente del Congreso o, por lo menos, uno de los Ministros debe concurrir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para responder las preguntas formuladas por los congresistas.

Por su parte, el artículo 85 del Reglamento del Congreso puntualiza tanto el número de las preguntas a formularse, como la periodicidad de la misma: únicamente puede formularse una pregunta por Congresista, una vez al mes. Asimismo, el citado artículo establece que la pregunta debe referirse a un único hecho de carácter público y debe ser formulada de modo tal que pueda ser leída en un minuto, o menos; proscribiendo las preguntas de carácter personal.

Durante el desarrollo de la estación de preguntas, el Ministro que se encuentre encargado de la

² Cabe señalar que algunos autores consideran que el control funcional se refiere –en estricto– únicamente cuando en las sesiones del Pleno del Congreso y, por extensión, en las de la Comisión Permanente. Cfr. Delgado Güembes, César (2005) “Concurrencia de los Ministros al Congreso”. En: AA.VV. La Constitución Comentada. Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II, p. 383.

absolución de las mismas deberá responder en un tiempo no mayor a tres minutos. Luego de la respuesta, puede producirse una repregunta por parte del Congresista. En caso que el Ministro interpelado no conteste alguna pregunta -ya sea por falta de tiempo en la sesión o por ausencia del Congresista que formuló la pregunta-, el Ministro cuenta con un plazo máximo de cuatro días calendario para hacer llegar la respuesta por escrito a la Mesa Directiva del Congreso.

Finalmente, se debe tomar en consideración la función de control de la legislación delegada al Poder Ejecutivo, que se circunscribe a verificar si ésta se ha producido en los términos en los que el Congreso ha otorgado la autorización, tanto en la materia de la delegación, como en el plazo de la misma; así como el control de la dación de los decretos de urgencia, en cuanto a sus requisitos constitucionales³ y las condiciones constitucionales de legitimidad de los tratados simplificados. Materias que exceden, con creces, los límites del presente trabajo.

III.3. Control Represivo

Las funciones de control represivo del Congreso hacen alusión tanto a la actuación de las Comisiones Investigadoras del Congreso, como a la interpelación, la moción de censura y el antejuicio político.

En primer lugar, abordaremos brevemente la institución parlamentaria de la interpelación. Para su tramitación, la interpelación debe ser presentada por escrito, por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas, de conformidad con lo establecido por el artículo 131 de la Constitución. Presentada la moción de interpelación, ésta es sometida a votación en la siguiente sesión a aquella en la que se dio cuenta de la misma; requiriendo -para su admisión- del voto favorable del tercio de número de representantes hábiles.

Una vez admitida la moción de interpelación, el Congreso debe señalar la fecha y la hora de presentación del Ministro interpelado -o del Gabinete-. Tanto la realización de la sesión de interpelación como la votación de la misma deben realizarse en un plazo no menor al tercer día de la presentación de la moción de interpelación, ni mayor del décimo día de presentada la dicha moción.

Una de las consecuencias de la interpelación puede ser la presentación de la moción de censura contra

el Ministro interpelado. Para la presentación de la moción de censura se requiere del apoyo de no menos del veinticinco por ciento del número legal de los miembros del Congreso.

En segundo lugar, otra de las formas de realización del control político represivo, es la actuación de las denominadas Comisiones de Investigación del Congreso, establecidas en el artículo 97 de la Constitución Política. La Comisión Investigadora tiene por objeto el conocimiento de cualquier asunto de interés público que, a juicio del Congreso, requiera de esclarecimiento. Para ello, una Comisión Investigadora cuenta con apremios especiales⁴ y facultades especiales, ya que se trata de un procedimiento calificado de información⁵.

Por esta razón, las Comisiones Investigadoras se encuentran facultadas para acceder a cualquier información, incluso aquella protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria. El artículo 88 del Reglamento del Congreso establece que la información relativa al secreto bancario y la reserva tributaria sólo será divulgable públicamente cuando fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla; con la finalidad para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso. Cabe señalar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 97 de la Constitución Política, las conclusiones de una Comisión Investigadora no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, otra manifestación del control político del Congreso es el procedimiento de acusación constitucional; mediante el cual se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política⁶. De acuerdo a lo establecido en el artículo 89 del Reglamento del Congreso, para la aprobación de la acusación constitucional se requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. Asimismo, el acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.

Luego de esta breve revisión de las funciones de control del Congreso sobre la actividad del Poder Ejecutivo, procederemos a la revisión de la naturaleza jurídica de las denominadas Administraciones Independientes.

3 A mayor abundamiento, Cfr. Landa Arroyo, César (2003) Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Lima: Palestra, p. 627 - 665.

4 Tales como solicitar que las personas citadas sean conducidas por la fuerza pública, cuando no comparezcan el día y hora señalados o si éstos se resisten a exhibir o hacer entrega de documentos que tienen en su poder y que son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados; así como solicitar que se realice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de documentación que guarden relación con la investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88, literal d) del Reglamento del Congreso.

5 Santaolalla, Fernando (1982) El Parlamento y sus instrumentos de información. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, p. 152.

6 De acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución, únicamente son pasibles de acusación constitucional el Presidente de la República, los Congresistas, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República por infracción de la Constitución y por todo delito que comentan en el ejercicio de sus funciones y hasta por cinco años después de que hayan cesado éstas.

