

HOMENAJE A VALENTIN PANIAGUA CORAZAO



Capítulo 46

COMITÉ EDITOR

Javier Arias-Stella / Juan Incháustegui Vargas
Alberto Adriánzén Merino / Gustavo Bacacorzo / Marita Castro Pisfil /
Domingo García Belaunde / Marco Jamanca Vega /
Francisco Miró Quesada Canturías / Luis Ortega Navarrete /
Henry Pease García / Marcial Rubio Correa / Débora Urquieta /
Alberto Velarde Yañez / Juan Manuel Velarde



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Homenaje a Valentín Paniagua Corazao

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
feditor@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:
Fondo Editorial PUCP
Primera edición, noviembre de 2010
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-941-5
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14040
Registro de Proyecto Editorial: 31501361000964

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES

Diego Valadés

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Tuve la invaluable oportunidad de escuchar de viva voz las fecundas lecciones políticas y jurídicas de don Valentín Paniagua, gracias a una afortunada relación personal que debo a un amigo común, Domingo García Belaunde. La personalidad del distinguido profesor y eminente hombre público se proyectó, además, en importantes obras jurídicas, una de las cuales publicó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: *Constitución, autocracia y democracia* (2004).

Entre los múltiples temas que tuve la oportunidad de comentar con el profesor Paniagua, y acerca de los que dejó numerosas reflexiones por escrito, figuran los problemas del sistema presidencial. Gracias a su aguda inteligencia y a su extensa experiencia, académica y política, fue uno de los más profundos conocedores de la dimensión del sistema presidencial de nuestro tiempo, en América Latina. Por esta razón, y atendiendo a la amable y para mí muy honrosa invitación para colaborar en esta obra, con la que se ofrece un merecido homenaje a una de las más destacadas personalidades de nuestro hemisferio, presento algunas consideraciones acerca de los instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales.

Para los efectos de la exposición entiendo como sistema presidencial aquel donde una misma persona ejerce la jefatura del Estado y del gobierno durante un periodo fijo. Los mecanismos parlamentarios a los que aludiré son: preguntas, interpelaciones, participación de los ministros en los debates congresales, cuestión de confianza, moción de censura y disolución de los congresos.

Para determinar si estamos ante un sistema presidencial pleno o ante uno que solo lo es en parte, se hace necesario cotejar al menos cinco indicadores relacionados con el titular del gobierno:

- La forma de su elección
- Los procedimientos para ejercer sus funciones
- La duración de su encargo
- Las responsabilidades a que está sujeto
- La relación con el jefe del Estado

Habiendo analizado esos factores, excluí del estudio a todos los estados constitucionales donde existen sistemas cuyos perfiles corresponden a estructuras intermedias que los califican como semi o cuasi presidenciales o parlamentarios. Por tal razón no aludiré aquí a los sistemas de control aplicados en Finlandia, Francia o Portugal, por ejemplo. La base del estudio comparado que presento está integrada por países africanos, asiáticos y europeos donde rigen sistemas presidenciales, y por los países iberoamericanos organizados conforme al constitucionalismo contemporáneo.

Por diversas circunstancias históricas que no toca comentar ahora, el sistema presidencial se afirmó en América Latina a lo largo del siglo XIX. Desde su origen, los sistemas constitucionales adoptaron una posición rígida en cuanto a la separación de poderes. Uno de los efectos indeseados de esa decisión fue la intangibilidad de los titulares del poder ejecutivo.

De manera paradójica, en muchos sistemas el principio de separación de poderes dificultó las acciones de control político por parte de los congresos. El argumento ilustrado que había servido para configurar la autonomía del parlamento ante el monarca resultó funcional para que los presidentes frenaran las acciones de control por parte de los congresos. Se aducía que cualquier intrusión de los órganos de representación política en la vida del gobierno vulneraba el principio de separación de poderes. Ese instrumento para defender la libertad de los representantes ante el poder absolutista se transformó en un sucedáneo de la democracia.

Hoy, las experiencias propias y ajenas muestran que para racionalizar el ejercicio del poder se hace necesario que los órganos políticos del Estado desempeñen sus atribuciones de manera responsable y controlada; que sus relaciones obedezcan a un modelo de equilibrios que facilite su desempeño en beneficio de los gobernados, y que la desconcentración de sus funciones se lleve a cabo sin merma de su eficacia.

