

La Representación Parlamentaria. Control parlamentario y la rendición de cuentas. Rol Constitucional.

ALBA BERENICE ROJAS RECALDE
Universidad Columbia del Paraguay

Resumen. La representación parlamentaria surge de la legitimación otorgada por un sistema democrático, mediante el ejercicio del sufragio, lo cual genera la conformación de un órgano con características de independencia, autonomía y deliberación de los problemas nacionales. El Parlamento es la caja de resonancia de los partidos políticos y con los condimentos mencionados, éste se erige como el legítimo representante por antonomasia de los problemas nacionales en defensa de los intereses de la sociedad.

Con la Constitución de 1992 y la apertura democrática que implicaba empezar a realizar ajustes al derecho positivo en Paraguay, se dota al Parlamento de mandato general, público e irrevocable a los efectos que ejerza un sistema de contrapesos equilibrado frente a los actos de gobierno. El término control parlamentario ha venido evolucionando con los años y se ha convertido en tema de discusión de mayor intensidad, la doctrina ha vinculado al concepto de control con las ideas de responsabilidad política y con el concepto de minorías parlamentarias. El Parlamento no está exento de ser objeto de control, es a su vez sujeto y objeto de control de distintas maneras. Con la nueva Carta Magna se ha previsto varias herramientas de control parlamentario, tanto como sujeto de control (comisiones de investigación, interpelación a funcionarios públicos, juicio político, etc), así como también, como objeto de control, al establecer ciertos límites al ejercicio de la labor parlamentaria y ciertas responsabilidades que como uno de los poderes del Estado debe cumplir.

Palabras Clave: representación parlamentaria, control parlamentario, rendición de cuentas horizontal, rendición de cuentas vertical.

Abstract. The Parliamentary representation emerge from the legitimacy granted by a democratic system, through the exercise of suffrage, this generates the formation of a organ with characteristics of independence, autonomy and deliberation of national problems. The Parliament is the soundbox of the political parties and with the seasonings mentioned, it stands as the legitimate representative par excellence of national problems in defense of the interests of society. With the 1992 Constitution and the democratic opening that implied beginning to make adjustments to the positive right of Paraguay, the Parliament is endowed with a general, public and irrevocable mandate for the purpose of exercising a system of balanced checks and balances against acts of government. The concept of parliamentary control has been evolving over the years and has become a topic of discussion of greater intensity, the doctrine has tied to the term of control with the ideas of political responsibility and with the conception of parliamentary minorities. Parliament is not exempt from being subject of control, it is both subject and object of control in many ways. With the new Magna Carta, several tools and resources of parliamentary control have been provided, both as a subject of control (investigation commissions, interpellation of public workers, impeachment, etc.), as well as, an object of control, by setting certain limits to the exercise of parliamentary work and certain responsibilities that as one of the State powers must accomplish.

Keywords: parliamentary representation, parliamentary scrutiny, horizontal accountability, vertical accountability.

Introducción

Antes de abordar el tema del Control parlamentario, es necesario hablar o referirnos primero a la representación, figura que se encuentra íntimamente ligada al del tema que nos ocupa, posteriormente se pasa a analizar como esa representación está unida a otras figuras o herramientas constitucionales que hacen a la evolución de la vida parlamentaria y que han pasado a ser instrumentos importantes en su quehacer político. Más adelante nos referimos al parlamento en su doble rol de objeto de control y sujeto de control, para luego realizar una analogía con los artículos de la Constitución del Paraguay del año 1992 que ha introducido algunas de esas herramientas en la era democrática.

Por último, se desarrolla la figura de la rendición de cuentas que se halla atada de esa misma forma con la representación y con el control parlamentario. Para ello se han analizado artículos de investigación, ponencias de conferencias y libros de autores destacados, además de la Constitución Nacional de 1992 y leyes insertas en el derecho positivo paraguayo.

Es de fundamental trascendencia considerar en primer término el significado y alcance de la representación parlamentaria, porque sin dudas implica el avance democrático más grande en la historia de los pueblos.