III. Las Administraciones Independientes

El surgimiento del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho representó, para la Administración Pública, un enorme reto: el de asegurar la justicia social y, a la vez, el adecuado funcionamiento del mercado. La tarea no era fácil ya que implicaba que la Administración Pública tuviese algún tipo de actuación interventora del mercado; sin descuidar la protección de las personas, mediante las políticas de redistribución de la renta.

“El surgimiento del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho representó, para la Administración Pública, un enorme reto: el de asegurar la justicia social y, a la vez, el adecuado funcionamiento del mercado.”

En la doctrina comparada, se puede observar que la multiplicidad de funciones que le han sido encomendadas a las Administraciones Independientes y su heterogeneidad dificultan ensayar una definición que abarque las características de todas estas entidades⁷. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado francés, quien señaló que la noción de Administración Independiente “se define más por las características ligadas a los objetivos que se quieren conseguir, más que por un contenido preciso”⁸.

No obstante, en términos generales, podemos afirmar que las Administraciones Independientes son entidades con cierto grado de autonomía con respecto al Gobierno en el desarrollo de sus funciones⁹.

A nivel del derecho comparado, podemos considerar que las Administraciones Independientes se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, las entidades que tienen como finalidad la intervención en el mercado económico -tales como los bancos centrales, organismos reguladores, comisiones de defensa de la competencia, entre otros-; y, por el otro lado, los organismos encargados de la tutela de derechos fundamentales por parte de la Administración Pública -tales como la Agencia de Protección de Datos española, la Comisión

Nacional de la Informática y las Libertades francesa, entre otras-.

Estas entidades son de surgimiento más o menos reciente en los sistemas jurídicos europeos continentales¹⁰ (tales como el sistema español y el francés); pero de una larga data en los sistemas jurídicos anglosajones o de *common law*, es decir, Inglaterra y Estados Unidos.

De un lado, en Estados Unidos la instauración de las AAIL (denominadas *independent agencies*) es de larga data. La primera de estas entidades fue la *Interstate Commerce Commission* creada por el Congreso norteamericano en el año 1887, aunque se ha señalado en la doctrina que sus antecedentes se pueden encontrar desde la fundación de la República norteamericana. La particularidad de la creación de dicha entidad radicaba en las funciones que le habían sido asignadas -de regulación del ámbito económico-; las que fueron calificadas de una extraña combinación de funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial¹¹.

Se puede afirmar que las administraciones independientes norteamericanas eran entidades caracterizadas por una alta tecnificación, cuyas funciones eran tanto decidir sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos en cada caso en concreto; así como coadyuvar con la función legislativa del Congreso (tanto remitiendo los proyectos de normas, como ejerciendo su propia potestad reglamentaria). Lo que, a juicio de la Corte Suprema de los Estados Unidos era argumento suficiente para que estas entidades se encontraran sustraídas del ámbito de control del Poder Ejecutivo norteamericano¹².

De otro lado, en Inglaterra, las Administraciones Independientes (organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas o *quangos*) son instituciones tradicionales en el sistema jurídico inglés. La proliferación de los *quangos* responde a las propias particularidades y desarrollo del sistema inglés, que ha tenido una evolución particular y diferente a la del sistema jurídico europeo continental. Una nota característica del sistema legal británico es la ausencia de una burocracia tan fuerte y estructurada como la Administración europea continental¹³. Situación que, a juicio de algunos autores, permitió una mayor participación de las élites sociales y económicas en la formulación de políticas públicas¹⁴.

La justificación para la creación de los *quangos* se basa en la idea de que la distancia del Gobierno Central

7 Maitre, Gregory «Autorités administratives indépendantes: l'état des lieux», Regards sur l'actualité, N° 330, abril 2007, p. 15.

8 Conseil d'État (2001) Rapport public 2001. Les autorités administratives indépendantes. Paris: La documentation française, p. 288.

9 Parada, Ramón (1994) «Las administraciones independientes», Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Vol. I. Madrid: Civitas, p. 657.

10 Y, obviamente, los sistemas jurídicos latinoamericanos, tributarios del sistema jurídico europeo continental, tal como el peruano.

11 Betancor, Andrés (1994) Las administraciones independientes. Madrid: Tecnos, pp. 32 y ss.

12 Magide Herrero, Mariano (2000) Límites constitucionales de las administraciones independientes. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 164.

13 Parada Vazquez, José Ramón. (1994) Op. cit., p. 660.

14 Betancor, Andrés (1994) Op. cit., p. 58.

es una condición básica para que ciertas funciones estatales puedan ser desarrolladas más efectivamente. En ese sentido, el sistema británico considera que las actividades a las que se abocan los *quangos* no son de gestión rutinaria, y por eso deben ser sustraídos de la compleja estructura ministerial inglesa, en aras de "una mayor participación de los ciudadanos en la dirección de la organización"¹⁵.

Al reconocer la relación directa entre los *quangos* y la existencia del Estado de Bienestar, es lógico suponer que la crisis de este modelo estatal haya afectado directamente a las condiciones de existencia de dichas entidades. Así, el cambio de paradigma del Estado prestacional inglés, a una concepción económica más bien liberal, constituyó un hito en el desarrollo de los *quangos*; muchos de los cuales fueron suprimidos. No obstante, los procesos de desregulación, de reducción de la actividad pública en diferentes sectores de la vida social y de privatización de empresas han dado lugar a la creación de nuevos *quangos*.