En numerosos textos se ha abandonado incluso la expresión «separación» o «división» de poderes. Es el caso de las constituciones de Chile (al referirse al gobierno y al congreso elude calificarlos como «poder» y reserva esta voz solo para el caso del «poder judicial»), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y

Panamá, en nuestro hemisferio, y de España (como en el caso chileno, también reserva la locución *poder* solo para el judicial), Finlandia, Francia y Portugal, en Europa. En Sudáfrica ocurre otro tanto.

En una etapa reciente del desarrollo institucional latinoamericano se han ido modificando las relaciones entre los órganos del poder político y se ha conferido a los congresos un número creciente de facultades de control con relación a los gobiernos. Este proceso se consolidó desde la conclusión de la Guerra Fría. Antes, durante el periodo que medió entre el fin de la segunda guerra mundial y la caída del muro de Berlín, América Latina fue escenario recurrente de dictaduras, en su mayoría castrenses, que aprovechaban las tensiones bipolares de la época. Incluso en los países que no sufrieron la presencia de una dictadura militar, como México, se optó por mantener una serie de limitaciones a la democracia electoral que repercutieron en el debilitamiento del sistema representativo.

Merced a una serie de cambios políticos y culturales, en la actualidad la mayor parte de los estados que han optado por sistemas presidenciales cuentan con múltiples elementos de control parlamentario. Así ocurre en los sistemas euroasiáticos y en diversos países de derecho islámico, si bien perviven casos como el de Indonesia, con un presidencialismo tradicional de cuño autoritario.

Al adoptar un nuevo entendimiento de separación de funciones y de competencias y asociarlo con la responsabilidad política, se retoma y actualiza la idea clásica y moderna de los equilibrios, preludiada por Polibio¹ y culminada por Montesquieu. La necesidad de cooperación entre los órganos del poder aparece con nitidez en el texto de Polibio, como cuando explica la organización constitucional de Roma: «Es tal el poder que cada parte tiene de perjudicarse o de auxiliarse mutuamente [...] que en cualquier situación esa estructura se mantiene debidamente equilibrada y resulta imposible encontrar una constitución superior a esta»².

Veamos ahora un panorama de las instituciones contemporáneas de control en particular.

¹ *Historias*, libro VI, pp. 4 y ss. Conforme a la teoría de los ciclos de Polibio, las formas de gobierno se van sucediendo en función de su desempeño. Las formas puras de gobierno se corrompen y dan lugar a que las sustituya otra forma pura que, una vez desvirtuada, es remplazada por otra también pura. El ciclo de Polibio comienza con el gobierno singular, que transita de la realeza a la monarquía; sigue con el colegiado, que pasa de la aristocracia a la oligarquía y culmina con el colectivo, que transcurre de la democracia a la demagogia para luego volver al singular y así en lo sucesivo. El inicio del ciclo, empero, parece confuso, porque el primer mando individual, para salir del caos, corresponde al más fuerte (monarquía), evoluciona hacia la depuración de las prácticas de gobierno, y se convierte en realeza, pero luego decae otra vez en forma de monarquía, y es cuando cede su lugar a la aristocracia como grupo que rescata las artes del buen gobierno.

² *Idem*, VI, 18.

2. VOTO DE CONFIANZA

La Constitución estadounidense faculta al Congreso para ratificar numerosos nombramientos. Con ese precedente, en los sistemas presidenciales latinoamericanos se generalizó la ratificación congresual de algunas designaciones hechas por el Ejecutivo. Sin embargo, debe distinguirse entre la ratificación de los titulares de ciertos cargos y el voto de confianza para los integrantes del gabinete.

La ratificación es una decisión del Congreso para confirmar a una persona en el ejercicio de una función administrativa, técnica, judicial, diplomática o de mando militar. En este caso el Congreso se basa en el cumplimiento de los requisitos profesionales y éticos exigibles para desempeñar un cargo específico. La confianza, en cambio, solo se expresa en cuanto al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y en ocasiones involucra el apoyo congresual para un programa o para un conjunto de medidas gubernamentales.