La representación es el resultado de la búsqueda de equilibrio en la distribución del poder ya que de recaía en una sola clase social. Es así que desde tiempo anteriores a Montesquieu ya existía preocupación por que la distribución del poder debe ser hecha en base al equilibrio regular y para más tarde pasar a la idea de la división tripartita ya por todos conocida. (Fuentes, 2011)

Aristóteles por ejemplo centraba su preocupación en tratar de encontrar un punto de equilibrio entre la participación de los ciudadanos y el ejercicio efectivo de la administración de poder y la manera en que los excesos podían ser controlados “los planes de representación surgieron como parte del orden constitucional del Medioevo, cuando el mismo asumió unas proporciones que imposibilitaban toda acción directa” (Friederich, 1975)

Según autores como Lowenstein, uno de los primeros en profundizar el concepto del control político, en su libro “Teoría de la Constitución” menciona lo siguiente sobre la representación:

“Pero el conocimiento total del electorado como supremo detentador del poder se hizo esperar casi un siglo en Inglaterra; fue en las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratizó el derecho electoral. La irrupción del electorado, o del pueblo, en la realidad política debe ser atribuida a la teoría y práctica de la Revolución francesa. Al principio, la Asamblea constituyente de 1789 tendió al concepto de Montesquieu. La Constitución de la Convención (1793), estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo, e introdujo así el sufragio universal (sólo varones) como realización de la voluntad general de Rousseau. El siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho de voto, en las elecciones libres que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente”. (Lowenstein, 1979)

La Representación Parlamentaria

En la actualidad y con la reforma constitucional de 1992, en el Paraguay, la representación se halla garantizada en varios artículos, se tiene así que en el Artículo 1°.- De la Forma del Estado y de Gobierno, establece: "...La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana", en el Artículo 2° - DE LA SOBERANÍA, se establece que "En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución" y en cuanto al sufragio y la división de poderes, el Artículo 3 - DEL PODER PUBLICO, reza "El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control".

La teoría de la representación siguió su evolución y es así que como consecuencia de la aceptación de la doctrina liberal se configura la separación de poderes por medio de la Revolución Inglesa, criterio que definitivamente da nacimiento al aspecto nodular de la teoría de todo estado constitucional, que, a su vez, da nacimiento en el siglo XVII a las democracias representativas.

En el artículo sobre "La Representación Parlamentaria del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Perú se menciona como con la evolución del derecho constitucional surgen derechos hasta entonces desconocidos como el derecho al sufragio, siglo XIX, que dio paso a la consolidación de la idea de que el pueblo finalmente fuera representado en la toma de decisiones por aquellos en quienes haya recaído tal responsabilidad luego de ganar las elecciones. Es así que el Parlamento ve reforzado sus poderes, frente a la reducción de los poderes administrativos del gobierno, reforzado en principios fundamentales constitucionales. (Parlamentarios, 2013)

En lo que se refiere a Paraguay, se puede mencionar que, en la Constitución de 1870 de corte democrático y liberal, en el país tenían derecho al voto todos los ciudadanos de 18 años cumplidos, más tarde, con una reforma electoral, en el año 1916 se introduce el voto secreto y escrito. En el año 1961 por ley N° 704/1961 se aprueban los Derechos Políticos de la Mujer" en su Artículo 1°.- establecía "Reconócese a la mujer los mismos derechos y obligaciones políticas que el hombre". Falta referenciar

En cuanto a la protección de los derechos civiles y políticos, se puede citar lo que establece el artículo 48.- De la igualdad de derechos del hombre y la mujer, "El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales...", y para finalizar el sufragio universal está garantizado además en los artículos 118.- DEL SUFRAGIO: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector" y el artículo 120.-DE LOS ELECTORES: "Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. (Constitución1992)

Un dato muy interesante es que la Constitución del año 1992 garantiza a los pueblos originarios el derecho a la participar de la vida económica, social, política y cultural del país, es decir que ellos pueden participar activamente, elegir y ser electos para cargos representativos, conforme esa Constitución y las leyes.¹ (Constitución1992)

Volviendo al análisis anterior, para John Locke el parlamento se había convertido en órgano con poder supremo al que debían someterse los otros poderes, sobre todo el Poder Ejecutivo, decía: "...debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular el poder) estos podrían ser tentados a tener en sus

¹ Artículo 65 - DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN. Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales.

manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen” (Valdéz, 1994).

