

Del Control Parlamentario al Parlamento Controlado.

Andrés Wong Pimentel

Sumario: *La arquitectura constitucional presidencialista tiene en el parlamento el fiel de la balanza institucional, el cual equilibra el funcionamiento de los otros órganos esenciales del gobierno mediante el control parlamentario. De que se utilicen bien las herramientas de control de que está dotado, dependerá el futuro de la democracia en el sistema presidencialista, de lo contrario se perpetuará un sistema clientelar con tendencia a la cleptocracia.*

Palabras clave: *democracia, presidencialismo, control político, constitución, separación de los poderes.*

Summary: *The presidential constitutional architecture has in parliament loyal institutional balance, which balances the performance of other essential organs of government by parliamentary control. From that to good use control tools that are provided will depend the future of democracy in the presidential system, otherwise it will perpetuate patronage system prone to kleptocracy.*

Keywords: *democracy, presidentialism, political control, constitution, separation of powers.*

Introducción

La tradicional división de los poderes públicos, plasmada en el constitucionalismo del siglo XVIII, le atribuyó la función legislativa a las cámaras o asambleas parlamentarias, como principal tarea. Con el tiempo, la evolución del parlamentarismo europeo en su dinámica de partidos terminó por asignarle la función de control político al parlamento cuando este le exigió responsabilidad política al gobierno.

La evolución de ambas funciones hasta nuestros días ha marcado grandes diferencias, ya que la función legislativa no es predominio del parlamento (Molino Mola, 2009: 29), como tampoco es efectiva la función de control.

El dictar las leyes se ha vuelto una tarea compleja debido al desarrollo vertiginoso de las ciencias y la tecnología, lo cual incide en la tecnificación de las leyes, al crecimiento demográfico y a la iniciativa legislativa concentrada esencialmente en los órganos ejecutivos. En este aspecto, los parlamentos se han convertido en legitimadores del ordenamiento legal que impulsan los gobiernos, con escasas capacidades de enmienda que deben ser negociadas con los proponentes, a riesgo de ser objetada si no llegan a un acuerdo.

A su vez, la función de control o de fiscalización política en los tiempos actuales es una caricatura de lo que fue originalmente, debido a la racionalización de los parlamentos, para devenir en una pantomima en la que participan los actores políticos, dando apariencia de hacer algo que en realidad no ocurre: el control político del gobierno, pues en verdad es éste quien controla a aquél.

El control parlamentario en los sistemas de gobierno.

Sea en los sistemas parlamentarios como en los sistemas presidencialistas, el control político ha pasado a ser un gran teatro ante los medios de comunicación, una comedia en que los ciudadanos son convidados de piedra hasta el momento de las elecciones, cuando inciden en la elección de nuevos actores o reeligen a los que están en funciones.

Por su naturaleza y estructuración, las asambleas en los sistemas parlamentarios están identificadas con el mismo signo político del gobierno, de modo que las funciones de fiscalización quedan en manos de los partidos de oposición, carentes de mayoría y con ello de facultades para incidir de manera firme en las decisiones trascendentes y sin poder de veto. Las herramientas propias de estos sistemas están enfocadas más a minar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y con ello alentar la simpatía de los electores que les permita llegar a formar gobierno con una mayoría parlamentaria en las siguientes elecciones, produciéndose un desplazamiento de la exigencia de responsabilidad política institucionalizada del parlamento hacia el electorado, tal como ocurre en los sistemas presidencialistas (Martínez Elipe, 2000: 107).

En los sistemas presidenciales, la función de control político efectivo va a depender de que la oposición se haga de la mayoría requerida para aprobar leyes, resoluciones y mociones, lo cual casi nunca es así, ya que el poder de arrastre que lleva el candidato ganador de las elecciones presidenciales trae consigo la elección de los candidatos a diputados de los partidos que apoyan su candidatura (cuando son simultáneas). A decir de García Morillo la “causa motriz de la pérdida de contenido y eficacia del control parlamentario reside en la vinculación entre el gobierno y una mayoría parlamentaria que lo apoya...”

(García, 1985: 31), lo cual, a mi parecer es válido para ambos sistemas.

De contar la oposición con la mayoría parlamentaria, el gobierno empujará todos los recursos a su alcance para variar esa situación a su favor en votaciones puntuales o de manera permanente, lo cual consigue casi siempre, logrando que parlamentarios electos en partidos opositores se cambien a las toldas oficialistas en la práctica de lo que se ha dado en llamar el transfugismo (Vargas y Petri, 2010: 6). Este fenómeno político por lo general tiene una sola dirección: de la oposición al gobierno, ya que la primera tiene muy poco o nada que ofrecer, mientras que el segundo goza de los medios materiales e inmateriales para atraer a todos los que se sienten tentados por las mieles del poder (La Prensa, 3 de diciembre de 2010).