A diferencia de la moción de censura que, como se verá, surge del seno parlamentario, la declaración de confianza corresponde a una petición dirigida por el gobierno al Congreso. En algunos sistemas esta petición es obligada, como cuando el presidente expone ante el órgano de representación su plan de trabajo, de cuya aprobación depende la integración del gabinete.

La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos y externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado.

El voto de confianza está previsto, por ejemplo, en las constituciones de Perú y de Uruguay, en América Latina, de Bielorrusia, Georgia, Rusia, Turquía y Ucrania, en Europa, y de Armenia, Azerbaiyán, Irán, Kazajstán y Pakistán en Asia.

3. PREGUNTAS, INTERPELACIÓN Y MOCIÓN DE CENSURA

Las preguntas parlamentarias constituyen el medio de control más frecuentado. A través de ellas se solicita información al gobierno. Su inocuidad es aparente, porque la veracidad y la oportunidad de las respuestas son un factor que franquea las conductas cooperativas entre los órganos del poder. Una contestación bien articulada permite al agente gubernamental influir en la disposición aní-

mica de sus interlocutores y trascender a la opinión pública. El contenido de la pregunta también califica a quien la formula, y deja ver su nivel general de información y de agudeza. En otras palabras, en los congresos donde existen períodos de preguntas se tiende a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos del poder.

La interpelación, a su vez, es la forma de controvertir acerca de una política o de una decisión gubernamental. A partir de las precisiones formuladas por los ministros, se abre un debate del que en algunos sistemas y en casos extremos puede desprenderse una moción de censura.

En los diversos sistemas constitucionales la moción de censura tiene una doble dimensión: puede traducirse en la reprobación de un ministro o del gabinete completo. En los sistemas parlamentarios, la censura ocasiona la caída del gobierno, en tanto que en los sistemas presidenciales presenta una amplia gama de trámites y de efectos que no siempre implican la remoción de los ministros censurados.

La moción de censura representa la forma más categórica de responsabilidad política y es la institución de origen parlamentario de mayor implantación en los sistemas presidenciales contemporáneos. En América Latina doce constituciones³ la han adoptado, con diversas variantes. Por otra parte, la interpelación sin posibilidades de censura se encuentra acogida en otras tres constituciones⁴. Solo en Bolivia y en México no existen formas de responsabilidad política exigibles al gabinete. En cuanto a los países europeos y asiáticos, la moción se aplica, por ejemplo, en Armenia, Georgia, Irán, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.

4. PRESENCIA DE LOS MINISTROS EN EL CONGRESO

Existen cuatro casos en los que se produce la presencia de los ministros en el Congreso: cuando son requeridos por el órgano legislativo; cuando deben comparecer de manera periódica; cuando presencian los debates, y cuando ejercen la facultad de participar en ellos. De estas cuatro modalidades, la más extendida es la primera; está prevista en todas las constituciones democráticas actuales, con raras excepciones como la de República Dominicana⁵. La asistencia con regula-

³ Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La Constitución chilena, en el artículo 52, alude a la responsabilidad política de los ministros, si bien no precisa el procedimiento para hacerla efectiva.

⁴ Honduras, Nicaragua, República Dominicana.

⁵ Argentina (artículo 71), Brasil (artículo 50), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), El Salvador (artículo 132), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Honduras

ridad es obligatoria en Argentina y en Perú; en Bolivia es posible presenciar los debates pero sin intervenir en ellos, y el desarrollo más importante se registra en los casos donde se permite a los ministros intervenir con libertad en los debates. Así sucede en diez países latinoamericanos⁶, además de Filipinas, Irán y Uzbekistán, entre otros.

La intervención de los ministros en la tribuna parlamentaria auspicia que el intercambio de puntos de vista sea más intenso, y contribuye a la centralidad política de los congresos. Su participación en los debates les ofrece una oportunidad de adiestramiento en la argumentación pública que resulta muy valiosa en los sistemas abiertos. Se mitiga, así, la inercia del comportamiento burocrático y del ejercicio críptico del poder que ha sido una constante en los sistemas presidenciales. A su vez, los representantes nacionales disponen de mejor información y conocen de primera fuente los criterios que orientan las decisiones gubernamentales. Esta es una experiencia incipiente, pero prometedora, para renovar los sistemas presidenciales contemporáneos.