En vista de ello, se ha llegado a afirmar que se trata de entidades necesarias para el propio sistema británico¹⁶. Así, una de las bases de legitimidad de los *quangos*, se encuentra en el "reconocido prestigio" que ostentan sus miembros. Los mismos que, desde su alejamiento del poder político, han contribuido a dotar de un sólido prestigio a algunas de estas entidades. Tal es el caso de la BBC de Londres, que ha sido considerada como el modelo de gestión estatal de medios de comunicación social¹⁷.

Como se puede apreciar, esta situación es del todo contraria a la que se desarrolla en el ámbito europeo continental. En dicho sistema jurídico, el surgimiento de las administraciones independientes constituyó un intento de afrontar la denominada crisis del Estado Social.

Por ejemplo, en Francia, las *autorités administratives indépendantes* surgieron como una categoría de carácter legal, con la creación de la *Comisión nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) en el año 1978.

La voluntad del legislador francés en la creación de la CNIL fue la de dotar de un estatuto jurídico especial a dicha entidad; frente al proyecto inicial de su creación, que proponía que ésta fuera una dependencia del Ministerio de Justicia¹⁸. En ese momento, y no con poca oposición, el Parlamento francés asumió que la mejor forma de preservar la defensa de las libertades

de los individuos, era a través de de una entidad que se encontrase separada del poder político¹⁹.

No obstante, desde la creación de la primera Administración Independiente hasta la actualidad, la proliferación de dichas entidades ha sido un fenómeno constante en el ordenamiento jurídico francés. Se ha señalado que el fenómeno de la proliferación de este tipo de entidades no constituye una moda jurídica ni es efecto de la simple contingencia; si no que más bien es la evidencia de una serie de profundas transformaciones de la acción del Estado frente a los particulares luego de la crisis del Estado de Bienestar²⁰.

Las Administraciones Independientes francesas surgen como entidades en las que el poder político no tiene injerencia -ni jerárquica ni de dirección- y cuyos miembros son llamados a cumplir funciones en razón de su especialización técnica y su profundo conocimiento del sector.

Con la creación de estas entidades, el Parlamento francés tenía por intención principal "neutralizar" al Gobierno en ciertos ámbitos, frente a las fuertes sospechas de parcialidad de poder político. Esta "parcialidad" que se le achacaba al Poder Ejecutivo tenía su origen en varias situaciones.

En primer lugar, el Parlamento entendía que el Poder Ejecutivo perseguía sus propios fines; los que no eran necesariamente la consecución del interés general, que el propio Parlamento personificaba. Por ello, para el Parlamento era necesario instaurar entidades que se encarguen del aseguramiento de dicho interés; en aras de asegurar el ejercicio de las libertades públicas. Así lo entendió el Consejo de Estado en su Decisión N° 84-173 DC, del 26 de julio de 1984, en la que afirmó categóricamente que la existencia de las Administraciones Independientes constituía "la garantía fundamental para el ejercicio de una libertad pública".

En segundo lugar, la creación de las AAI respondió a un intento de sustraer ciertos ámbitos de la vida económica y social a la acción de una Administración desbordada y con una lógica propia; que no era concordante con la regulación especializada que estos sectores requerían²¹.

Sin perjuicio de lo ya señalado, se debe precisar que, en Francia, las Administraciones Independientes no sólo tienen facultades en la protección de libertades públicas,

15 Betancor, Andrés (1994) Op. Cit., pp. 60-61.

16 Hogwood, Robert. «Evolución de las agencias reguladoras en Gran Bretaña», Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, N° 4, diciembre de 1990, pp. 7-27.

17 Parada Vazquez, José Ramón. (1994), Op. cit, p. 663.

18 Conseil d'Etat (2001), Op. cit., p. 262.

19 La CNIL era el organismo encargado de preservar el derecho a la intimidad personal y autodeterminación informativa de las personas, ya que se dedica a supervisar el almacenamiento, utilización y archivo de información personal en bases de datos.

20 Collet, Martin «La création des autorités administratives indépendantes: synthème ou remède d'un État en crise?», Regards sur l'actualité. Les autorités administratives indépendantes, N° 330, abril 2007, p. 6.

21 Collet, Martin. Op. cit., p. 8.

sino también en la regulación del mercado (tal como en Consejo de la Competencia -*Conseil de la Concurrence*-, la Autoridad de mercados financieros -*Autorité des marchés financiers*-, la Comisión Bancaria -*Commission Bancaire*-, entre otras).

Adicionalmente, es del caso señalar que también existen Administraciones Independientes cuya actividad se encuentra fuera de las ya reseñadas. Por ejemplo, la Comisión Nacional de la deontología de la seguridad (*Comisión Nationale de déontologie de la sécurité*), la Comisión consultiva del secreto de la defensa nacional (*Comisión consultative du secret de la défense nationale*) y el Comité nacional de evaluación de los establecimientos públicos de carácter científico, cultural y profesional (*Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*).

La aparición y proliferación de las Administraciones Independientes en el sistema francés ha causado no pocas preocupaciones en la doctrina, pese a la legitimación de origen dada inicialmente a estas entidades por parte del Consejo de Estado. No obstante, este Colegiado también se ha hecho eco de la preocupación por la proliferación de dichas entidades, en el sentido de que éstas pueden ocasionar "serios problemas de control jerárquico, parlamentario y jurisdiccional, sin que las ventajas de gestión y de costo sean evidentes"²²

III.1. La Autonomía de las Administraciones Independientes

Tal vez uno de los aspectos más interesantes de las AAIL es la relación que mantienen con el Poder Ejecutivo. Para poder entender a cabalidad la problemática de las Administraciones Independientes, debemos recordar que una de las características de la Administración clásica -o instrumental- es su dependencia respecto de la Administración matriz, "a cuyas directrices y control se encuentran sometidas en todo momento y en todas las vertientes de su actuación"²³.