Sin duda alguna, lo que se entiende como régimen constitucional y democracia representativa, garantiza la participación popular y otorga al Parlamento de legitimidad a través de los procesos electorales, de este modo la Constitución de cada país se convierte en el instrumento legal encargado de establecer tanto la división de poderes como garantizar el sufragio entre otras características de gobierno así como gran parte de la limitación y control al poder en el ejercicio de él, ya lo decía Bernard Mannin

“no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados” (Manin, 1995)

Por lo tanto, en la representación se realiza una transferencia de autoridad política de los ciudadanos a las autoridades del gobierno y esta relación de transferencia a través del sufragio, es lo que da legitimidad a los gobiernos. Consecuencia del análisis planteado, es la libertad que tienen los legisladores de expresarse, ya que es en esta institución en donde con mayor énfasis se da la relación de representantes y representados. De allí surge la inmunidad parlamentaria.²

Naturaleza y características de la representación parlamentaria.

La representación parlamentaria surge pues, de la legitimación otorgada por un sistema democrático, mediante el ejercicio del sufragio, esto genera la conformación de un órgano con características de independencia, autonomía y deliberación de los problemas nacionales.

El Parlamento es la caja de resonancia de los partidos políticos y con los condimentos mencionados, éste se erige como el legítimo representante por antonomasia de los problemas nacionales en defensa de los intereses de la sociedad. Carro define a la representación como:

“La representación ... es un elemento formal de la organización del Estado moderno, y es tan esencial para esa organización que en verdad este no existiría sin la presencia de ese elemento. La ‘organización’ del Estado es posible ante todo por la representación”. (Carro)

Con la Constitución de 1992 y la apertura democrática que implicaba empezar a realizar ajustes al derecho positivo del Paraguay, se dota al Parlamento de mandato general, público e irrevocable a los efectos que ejerza un sistema de contrapesos equilibrado frente a los actos de gobierno, además de los otros organismos de control como el de la Contraloría General de la República, a asumir decisiones políticas, además de las funciones lógicas de legislar que le corresponden, otras características clásicas de la representación que se pueden observar en los artículos constitucionales es de defender los intereses de la ciudadanía teniendo en cuenta el principio de soberanía establecido en el artículo 2º ya citado, deliberar ante cada decisión asumida y no estar sujeto a intereses particulares ni a mandatos imperativos.

A continuación, se citan los artículos constitucionales que refrendan lo anteriormente expuesto a fin de dar claridad a la línea argumental esgrimida, en el artículo 182 - DE LA COMPOSICION. “El Poder

² Artículo 191- DE LAS INMUNIDADES. Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competentes, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad. Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez lo comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros.

Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de senadores y otra de diputados. *Los miembros titulares y suplentes de ambas Cámaras serán elegidos directamente por el pueblo; de conformidad con la ley. ...*”, con este texto se fortalece la idea de la representación política que se da en las democracias.

En el artículo 191 - DE LAS INMUNIDADES, la Carta Magna expresa: “Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones...”, ajustándose así a los principios de representación democrática de deliberación e independencia de decisión, corporativismo, autonomía de opinión y la última parte del artículo 201 - DE LA PERDIDA DE LA INVESTIDURA “...Los senadores y diputados no estarán sujetos a mandatos imperativos”. EL mandato imperativo es aquel en el que el “representado o mandante se reserva la facultad de instruir al mandatario. Obligación establecida en una disposición o instrucción de necesario cumplimiento”. (RAE)

Aquí se plantea necesariamente la pregunta ¿hasta dónde está representada la voluntad del soberano (pueblo) y dónde empieza a imponerse el criterio del legislador?, algunos autores como Laura Valencia Escamilla sostienen que la representación se ve empañada en el momento que el legislador debe cumplir con ciertas imposiciones que le hace el partido político al que pertenece, los grupos de poder que influyen en la agenda legislativa, sus ambiciones personales (reelección) o los líderes a los que le deben alguna afinidad.