En los sistemas que no han dado ese paso la relación entre la sociedad y sus gobernantes está sujeta al espacio que los medios de comunicación les quieran facilitar, confiriéndoles una influencia que no se ve compensada por la que también conviene asignar a los congresos.

La intervención de los ministros en los debates se ha generalizado como práctica parlamentaria en los sistemas presidenciales, incluso sin que exista previsión constitucional. En el caso mexicano, desde 1934 el Reglamento del Congreso (artículo 53) faculta a los secretarios para intervenir en los debates cuando ellos decidan; pero ninguno ha hecho uso de esa atribución en los últimos cincuenta años.

5. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

En Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede ser disuelto. Otro tanto sucede en Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania. Esta medida extrema se explica en los sistemas parlamentarios pero resulta exorbitante en los presidenciales. En un sistema parlamentario la moción de censura implica la remoción de quien encabeza el gobierno, pero tal cosa nunca sucede en los sistemas presidenciales.

(artículo 205), México (artículo 93), Nicaragua (artículo 151), Panamá (artículo 155), Paraguay (artículo 193), Perú (artículo 129), Uruguay (artículo 119), Venezuela (artículo 223).

⁶ Argentina (artículo 100 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38), Venezuela (artículo 245).

En los sistemas parlamentarios la disolución tiene por objeto llevar un diferendo político ante el electorado para que los ciudadanos decidan, en última instancia, acerca de la permanencia del titular del gobierno. Esto no ocurre en los sistemas presidenciales aun cuando las constituciones prevean la existencia de un gabinete que pueda ser removido por el congreso. En los sistemas presidenciales la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados.

La inclusión de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario debe contemplarse como un medio para compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos de matriz presidencial, no para acentuar las debilidades de los congresos.

En la Federación rusa la Constitución permite al presidente la disolución de la Duma cuando esta censura al gobierno por una segunda ocasión en el lapso de tres meses. En este caso la sola posibilidad de disolución ha afectado las relaciones entre los órganos del poder, produciendo en la práctica un sistema presidencial hipertrófico. Experiencias similares se registran en los casos sirio, turco y ucraniano.

En cuanto a América Latina, en Uruguay existe una larga tradición de imponer límites al poder presidencial, de suerte que la perspectiva de disolver el congreso no significa un riesgo mayor; en Perú, en cambio, el sistema de doble vuelta para la elección presidencial a veces ocasiona una cierta fragmentación en el Congreso que dificulta el ejercicio de las facultades de control parlamentario, máxime ante el riesgo de que el presidente lo disuelva movido por la expectativa de que una nueva elección favorezca a su partido; en Venezuela, a su vez, la acentuada naturaleza plebiscitaria del sistema actúa como un factor intimidatorio que limita la capacidad controladora del Congreso.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La polémica sobre el sistema presidencial tiene múltiples aristas, pero más que plantear el cambio del sistema a partir de las inconsistencias y defectos que caracterizan su historia, se discute la posibilidad de renovarlo y racionalizarlo para hacerlo más estable y menos arbitrario. Este es el propósito que se persigue donde se han incorporado algunas instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios.

El diseño de esos instrumentos debe realizarse con un cálculo riguroso de los efectos deseables, a efecto de evitar tanto los desbordamientos que conviertan la política parlamentaria en un espectáculo frívolo, cuanto la rigidez que haga

inaplicables los mecanismos de control político. Se debe tener presente que no hay soluciones jurídicas perfectas, y que para sortear resultados contraproducentes, todo sistema de controles políticos exige una valoración objetiva de sus ventajas y de sus riesgos potenciales. El empleo de los controles exige precauciones que aseguren su efectividad y su seriedad.

En algunos casos la falta de consecuencias jurídicas de los mecanismos de control hace de estos una especie de instituciones de opinión, en tanto que sus efectos se contraen a expresar puntos de vista que, en el mejor de los casos, auspician o fortalecen la formación de corrientes políticas. Es verdad que en una democracia representativa incluso el hecho de que se emita y generalice una posición tiene importancia, pero el funcionamiento de las instituciones políticas demanda un mínimo de eficacia. Además, cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de los controles que solo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura.