No obstante, la actuación de las Administraciones Independientes "desconfigura" el modelo de actuación de la Administración instrumental clásica, reconociendo ciertos ámbitos de no injerencia del Poder Ejecutivo en su actuación.

Lo anteriormente señalado no debería llevarnos a suponer que las Administraciones Independientes son realmente entidades totalmente independientes. Por el contrario, hay que tener en consideración que el carácter de independencia absoluta sólo es predicable de otros poderes del Estado, tal como

la independencia reconocida constitucionalmente al Poder Judicial y, en el caso peruano, a los denominados órganos constitucionalmente autónomos.

Si bien es cierto que las leyes de creación de las Administraciones Independientes establecen un cierto grado de independencia de estas entidades; la doctrina precisa que su nivel de autonomía real es discutible, ya que la autonomía presupone la creación de entes dotados de personalidad, lo que en el caso de las AAIL "no es más que una ficción jurídica"²⁴.

Por estas razones, consideramos que se puede afirmar que -aún cuando se emplea el *normen iuris* de Administraciones Independientes-, lo que en realidad sucede es que las leyes de creación de dicha entidades, hacen alusión al reconocimiento de ciertos grados de autonomía, desconocidos para la Administración instrumental clásica.

Así, algunos autores han señalado la existencia de una "escala de independencia" de las entidades públicas; la misma que hace alusión al reconocimiento de un grado de autonomía funcional, de autonomía personal y de autonomía financiera y organizativa²⁵.

La autonomía funcional se refiere a la ausencia de direcciones u órdenes del Gobierno en la actuación de las Administraciones Independientes. Esta característica es intrínseca a la naturaleza jurídica de estas entidades y la que las define como tales, diferenciándolas de la denominada administración instrumental. Recordemos que la finalidad de la Administración instrumental es la consecución de fines o servicios propios del ente matriz, quien mantiene la titularidad de dichos fines y servicios. En ese sentido, la administración instrumental y el ente matriz forman un complejo organizativo unitario, en el que se puede observar el poder de dirección del ente matriz sobre la actuación de la administración instrumental. Este poder de dirección se concreta en la instauración de controles, tanto sobre los órganos, como sobre los actos de los entes instrumentales²⁶.

Por el contrario, aun es frecuente que las Administraciones Independientes se encuentren adscritas a departamentos ministeriales; ello no implica su vinculación a las órdenes del Gobierno en su actuación cotidiana. Es, precisamente, la actuación "neutral" frente a las órdenes gubernamentales lo que garantiza la eficacia en la actuación de las Administraciones Independientes. Por otro lado, es impreciso afirmar que la actuación de las

22 Conseil d'État (1986) Rapport Annuel, Paris: Études et documents, p. 54.

23 Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1990) Principios de Derecho Administrativo. Madrid: Iustel, pp. 725-726.

24 García Llovet, Enrique. García Llovet, Enrique. «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», Revista de Administración Pública, N° 131, mayo-agosto 1993, p. 64.

25 Pomed Sánchez, Luis Alberto. «Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes», Revista de Administración Pública, N° 132, 1993, p. 142-148.

26 García de Enterría, Eduardo (2004) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 12° edición, pp. 409 y ss.

Administraciones Independientes se encuentra por completo desvinculada de las finalidades propias del Estado, ya que su actuación tiene por finalidad hacer efectivos principios de naturaleza constitucional.

De otro lado, es interesante observar el grado de autonomía personal de la que gozan las Administraciones Independientes. La misma que se concreta en la imposibilidad de libre designación y remoción de sus directivos por parte del Gobierno. En ese sentido, se puede afirmar que los directivos de estas entidades tienen un estatus particular; el mismo que se fundamenta en su condición de especialistas en los sectores materia de regulación²⁷.

Para garantizar dicho estatus, las propias leyes de creación de las Administraciones Independientes establecen taxativamente los plazos legales de ejercicio de los altos cargos directivos de dichas entidades, aunque en algunos casos se admite la remoción de dichas autoridades por la comisión de faltas graves. Mediante la garantía de la inamovilidad de los cargos de los directivos, se ha pretendido acentuar la neutralidad política de las Administraciones Independientes y crear entidades en las que el elemento técnico se considera fundamental para alcanzar sus finalidades.

Finalmente, se debe tomar en consideración que la autonomía financiera y organizativa de las Administraciones Independientes también se encuentra preservada por sus leyes de creación y estatutos; los que constituyen técnicas de autonomía medial²⁸. Por ello, se puede afirmar que la garantía de independencia del elemento financiero se encuentra, por lo general, determinada no sólo por la asignación de un presupuesto propio -elaborado por la propia entidad-, sino también por la creación de tasas imputables a las Administraciones Independientes por los servicios que brindan²⁹.

Cabe señalar que la propia multiplicidad de temas que han sido encomendadas a estas entidades, dificulta postular un ámbito de autonomía general, aplicable a todas estas entidades. Así, podemos encontrar algunas Administraciones Independientes que tienen reconocidos algunos de los grados de autonomía mencionados, y otras que los presentan todos concurrentemente.