Con mayoría originaria o derivada del transfugismo, el gobierno logra mantener y conservar una cómoda ventaja sobre la oposición menguada y diezmada desde adentro, ventaja con la cual el oficialismo logra aprobar sin contrapeso alguno toda su agenda gubernamental, incluyendo la aprobación de leyes, convenios, nombramientos, ratificaciones, etc. Lo anterior podría estar bien por sí solo, pues permite la gobernabilidad, pero va más allá de las aprobaciones y se traduce en un poder de veto instantáneo a toda iniciativa que pretenda fiscalizar la labor del gobierno. El contraste del modelo institucional con la práctica conduce a que el “Poder Ejecutivo logra entrometerse y conducir abiertamente la agenda y las decisiones parlamentarias, y en donde el Poder Legislativo claudica a sus funciones de control y fiscalización política...” (Pulso Parlamentario 2008: 23)

Sistema presidencialista panameño.

A pesar de que la Constitución Política y el Reglamentos Interno le atribuyen a la Asamblea Nacional, como conjunto, una variedad de facultades para fiscalizar y controlar al Gobierno, éstas se emplean muy poco, debido a la exigencia de mayorías para su aprobación, las cuales son controladas casi siempre por el Gobierno de turno.

En esa suerte de herramientas de control que yacen en el cementerio del desdén, se encuentran las citaciones, las comisiones de investigación, los votos de censura y ni hablar de las funciones judiciales.

La Constitución Política establece el voto de censura como una función administrativa de la Asamblea, que en realidad es una función típica de control o fiscalización política, propia de los sistemas parlamentarios, que se inserta de una manera extraña en nuestra Constitución porque contiene unos prerrequisitos que tornan casi imposible su aplicación y que de aprobarse, no tendría

ninguna consecuencia práctica ni jurídica, más allá de una afectación moral a la imagen del ministro censurado, ya que no hay ninguna ley que establezca cuales serían las sanciones.

Así dice el numeral 7 del Artículo 161 de la Constitución:

Dar votos de censura contra los Ministros de Estado cuando estos, a juicio de la Asamblea Nacional, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Para que el voto de censura sea ejecutable se requiere que sea propuesto por escrito con seis días de anticipación a su debate, por no menos de la mitad de los Diputados, y aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. La Ley establecerá la sanción que corresponda.

La sola moción del voto de censura requiere una mayoría absoluta para ser admitida, lo cual constituye una barrera para poder discutirla que no ocurre con ninguna otra moción no legislativa, como ésta. En sí, es un blindaje para los ministros. Luego, se exige un periodo de enfriamiento de seis días a su debate y finalmente exige una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros para su aprobación.

Por otro lado, una sencilla propuesta de citación a un ministro de Estado para que conteste un cuestionario que le formule el plenario o una de las comisiones permanentes, se convierte en una amenaza para dicho funcionario al debe proteger la mayoría gubernamental del escarnio que significaría responder ante el parlamento y frente a las cámaras y micrófonos de los medios de comunicación. La siguiente tabla nos demuestra de forma gráfica lo anterior.

**Citaciones a la Asamblea Nacional
en el período julio de 2009 – abril de 2013**

	Presentadas	% del total	Aprobadas	% aprobadas	Rechazadas	% rechazadas	Retiradas	% de retiradas
Gobierno	2	3.64	2	100	0	0	0	0
Oposición	42	76.36	7	16.67	31	73.81	4	9.52
Mixta	10	18.18	10	100	0	0	0	0
Indefinida	1	1.82	1	100	0	0	0	0
TOTAL	55	100	20	36.36	31	56.36	4	7.27

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas del Pleno de la Asamblea Nacional hasta abril de 2013.

La tabla anterior es elocuente por sí misma. Se observa que más del 76% de las propuestas de citación de altos funcionarios de gobierno provienen de la oposición, no obstante, de ellas solo coronan con éxito el 16%, mientras que el 73% son rechazadas por la mayoría oficialista. A su vez, el oficialismo se le atribuye el 3% de la totalidad de las propuestas de citación las cuales fueron aprobadas con un éxito del 100%. El fenómeno a estudiar son las propuestas mixtas que presentan conjuntamente diputados de gobierno y de la oposición que porcentualmente llegan a ser el 18% del total, pero que terminan siendo 100% exitosas.