En ese sentido, varios autores como Manin, Przeworski, Stokes señalan que “la representación carece de compromisos con sus electores. Puesto que la elección y la reelección no son incentivos suficientes para obligarla a cumplir sus promesas, se requieren diversas condiciones, como dotar de información a los ciudadanos a través de campañas informativas, que los intereses de los políticos coincidan con los de los votantes y que los ciudadanos tengan las mismas creencias sobre las políticas”. (Elecciones y representación, 1999)

Laura Valencia Escamilla, en su artículo “Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical”, cita lo siguiente:

“Eulau y Karps (1977) discuten sobre la capacidad de respuesta de los representantes ante sus gobernados. Asumen la definición de Hanna Pitkin en su ya clásico *The Concept of the Representation*, de 1967. Mencionan, con base en la autora, que la representación política es principalmente un acuerdo público e institucionalizado que involucra a personas y grupos que operan en forma compleja con arreglos sociales a gran escala. Vista así, la representación funciona con base en la capacidad de respuesta a los problemas públicos, la gestión, el intercambio de beneficios selectivos, e incluso contestaciones simbólicas que implican gestos públicos”. (Valencia Escamilla, 2017)

Se puede sostener, por lo tanto, que la función de los representantes debe estar relacionada a otras circunstancias como los intereses particulares de los parlamentarios, las circunstancias sociales y una ciudadanía contralora y participativa.

Control Parlamentario

En el intento de arrojar mayor claridad al concepto de “Control”, se analizan algunos conceptos sobre el término objeto de estudio, es así que la palabra control es definida por el Diccionario Panhispánico del español jurídico como: “Gral. Actividad desarrollada por las administraciones públicas consistentes en la verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación o de las exigencias establecidas en autorizaciones, licencias, concesiones y otros actos, mediante las que se habilita el ejercicio de actividades privadas”. (RAE)

El Diccionario universal de términos parlamentarios lo define como: “I. Control proviene de la palabra francesa *contrôle*, la cual proviene a su vez del latín *contra rotulum* que significa "frente a la lista" con la

connotación de "comprobar o verificar" (DEEH, 1989). La palabra francesa *contrôle* es la contracción de la más antigua de *contre-rôle* que implica la acción de confrontar contra un registro; esta palabra y su derivación de *contralor* siempre se ha utilizado para verificar los actos de la administración (BDELC, 1990). La palabra de control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés, de donde se deriva semánticamente la palabra, *contrôle*, e incluso la italiana de *controllo*, poseen un significado distinto de confrontación contra un registro o comprobación, tal como lo ha destacado Pierre Avril. (Francisco Berlín Valenzuela Jorge Moreno Collado, 1997)

En las esferas gubernamentales no siempre existió la idea de control, la doctrina constitucional y jurídica se empiezan a ocupar de los métodos de control como una contestación al absolutismo, equilibrando la balanza hacia el otorgamiento de más funciones al Parlamento.

Sigue diciendo el Diccionario de términos parlamentarios que:

“Compatible con el principio de división de poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes. Si bien dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de gobierno, como lo llegaron a hacer algunos congresos en la historia, puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban; la responsabilidad política, el desafuero la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones del control interorgánico que el Legislativo desarrolla hacia los demás poderes”. (Francisco Berlín Valenzuela Jorge Moreno Collado, 1997)

Probablemente sea el Legislativo Inglés en el que aparezcan las primeras ideas de control, hacia el siglo XVIII, para posteriormente instalarse en Francia, luego de la caída de Napoleón.

El control del parlamento sobre ciertos órganos de gobierno viene evolucionando de manera tal, que muchos autores señalan que no puede existir democracia sin control. Muchas de las constituciones modernas ya han plasmado la idea de control como función parlamentaria a través de leyes complementarias y los propios reglamentos.