IV. 2. Funciones de las Administraciones Independientes

Las administraciones independientes tienen cuatro funciones básicas, que son: la función

de supervisión y control, la función normativa, la función de resolución de conflictos (también conocida en la doctrina como función arbitral) y la función sancionadora. Cabe señalar que estas son las funciones clásicas generales que se han podido observar; lo que no obsta que existan administraciones independientes que se dediquen con mayor intensidad a una de estas funciones o que, incluso, se dediquen en exclusiva a una función (generalmente, la de supervisión).

Con respecto a la función de supervisión, es del caso señalar que la naturaleza jurídica de la supervisión administrativa es la de constituirse como una actividad "mediante la cual se pretende garantizar que los sujetos que operan en un determinado sector o desarrollan una determinada actividad se ajusten en su actuación a lo establecido en la ordenación de dicha actividad"³⁰.

"(...) la autorización sólo constituye el inicio de la actividad supervisora por parte de las Administraciones Independientes."

Como es lógico suponer, esta función de supervisión y control de la observancia del ordenamiento jurídico de una actividad determinada, depende de la propia capacidad de las propias entidades de poder hacer efectivo el control, a través de mecanismos específicos. Entre estos mecanismos³¹ podemos encontrar las actividades de control previo (tales como las autorizaciones), las actividades de seguimiento continuado de las acciones de los sujetos a control (como las peticiones de información) y el control represivo (que constituye la función sancionadora).

Con respecto a las actividades de control previo que realizan las Administraciones Independientes en ejercicio de la facultad de supervisión y control, las figuras más típicas son las de las autorizaciones administrativas; de especial relevancia en el ámbito de la actividad económica. Por un lado, si bien es cierto que los agentes económicos tienen la libertad de actuar en el mercado, éstos tienen una protección especial por la relevancia pública que su actividad implica. Es esta situación la que habilita a la Administración a tutelar la actividad de los entes privados, de manera preventiva, a fin de determinar

27 Fuertes López, Mercedes (1994) «La Comisión Nacional del Mercado de Valores», Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Vol. I. Madrid: Civitas, p. 445.

28 Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1990) Op. cit., p. 731.

29 López Ramón, Fernando (1994) «El Consejo de Seguridad Nuclear. Un ejemplo de administración independiente», Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Vol. I. Madrid: Civitas, p. 592.

30 Magide Herrero, Mariano (2000), Op. cit., p. 324.

31 Magide Herrero, Mariano (2000), Op. cit., p. 328.

si éstos son aptos para cumplir la actividad, de acuerdo a las condiciones tasadas en la ley.

No obstante, la autorización sólo constituye el inicio de la actividad supervisora por parte de las Administraciones Independientes. Es decir que, con la autorización, se inicia una relación jurídica entre las Administraciones Independientes y los entes sujetos a supervisión, quienes se encontrarán sujetos a las normas que rigen una actividad determinada. Sin embargo, la actividad de supervisión propiamente dicha es la que se desarrolla a lo largo del tiempo que dura la actividad para la que ha sido otorgada la autorización, y que puede dar lugar a medidas correctivas por parte de la Administración en caso de incumplimiento.

De otro lado, con respecto a las actividades de seguimiento continuado, la facultad de supervisión habilita a estas entidades a conocer y a solicitar la información que le sea necesaria para el cumplimiento de las finalidades que le han sido encomendadas.

Este primer aspecto de las facultades de supervisión tiene diferentes manifestaciones dependiendo del tipo de Administración Independiente de que se trate; tanto si se trata de entidades de regulación propiamente dichas o de entes que sólo se dedican a la supervisión.

De modo tal que la facultad de supervisión en los organismos reguladores, que también se encuentran premunidos de facultades de control y de sanción, constituye un requisito básico e indispensable para llevar a cabo los procedimientos administrativos sancionatorios en caso de incumplimiento.

No obstante, la información recabada en cumplimiento de las funciones de supervisión también es esencial en el caso de las AAIL cuyas facultades se reducen únicamente a la vigilancia y a la propuesta de medidas normativas a fin que sean aprobadas por otras instancias, tal como ocurre con el Consejo de Seguridad Nuclear Español. En los casos de este tipo de entidades, la efectividad de su actuación reside tanto en las medidas que éstas proponen como en la actividad de supervisión que realizan; las que deben estar basadas en un conocimiento exacto de lo que ocurre en la realidad. Función que sería imposible de cumplir si la información de la que disponen estas entidades fuese incompleta, inexacta o extemporánea. En ese sentido, se puede afirmar que estas AAIL "disponen e un magisterio moral que debe mucho a su capacidad de recabar informaciones que les permitan emitir informes esclarecidos, y en consecuencia, respetados"³².

Por otro lado, la función normativa de las Administraciones Independientes es aquella mediante la cual estas entidades establecen el marco normativo en el que se va a realizar la actividad de un sector específico. La misma que se puede separar en dos grandes actuaciones de las Administraciones Independientes: la función de proposición normativa y la función reglamentaria propiamente dicha.

La función de proposición normativa es la que desarrollan las Administraciones Independientes cuando proponen proyectos de normas legales sobre las materias de su especialidad³³. En este caso, la potestad normativa no se ejerce directamente por estas entidades, sino que éstas prestan su concurso para proponer los proyectos de normas que consideran pertinentes para su aprobación por el Parlamento -en caso de tratarse de normas legales- o al Gobierno -en caso de tratarse de normas reglamentarias-.