La lectura de estas estadísticas es que la oposición tiene la mayor motivación e impulso de citar a los ministros y altos funcionarios del gobierno a la Asamblea Nacional, pero en esa empresa depende de los votos oficialistas, así que su esfuerzo se centra en negociar con esa mayoría a quiénes se cita, cuándo y qué temas serán objeto de la citación. El poder de veto de la mayoría es fuerte para evitar que las propuestas de citaciones que no se acuerdan con ella puedan tener lugar.

En teoría, las comisiones de investigación constituyen una poderosa herramienta que tienen los parlamentos para citar a todas las personas que tuviesen relación con el tema que se investiga, así como para realizar todas las diligencias conducentes a recabar la información que requiere el Pleno para adoptar las resoluciones que tuviere a bien. No obstante, crear una comisión que investigue un hecho público de interés general también pasa por la aprobación de la mayoría, la cual hará sus cálculos de si conviene o no abrir una investigación que pueda detonar en escándalos que repercutan en la imagen del gobierno.

De modo que sigue siendo central para el funcionamiento de esta herramienta que su aprobación no dependa de una mayoría absoluta para constituirse. Mientras no exista el entendimiento de su utilidad para la labor de fiscalización que debe realizar la Asamblea Nacional, la aplicación de mayorías rígidas para su aprobación seguirá existiendo. Tanto las mayorías deben entender que la fiscalización es necesaria para que el sistema político funciones como está diseñado, como las minorías deben entender que se debe utilizar esta herramienta cuando las circunstancias lo ameriten y no solo para desgastar la imagen del gobierno.

El numeral 6 del Artículo 161 de la Constitución señala que es función de la Asamblea Nacional:

“nombrar las Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.”

Por otro lado, el nombramiento de altos funcionarios de la administración pública por el parlamento parece una comedia cuyo final está anticipado: el nombramiento del candidato que propone el Ejecutivo de manera solapada, precedido de una jornada de alabanzas y exaltaciones de la brillante carrera del postulado. La ingeniería constitucional está pensada en pesos y contrapesos, por ello, la designación de personas en cargos relevantes para la fiscalización en distintos aspectos los debe realizar el Órgano Legislativo, el cual termina formalizando las designaciones que tras bastidores hace el Ejecutivo. Así sucede con los nombramientos del Contralor General a quien le corresponde velar por el buen uso de los recursos estatales y del Defensor del Pueblo que le atañe la vigilancia de los Derechos Humanos.

Más crítico aún para el sistema resulta la aprobación por el parlamento controlado de los nombramientos que realiza el Ejecutivo. En este ejercicio, la Asamblea se limita a ratificar las designaciones oficiales, previo examen muy superficial del perfil de los nombrados y un periodo de consultas bastante abreviado. Solo en contadísimas ocasiones se ha producido el rechazo, pese a la gravedad de designaciones para cargos como magistrados de la Corte Suprema de Justicia de quienes se espera imparcialidad e independencia en el ejercicio del cargo.

Es la bancada opositora la portavoz de la crítica y los cuestionamientos a los designados y en los últimos años se ha notado una participación ciudadana creciente que interviene en los debates en la Comisión de Credenciales, tanto a favor como en contra de los nombrados, en otros casos, exigiendo ser tomados en cuenta en las designaciones.

Otro instrumento de control lo constituye la ratificación de convenios internacionales suscritos por el Gobierno por el parlamento. Por lo general concluye en una votación precedida de una propuesta de omisión de lectura del texto a ratificar y sin intervenciones de los parlamentarios, salvo, quizás el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. El acto en sí denota más una formalidad que en una auténtica verificación material de los contenidos de esos instrumentos del Derecho Internacional, en los cuales las cargas para el Estado podrían ser mayores que los beneficios que reporta. Pero aun en esto, el parlamento acaba por ser apéndice del Ejecutivo en cual no discuten ni confrontan los beneficios con los costes que pudiera implicar su aprobación, simplemente se otorga su consentimiento.

La aprobación de los presupuestos es otra parodia de control político que concluye con la aprobación casi incólume del presupuesto, con escaso cuestionamiento sobre los gastos, las inversiones y los ingresos proyectados. Tampoco existe un seguimiento puntual de la ejecución presupuestaria por los parlamentarios, ni una rendición de cuentas cabal del presupuesto ejecutado por

el gobierno, lo cual debería hacerse con el concurso de la Contraloría General, en su calidad de delegado del parlamento para la veeduría de las cuentas públicas.