En un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba salvada a través de la figura del refrendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos, a saber, la responsabilidad política, por un lado, y la responsabilidad penal, por otro (el *impeachment* inglés); más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. A mi juicio, ésta es una distorsión de la responsabilidad política, que elimina toda configuración jurídica de los términos confianza y control, ya que aquélla se perfilaba como un concepto finalista, es decir, la responsabilidad política consistía en la obligación moral de dimitir cuando se había perdido la confianza parlamentaria y había posibilidades de ser sujeto del *impeachment*. Evidentemente en este contexto no existe ninguna relación jurídica permanente entre Parlamento y gobierno. (Mexico, 2001)

El primer cambio fundamental que se experimenta en relación a la responsabilidad de los gobiernos ante el parlamento, se da luego de la primera guerra mundial, cuando en este hecho se contempla en las incipientes constituciones de los imperios (siendo los primeros países en consagrarla: Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia).

Luego de la segunda posguerra mundial se da una segunda etapa. El ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema

político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*, esto es; en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control. (Mexico, 2001)

El termino control parlamentario ha venido evolucionando con los años y se ha convertido en tema de discusión de mayor intensidad. En ese contexto, la doctrina ha vinculado al concepto de control con las ideas de responsabilidad política y con el concepto de minorías parlamentarias. Por un lado, se tienen interesantes instrumentos de control de doctrinas constitucionales antiguas, con las que se ejerce un rígido control, pero que no acarrear sanción alguna, como por ejemplo la interpelación, que solo acarrea un voto de censura y deja al arbitrio del ejecutivo la decisión de remover o no al funcionario censurado. Luego con el afianzamiento de las minorías, es decir la victoria de las mayorías no precisamente significa la desaparición de las minorías, si no por el contrario, nacen derechos, como el de impulsar constantemente denuncias y control sobre la gestión de los gobiernos.

Por lo analizado anteriormente se puede entender que, “en las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata” (Mexico, 2001).

En los regímenes presidencialistas también encontramos sistemas de control y sobre todo al concebir la responsabilidad política como la fiscalización del gobierno, allí radica la importancia de la libertad de opinión, crítica, cuestionamiento parlamentario, que logra un equilibrio político de fuerzas y que probablemente no traduce en cambios inmediatos, pero que a la larga contribuye al desgaste del gobierno, incluso algunos autores como Manuel Aragón, sostienen que las minorías deben de tener garantizado el derecho de libre crítica, incluso, cuando ésta sea destructiva (Aragón, 2013).

Concebir así al control parlamentario es entender que el mismo es un control de tipo político; y, como tal, tiene como principal característica el ser subjetivo, es decir, dicho control no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración (como sucede en el control jurídico) pues tal valoración descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante. (Mexico, 2001)

Sucede lo mismo que con los juicios políticos, de la misma forma, la evaluación que se haga de la administración del gobierno puede verse contaminada por situaciones sociales concretas, con situaciones o razones políticas que afecten el movimiento de las decisiones de los congresistas.

Por último, dos cuestiones a destacar, este control político es voluntario, ya que depende del ejercicio del mismo por parte de la oposición parlamentaria y algunos autores señalan que pueden ser fiscalizadas tanto las actividades desarrolladas, como las acciones futuras. Varias de esas herramientas de control fueron introducidas por la nueva Constitución del Paraguay del año 1992, estas serán desarrolladas en los títulos subsiguientes.

El sistema adoptado como forma de gobierno influye en la naturaleza del tipo de control, ya que en los sistemas parlamentarios el control parlamentario “garantiza una relación fiduciaria entre el parlamento y el primer ministro o presidente de gobierno y sus ministros, apoyados por la mayoría de un partido dentro del propio parlamento”. (Mexico, 2001)

La diferencia entre uno y otro radica en las consecuencias en el ejercicio de ese control, en los regímenes parlamentarios existe una relación de confianza entre los integrantes del gobierno, conforme se desempeñan en la administración del Estado, se quedan o se van, por lo que los mecanismos de control son esa herramienta que ayuda a tomar esa decisión. La figura del voto de censura para la remoción de un funcionario hace posible estos cambios. A decir de Joaquín García Morillo “las funciones de control de los parlamentos y las sanciones por las conductas contrarias a dicho control. El control se propone verificar el cumplimiento de las atribuciones encomendadas y de influir en la manera de cumplirlas, mientras que la sanción resulta una consecuencia de la inobservancia”.