En estos casos, se concreta una suerte de actividad consultiva de las Administraciones Independientes, que se encuentra directamente vinculada a la función de supervisión y control que le es propia. Así, mediante el ejercicio de dichas funciones, estas entidades se encuentran en mejor condición de proponer las iniciativas legislativas necesarias para poder introducir mejoras a los sectores materia de regulación.

En otras palabras, la información que se consigue en el cumplimiento de la primera función de supervisión estudiada servirá de insumo para poder cumplir con la función normativa, en su variante de proposición de normas jurídicas.

Por otra parte, la función de resolución de conflictos (o actividad arbitral administrativa) implica que la Administración Pública decida sobre los bienes o derechos de los administrados, en ejercicio de una potestad legalmente atribuida. Esta atribución legal se produce por "la necesidad funcional de incidir, por simples razones de eficacia, sobre los derechos privados en los múltiples sectores de la actividad pública, donde, además de garantizar la justa resolución de un conflicto, se presenta un interés público concurrente en el seguimiento y resultados de la aplicación generalizada de la norma"³⁴.

Si la finalidad de la instauración de entidades como las Administraciones Independientes se justifica por el alto grado de complejidad que comportan las actividades sujetas a la supervisión de las mismas; es lógico suponer que esta complejidad se proyectará en la resolución de conflictos que surjan en dichos ámbitos. En estos casos, se ha llegado a considerar

32 Maitre, Gregory. Op. cit., p. 23.

33 García Álvarez, Gerardo. «Los poderes normativos de las administraciones independientes en el ámbito económico», Revista de Administración Pública, Nº 171, 2006, p.157.

34 Parada, Ramón (1991) Op. cit., p. 531.

que la actividad de resolución de conflictos (arbitral) de las Administraciones Independientes implicará una solución rápida y eficiente de los conflictos en ámbitos de regulación considerados de especial relevancia para la sociedad; frente a los supuestos en los que "por el coste, complejidad o lentitud de los procesos, no es realmente útil acudir a los Tribunales civiles"³⁵.

Es decir, que por expresa voluntad legal, las AAI cumplen una función cuasi jurisdiccional, pues resuelven conflictos intersubjetivos como lo haría un Tribunal ordinario. Todo ello, basado en la eficiencia técnica e inmediatez de sus decisiones, que se consideran necesarias para una adecuada supervisión de la actividad sujeta a regulación.

Finalmente, con respecto a la función de sanción de las Administraciones Independientes, estas entidades son capaces de corregir las situaciones en que los sujetos incumplen la normativa que rige una determinada actividad.

Si bien es cierto que los orígenes de la potestad sancionadora de la Administración han causado serias discusiones acerca de su legitimidad, por considerar que ésta la acerca al Poder Judicial; tampoco es menos cierto que, en la actualidad, esta labor es aceptada más o menos pacíficamente³⁶. La justificación última de la necesidad de admitir la actividad sancionadora de la Administración es la de lograr un efectivo control de las denominadas infracciones administrativas. Es decir, que la potestad sancionadora sólo se ejerce con respecto a supuestos de hecho administrativos, no pudiendo de modo alguno encontrarse referida a materias penales.

Ahora bien, que la potestad sancionadora de la Administración se pueda diferenciar fácilmente de la función penal propia del Poder Judicial, no implica que la actividad sancionadora deba desarrollarse sin seguir ciertos principios básicos, propios del proceso judicial. Por el contrario, los principios básicos del derecho penal son de aplicación -respetando los matices propios de la actividad administrativa- en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Ello es así, ya que la potestad sancionadora no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal. Así lo ha señalado expresamente el Tribunal Constitucional español en la STC 18/1981, STC77/1983, STC 101/1988, entre otras, y también el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en

el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, 2192-2004-AA/TC, entre otras.

De esta manera, la actividad sancionadora de la Administración se va a nutrir de principios básicos que harán que dicha actuación sea constitucionalmente legítima. Entre estos principios encontramos: el respeto de la actividad sancionadora al principio de legalidad, el respeto a los derechos de defensa y la subordinación de la potestad sancionadora administrativa a la jurisdicción penal³⁷.

Con respecto a la subordinación de la actividad sancionadora al principio de legalidad, ésta se concreta en la tipificación previa de los actos considerados como faltas administrativas y su correspondiente sanción. De manera tal que el principio de legalidad en materia administrativa sancionadora contiene dos garantías. Una garantía material, que hace alusión a que las conductas tipificadas como faltas administrativas se encuentren contenidas en una norma con rango de ley, con anterioridad a la comisión de la falta administrativa. Como contrapartida, la garantía formal de la actividad sancionadora se encuentra en la denominada reserva de ley, mediante la cual no se exige que la tipificación deba encontrarse en una norma con rango de ley, sino que se admite que ésta se encuentre contenida en normas reglamentarias³⁸.

Un segundo principio que debe regir la actividad sancionadora de la Administración es el respeto al derecho de defensa y, en general, del debido proceso administrativo. En otras palabras, estas garantías de naturaleza constitucional serán exigibles ante cualquier sede ante la que se encuentre el individuo, sin importar si se trata de una instancia judicial, administrativa o privada³⁹.

Y la tercera garantía se encuentra referida a la subordinación de la actividad sancionadora a la jurisdicción penal. Mediante esta garantía, se reconocen ciertos institutos jurídicos como el *non bis in idem*; es decir, la prohibición de una doble sanción, -penal y administrativa- por la comisión de un hecho presuntamente delictivo. En estos casos, la potestad sancionadora de la Administración se inhibe de conocer el hecho, a fin que la jurisdicción penal se aboque a su conocimiento.