La mayoría parlamentaria en los regímenes presidencialistas se hace del gobierno de la cámara en un sentido absoluto. Controla el pleno, las comisiones, la Directiva, los parlamentarios, los presupuestos, el recurso humano, es decir, todo. Desde luego que esa mayoría al servicio del gobierno tenderá a llevar una agenda que le favorezca a este e inhibirá todo intento opositor de incluir un tema o una acción que no tenga la bendición del gobernante (Vargas y Petri, 2008: 66). Esta actitud del dominio gubernamental del parlamento no es práctica exclusiva de los gobiernos de derecha, también los de centro y los de izquierda adoptan las mismas acciones. En esas prácticas, hay mayor exposición al riesgo de cometer errores políticos debido a que los gobiernos no están sujetos a los controles y contrapesos de otros poderes públicos y de los ciudadanos. (Aguilar, 2010: 16)

En todo caso, está visto que es un problema estructural que encuentra sus factores generadores en una pobre estimación de las minorías en su capacidad de incidir en las agendas y en la debilidad institucional que padecen los partidos políticos al carecer de plataforma ideológica y de cohesión entre algunos de sus diputados para mantenerlos unidos, aún en circunstancias adversas.

Conclusiones.

El apoderamiento de las funciones legislativas y la anulación del control político del parlamento, trasluce la miopía de los gobernantes que incurren en esa práctica, la cual erosiona el sistema de la democracia representativa, cuyo diseño está basado en pesos y contra pesos para ser ejercidos de manera fluida y sin cortapisas en la dinámica controlador – controlado. La concentración de poder puede ser útil para quien gobierna, pues le permite avanzar en la ejecución de su agenda política de forma muy cómoda, pero tiene graves consecuencias para la institucionalidad y la estabilidad de la democracia, puesto que esos límites se establecieron hace siglos para frenar el absolutismo que tantas inequidades e ignominias causó a la humanidad. Esto es lo que se ha dado en llamar “presidencia imperial»: aunque formalmente hay división de poderes, el poder del presidente es muy grande”. (Rojas, 2010: 108)

En tiempos en que la calidad de la democracia está relacionada con la participación ciudadana, la cual se anhela y se aspira desde grupos organizados pero que está lejos de ser una realidad generalizada en la población (Garretón, 1997: 14), y en momentos en que la corrupción, como fenómeno social se

extiende a todos los ámbitos de la actividad humana y amenaza con socavar las bases morales de la sociedad, sustituyéndolas por el interés material como único código de entendimiento; el parlamento tiene un papel preponderante de prevención, profilaxis y saneamiento del sistema democrático y político de la sociedad. De allí que la disminución de sus funciones solo puede tomarse como un réquiem de la democracia como sistema de gobierno y el advenimiento de nuevos paradigmas en la política, marcados por el pragmatismo y la ausencia de valores.

A decir de Tudela en la democracia representativa “siempre deberá existir un órgano que legitime el poder político, que sirva a la integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político, que escenifique el control del poder” (Tudela, 2008: 83). Por ello, el parlamento debe retomar la senda que nunca debió abandonar: ser el controlador de los poderes públicos, antes de que la crisis que lo envuelve haga implosión y termine por reducir a la nada la principal institución y el pilar fundamental de la democracia.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F.**, 2010, GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- García Morillo, Joaquín**, 1985, El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español, Madrid, Publicación del Congreso de los Diputados.
- Garretón, Manuel Antonio**, 1997, Revisando las transiciones democráticas en América Latina, en Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 20-29.
- Martínez Elipe, León**, 2000 Fiscalización Política del Gobierno, Volumen Primero, Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, inspección parlamentaria, Madrid, Editorial Aranzadi, SA, pag. 107
- Molino Mola, Edgardo**, 2009. Las funciones Legislativas del Órgano Ejecutivo, en Temas de Derecho Constitucional, Volumen 1, Panamá.
- Rojas Bolaños, Manuel**, 2010, Centroamérica: ¿anomalías o realidades? En Nueva Sociedad núm. 226.
- Pulso Parlamentario 2008**. San José, publicación de la Fundación DEMUCA, pág. 23
- Vargas, Jean Paul y Petri Dennis**, 2010. Transfugismo. Desafíos político – institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica, San José, DEMUCA, pág. 6.
- Vargas, Jean Paul y Petri, Dennis**, 2008. Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua, San José, DEMUCA.
- Tudela Aranda, José**, 2008, El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI, Madrid, Publicación del Congreso de los Diputados.