En los regímenes presidencialistas, si bien tienen el mismo objetivo, el del control de los actos de gobierno, la figura del control se da desde el punto de vista del control Constitucional de esos actos de gobierno, ya que se trata de funcionarios electos separadamente y con estructura diferente, es decir no existe relación de dependencia entre Parlamento y Ejecutivo, sumado a esto el control pasa a ser un control político, ya que en el caso de los funcionarios de rango inferior solo existe el voto de censura y la consecuencia es la recomendación de la remoción, por lo que deja al arbitrio del Ejecutivo la continuidad o no del funcionario.

Para el caso de funcionarios de alto rango, se establece el juicio político, cuya consecuencia si es la remoción del funcionario, de ahí que se sostiene que es un control político, porque se trata de una herramienta política no así jurisdiccional.

Para el autor Moisés Ochoa Campos los actos de control se clasifican en dos clases o categorías: los externos y los internos: “los actos de control externo establecen la interrelación entre los poderes de gobierno y tienden a constituir el equilibrio que demanda el principio de división de poderes. Mientras que los actos de control interno participan de una naturaleza administrativa y garantizan la operatividad dentro del Poder Legislativo; resultan actos de autor revisión y autocontrol”. (Mexico, 2001)

Sintetizando, en ambos sistemas de gobierno, las funciones de control tienen los mismos objetivos, examinar que los actos de administración del gobierno estén adecuados a la Constitución y las leyes, puede que la diferencia esté en las sanciones establecidas, mientras que en unos se destituye o cambia a los funcionarios del gobierno, en otras se recomienda la destitución de funcionarios o se producen sanciones o castigos políticos como los casos de remoción por juicio político o inhabilitación para ocupar cargos públicos por cierto tiempo. En ambos casos lo que se busca es sanear la función pública de funcionarios desleales o latrocidias.

El Parlamento como sujeto y objeto de control. Herramientas constitucionales de control. La rendición de cuentas

El Parlamento no está exento de ser objeto de control, es a su vez sujeto y objeto de control de distintas maneras. La Constitución Nacional del Paraguay ha previsto varias herramientas de control parlamentario, tanto como sujeto de control (comisiones de investigación, interpelación a funcionarios públicos, juicio político, etc), así también como objeto de control, al establecer ciertos límites al ejercicio de la labor parlamentaria y ciertas responsabilidades que, como uno de los poderes del Estado debe cumplir.

Veamos primeramente aquellas herramientas que vuelven al Parlamento en sujeto de control, es decir, el Congreso ejerce una labor contralora de las funciones de gobierno. El Gobierno responde de su gestión política ante el Congreso. Este control es ejercicio en la mayoría de los casos por las minorías que, si bien no tiene un impacto inmediato en la destitución o en el nombramiento de funcionarios, si golpea y desgasta al gobierno de turno. El control parlamentario no sólo se efectúa al comienzo y al término de la vida de los Gobiernos, sino que se mantiene durante todo el ejercicio periodo constitucional y en muchos casos la investigación se extiende a otros periodos.

La Constitución Nacional de 1992 establece en varios de sus artículos las herramientas de control parlamentario a saber: artículo 183 en concordancia con el Art. 184, 192, 193 y sus leyes reglamentarias N°s. 164/1993 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCION NACIONAL y N° 3926 / 2009 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 4°, 6°, 7°, 8° Y AMPLÍA LA LEY N° 164/93 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL”, artículo 194, artículo 195 y su ley reglamentaria Ley N° 137 del 21 de mayo de 1993. QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, QUE INSTITUYE LAS COMISIONES CONJUNTAS DE INVESTIGACIÓN, Art. 202, inc. 3), 4), 5), 6), 9), 11), 14), 15), 16), 17), 19), 20) y 21), Art. 208 y 209, Art. 222, inc 2), 3). Artículo 224 y 225.