En lo que respecta a la potestad sancionadora de las Administraciones Independientes, ésta se ejerce en intensidades variables⁴⁰. Así, existen Administraciones Independientes que pueden emitir

35 Sánchez Morón, Miguel (2006) Derecho Administrativo, Parte General. Madrid: Tecnos, p. 648.

36 Parada, Ramón (1991) Op. cit., p. 464-477.

37 Parada, Ramón (1991) Op. cit., p. 478.

38 Sánchez Morón, Miguel (2006) Op. cit., pp. 658 – 662.

39 De Vega García, Pedro. «La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (La problemática de la Drittwirkung der Grundrechte)», Derecho PUCP, Lima, N° 46, diciembre 1992, pp. 357-375.

40 Maitre, Gregory. Op. cit., p. 24.

recomendaciones o amonestaciones a los sujetos supervisados, las que se caracterizan por carecer de efectos jurídicos directos. Nos encontramos frente a una actividad hasta cierto punto preventiva, pues la repetición de estas amonestaciones puede dar lugar a la imposición de una infracción administrativa.

Ahora bien, en el Perú, la aparición de las administraciones independientes sólo se ha podido constatar en su variante de organismos reguladores, cuya creación se remonta a la década de los años noventa. En esta década, la gran mayoría de los organismos reguladores se crearon por leyes especiales (como por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 702, que creó el Organismo Regulador de la Inversión Privada en Telecomunicaciones); las mismas que han sido objeto de varias modificaciones. A diferencia de las Administraciones Independientes francesas, los organismos reguladores peruanos no han sido creación del Parlamento para “neutralizar” el poder del Poder Ejecutivo. Por el contrario, los organismos reguladores peruanos fueron creados por el propio Poder Ejecutivo.

De otro lado, es interesante observar que si bien es cierto que existen numerosas entidades que, en la doctrina comparada, se consideran como administraciones Independientes –tales como los Bancos Centrales-; en el Perú, estas entidades han recibido la denominación de organismos constitucionalmente autónomos. Ello, en la medida que el reconocimiento de su autonomía se encuentra reconocido en la propia Constitución.

Una de las notas más interesantes de los organismos reguladores peruanos es que, en un primer momento, éstos se encontraban adscritos directamente a la Presidencia de la República. Con lo cual, aparentemente, la independencia frente al poder político no era una característica que se considerara consustancial a su creación.

En la actualidad, los organismos reguladores peruanos se encuentran adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en el artículo 32, literal 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158.

Si bien es cierto que la norma peruana no hace alusión al carácter de “independientes” de estas entidades; si contiene algunos elementos que nos recuerdan a la configuración de estas entidades,

tales como la independencia funcional de sus miembros⁴¹ y de las funciones que les son propias a este tipo de entidades⁴².

“El tema de la responsabilidad política es, tal vez, el punto más problemático de la existencia de las AAll, pues ésta precisamente pone en cuestión los mecanismos de la responsabilidad política del Gobierno y las relaciones tradicionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.”

V. El Control Parlamentario de las Administraciones Independientes

El tema de la responsabilidad política es, tal vez, el punto más problemático de la existencia de las AAll, pues ésta precisamente pone en cuestión los mecanismos de la responsabilidad política del Gobierno y las relaciones tradicionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo⁴³.

Ello, en la medida que la atribución de responsabilidad política es el mecanismo de control esencial que puede ejercer el Parlamento sobre la actuación del Poder Ejecutivo⁴⁴. Pero, si la actividad de las Administraciones Independientes no se encuentra subordinada a la dirección específica del Gobierno, mal podría éste responder ante el Parlamento y asumir responsabilidad por actos que se encuentran fuera de su control.

En ese sentido, en la doctrina se ha postulado que la supuesta neutralidad de las Administraciones Independientes y las consecuencias jurídicas que se derivan de su “estatuto de autonomía” no constituirían más que un intento de evitar la responsabilidad política del Gobierno por su actuación en áreas consideradas como socialmente sensibles⁴⁵.

Si bien es cierto que la creación de las Administraciones Independientes por parte del Parlamento ha obedecido a razones coyunturales de “neutralización” del Gobierno en

41 Así, el artículo 32, numeral 6 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158 establece que los organismos reguladores están dirigidos por un Consejo Directivo, cuyos miembros son designados por un concurso público. Adicionalmente, el artículo reseñado establece que los miembros del Consejo Directivo sólo pueden ser removidos en caso de falta grave e incompetencia manifiesta debidamente comprobada y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Es decir, que tienen un ámbito de autonomía personal.

42 De modo tal, que el artículo 32, numeral 3 de la Ley N° 29158 establece que dentro de sus ámbitos de competencia, los organismos reguladores tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras.

43 Fernández Rodríguez, Tomás (1994) «Reflexiones sobre las llamadas administraciones independientes», Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Vol. I. Madrid: Civitas Op. cit., p. 427.

44 Parejo Alfonso, Luciano. (1994) «La potestad normativa de las administraciones independientes; apuntes para el estudio de un fenómeno» Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. Vol. I. Madrid: Civitas, p. 24.

45 Parada Vazquez, José Ramón (1994) Op. cit., p. 688.

ciertas áreas, no deja de parecer extraña la existencia de actividad administrativa respecto de la cual no se pueda atribuir responsabilidad política al Gobierno. Máxime aún cuando esta actividad se encuentra referida a las dos funciones básicas de la Administración en un Estado Social y Democrático de Derecho; es decir, la protección de derechos fundamentales y la regulación del mercado económico.