Los efectos de los controles políticos están relacionados con la mayoría que prevalezca en el órgano de representación. En los sistemas parlamentarios es indispensable que el gobierno cuente con el apoyo de ese órgano, así se trate de un gobierno en minoría, mientras que ese soporte político es conveniente pero no imprescindible en los sistemas presidenciales, aun en los casos en que se requiere la confianza del congreso para la investidura del gabinete o de quien lo encabeza.

Así parezca una paradoja, en los sistemas parlamentarios contemporáneos las interpelaciones y las mociones de censura tienden a ser menos frecuentes que en los presidenciales, pues en estos últimos su formulación no compromete la estabilidad del gobierno. Los controles políticos de origen parlamentario pueden ser más flexibles en los sistemas presidenciales porque no ponen en peligro la permanencia del jefe de Estado y de gobierno. En estas condiciones no son un factor de inestabilidad política, como sí lo pueden ser en los sistemas parlamentarios.

Los modelos de control parlamentario adoptados hasta ahora por los sistemas presidenciales latinoamericanos proceden de una generación de normas europeas que procuró poner remedio a los excesos asamblearios, sobre todo a partir de las experiencias de la tercera y de la cuarta repúblicas francesas.

En cuanto a los sistemas presidenciales de algunos países euroasiáticos, las motivaciones para adoptar instrumentos procedentes de los parlamentos han sido otras. En buena parte de esos casos se ha transitado de formas autoritarias de ejercicio del poder a esquemas de democratización progresiva. Al adoptar la organización presidencial combinada con controles parlamentarios se ha buscado

una transición gobernable, sin exponerse a un personalismo recidivante. Por eso buena parte de los estados que estuvieron regidos por el derecho soviético adoptaron sistemas presidenciales con importantes elementos de control parlamentario. Otro tanto ocurre en varios países de derecho islámico.

El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales. Aunque parezca una contradicción, los controles parlamentarios pueden verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el congreso y el gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental. Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes. Puede decirse, de manera análoga, que también los enunciados normativos en materia electoral precedieron a las prácticas electorales democráticas. La evidencia empírica disponible muestra que existen opciones viables que conducen a la racionalización de los sistemas presidenciales, sin exponer a las sociedades al fracaso.

La mera traslación de una gama de instituciones parlamentarias no reforma los sistemas presidenciales. En algunos casos ha sucedido lo opuesto: la sensación de frustración ante la falta de los resultados esperados afecta la percepción social de la Constitución y abate los niveles de confianza en las instituciones y en la política. Las ventajas de incorporar instrumentos de control político procedentes del sistema parlamentario se pueden ver minimizadas por no hacer un análisis que permita advertir las posibles interacciones institucionales negativas.

De manera adicional conviene subrayar que los controles políticos de origen parlamentario suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna para que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que promuevan la transparencia en cuanto a la estructura, el funcionamiento y la financiación de los partidos; que inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos y que regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.

Aun cuando suele distinguirse entre sistemas parlamentarios, presidenciales, semiparlamentarios y semipresidenciales, lo cierto es que, con independencia de su denominación, todos los sistemas construidos a partir de la segunda posguerra,

y de una manera todavía más clara los que se han desarrollado o reformado después de 1989, tienden a incorporar elementos que atenúan las deficiencias y potencian las ventajas estructurales y funcionales de cada sistema, sin que se pretenda preservar una hipotética ortodoxia en el diseño de cada sistema. Salvo excepciones, en la actualidad no quedan sistemas que puedan considerarse «puros», si se atiende a los modelos tradicionales en los que el parlamentario y el presidencial se inspiraron. En nuestro tiempo solo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienden a adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

El fenómeno de la mundialización ha traído aparejado un inusitado intercambio de vivencias que incluyen las institucionales. La familiaridad con las formas de gobierno existentes en el orbe es algo que caracteriza al ciudadano global de nuestra época. Ese ciudadano no distingue tanto las peculiaridades de cada sistema, cuanto su capacidad para producir resultados satisfactorios. Los índices de gobernabilidad miden las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, sin diferenciar entre los sistemas. Por eso lo que cuenta es que los sistemas dispongan de los medios para asegurar la gobernabilidad democrática, sin mirar el nomenclador que los encasille en una clasificación determinada. Los problemas de nuestro tiempo van más allá del nominalismo institucional; conciernen al realismo político y jurídico que permite a las sociedades alcanzar, consolidar y desarrollar sus democracias.