La jurisprudencia francesa se ha deslindado rápidamente de las implicancias de esta problemática. En efecto, el Consejo de Estado considera como legítima la actividad de las Administraciones Independientes, aún cuando de éstas no se pueda atribuir responsabilidad alguna al Gobierno. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado expresamente que estas entidades pueden desconocer la regla constitucional de la responsabilidad gubernamental⁴⁶.

Otras posiciones consideran que el estatus jurídico particular de las Administraciones Independientes no constituye un argumento válido para desconocer la responsabilidad del Gobierno y, por consiguiente, hacer efectiva dicha responsabilidad frente al Parlamento. Esto, teniendo en consideración que el Gobierno se encuentra constitucionalmente legitimado para fijar "los objetivos generales" de la política interna; que no son otra cosa que las finalidades que las Administraciones Independientes deben intentar alcanzar con su actividad autónoma⁴⁷.

Pero, aún con una posición como la que se acaba de reseñar no se termina de resolver la temática de la atribución de responsabilidad política al Gobierno por actos de las Administraciones Independientes. Sobre todo, teniendo en consideración que el ámbito de autonomía funcional y personal de la que gozan dichas entidades es producto de la voluntad expresa del legislador. En este orden de ideas, constituiría un contrasentido que el Parlamento atribuyera responsabilidad política por actuaciones que él mismo ha sustraído de dicho control.

No obstante, como ya se ha señalado en reiteradas oportunidades, una de las bases del Estado Social y Democrático de Derecho es el control sobre las actuaciones de todos los poderes del Estado. En ese sentido, tal y como señala SANTAMARÍA PASTOR, "la cuestión no es tanto que el Gobierno vea disminuido su nivel de responsabilidad ante las Cámaras legislativas como que, de facto, estas entidades queden exentas de todo control político ejercido por cualquiera de los titulares del poder democrático, Parlamento incluido"⁴⁸.

Este es tal vez el punto más problemático del control de las entidades independientes. Ya que, por un lado, la independencia que estas gozan es una condición

necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, no deberían encontrarse subordinadas a las órdenes ni directivas del Gobierno. Pero, ello no implica necesariamente que estas entidades deban encontrarse exentas de todo tipo de control político.

Así, se puede señalar que el control parlamentario sobre la actuación de las Administraciones Independientes se debería desarrollar fundamentalmente sobre la eficacia de las actuaciones administrativas. Para ello, se deberían instaurar las obligaciones de presentación de informes anuales al Parlamento sobre la actividad desarrollada⁴⁹.

En ese sentido, se considera más que necesario un control democrático sobre las actuaciones de las AAIL. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico sí existe la posibilidad de una clase de control político funcional de la actividad de los organismos reguladores: la invitación a informar que los congresistas pueden formular a los miembros del Consejo Directivo. En todo caso, el control político ejercido de esta manera jamás implicaría responsabilidad política alguna al Gobierno.

No obstante, es del caso señalar que este control se encontrará circunscrito al hecho de que ocurra alguna situación que requiera de intervención parlamentaria. Con lo cual, en las épocas de "normalidad", el Congreso no recibirá más información que la de los informes anuales. Pero, ¿qué ocurre si, de la información remitida por el organismo regulador, el Congreso tuviese dudas acerca de la idoneidad de su actuación? O que, ante una situación determinada, se observase que el organismo regulador no ha cumplido eficientemente con sus labores.

En esos casos, en la actualidad, no se podría si no esperar que sea el Presidente del Consejo de Ministros el que asuma la responsabilidad por dichas actuaciones (o la falta de ellas). Lo que parece, hasta cierto punto, una contradicción con la supuesta independencia que la que estas entidades deberían estar premunidas para el correcto ejercicio de sus funciones.

VI. Conclusiones

El control político de las Administraciones Independientes en general -y de los Organismos Reguladores en particular- a nivel conceptual, presenta particularidades y complejidades.

Así, por un lado, al haberse neutralizado la relación de instrumentalidad entre las Administraciones Independientes y las dependencias ministeriales a las que éstas se encuentran adscritas⁵⁰, resulta muy difícil llevar a cabo un control político del Gobierno por sus actuaciones.

46 Conseil d'État (2001) Op. cit., p. 294.

47 Fernández Rodríguez, Tomás (1994) Op. cit., p. 435.

48 Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1990) Op. cit., p. 732.

49 Dumortier, Gâelle. «Le contrôle de l'action des autorités administratives indépendantes», Regards sur l'actualité. Les autorités administratives indépendantes, N° 330, abril 2007, pp. 46 - 48.

50 En el caso del Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros.

Lo que no implica que el Parlamento se encuentre impedido de ejercer los mecanismos de control político sobre el Gobierno con respecto a su política general en los sectores económicos. Por ejemplo, mediante los pedidos de información acerca de su actividad.

No obstante que sea muy difícil atribuir responsabilidad política al Gobierno por la actuación de las AAll, ello no debe implicar que dichas entidades no deban

encontrarse sujetas a un control político directo por parte del Parlamento.

Aunque estas entidades ejerzan sus actividades en sectores muy especializados, es del caso recordar que la actividad de las AAll se encuentra enmarcada en el modelo del Estado Social y Democrático de Derecho. Y, por ende, se encuentra bajo la premisa básica de este modelo gubernamental: la inexistencia de ámbitos detentadores del poder estatal que se encuentren exentos de control 