Los primeros artículos de la Constitución Nacional, mencionados (183, 184)³. Hablan de las atribuciones que tiene el Congreso reunido como tal, por ejemplo, la atribución de tomar juramento al Presidente de la República al Vicepresidente y ministros de Corte, otorgar permisos al titular del ejecutivo, autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio nacional o la salida al exterior de las nacionales, y recibir el informe del Presidente de la República cada primero de marzo.⁴

Interpelaciones y pedido de informes

Le siguen otros artículos como el 192⁵ y 193⁶ que establecen herramientas constitucionales, que probablemente sean las más utilizadas por los parlamentarios: el PEDIDO DE INFORME y LA INTERPELACIÓN, a través del pedido de informe un parlamentario puede solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados y cualquier funcionario público, informe sobre asuntos de interés público, los afectados están obligado a responder los pedidos dentro del plazo que establece la Ley reglamentaria N° 5453/2015 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 192 DE LA CONSTITUCION NACIONAL, DEL PEDIDO DE INFORMES”, el artículo 193 y 194 respectivamente establecen LA CITACION Y DE LA INTERPELACIÓN y el VOTO DE CENSURA, esta facultad otorgada al Congreso permite que cualquiera de las Cámaras pueda citar e interpelar individualmente a los

³ Artículo 183. De la reunión en Congreso Sólo ambas Cámaras, reunidas en Congreso, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: 1) recibir el juramento o promesa, al asumir el cargo, del Presidente de la República, del Vicepresidente y el de los ministros de la Corte Suprema de Justicia; 2) conceder o denegar al Presidente de la República el permiso correspondiente, en los casos previstos por esta Constitución; 3) autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio de la República y la salida al exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía; 4) recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, y 5) los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución. El Presidente de la Cámara de Senadores y el de la Cámara de Diputados presidirán las reuniones del Congreso en carácter de Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

⁴ Artículo 184. De las sesiones Ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, desde el primero de julio de cada año hasta el treinta de junio siguiente, con un período de receso desde el veintiuno de diciembre al primero de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el Presidente de la República. ...

⁵ Artículo 192. Del pedido de informes 14 Las Cámaras pueden solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional. Los afectados estarán obligados a responder los pedidos de informe dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser menor de quince días.

⁶ Artículo 193. De la citación y de la interpelación Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas. No se podrá citar ni interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.

ministros y a otros funcionarios de la administración pública, así como a los administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria; las preguntas deben ser enviadas al interpelado con un mínimo de cinco días; se exceptúan de la interpelación al titular del Ejecutivo, al Vicepresidente y a los miembros del Poder Judicial. Para ellos se establecen otras vías de control.

Por el artículo 194⁷ se regula el VOTO DE CENSURA, por cual el funcionario interpelado puede ser descalificado por el pleno, considerando insatisfactorias sus respuestas y emitiendo un voto de censura y recomendando su remoción, claro que esta situación queda al arbitrio del poder ejecutivo. Estos artículos de la Constitución Nacional han sido reglamentados primero por Ley N° 164/93 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL” y luego por una modificatoria, Ley N° 3926/2009 “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 4°, 6°, 7°, 8° Y AMPLÍA LA LEY N° 164/93 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL”, por estas se regula el procedimiento de la interpelación.

Otra de las herramientas de control con la que cuenta el Congreso es la de poder conformar comisiones especiales de investigación (Art. 195 CN)⁸, son sujetos de investigación los directores y administradores de entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares, los hechos que resultaren de la investigación podrán ser derivados a la justicia ordinaria. Este artículo constitucional fue reglamentado por Ley N° 137/1993 “QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, QUE CONSTITUYE LAS COMISIONES CONJUNTAS DE INVESTIGACION”.

En cuanto al Parlamento como objeto de control, encontramos varios artículos de la Constitución Nacional que desde un primer momento pone límites a ciertas cuestiones que hacen a las INCOMPATIBILIDADES (Art. 196), LAS INHABILIDADES (Art. 197), DE LA INHABILIDAD RELATIVA (Art. 198).

El primer límite al ejercicio de la labor parlamentaria es el de las INCOMPATIBILIDADES⁹, por el que se establece que podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de

⁷ Artículo 194. Del voto de censura Si el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico. Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema respecto al mismo Ministro o funcionario citado, en ese período de sesiones.

⁸ Artículo 195. De las comisiones de investigación. Ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros. Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados. La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta Constitución; sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria. Los jueces ordenarán, conforme a derecho, las diligencias y pruebas que se les requiera, a los efectos de la investigación.

⁹ Artículo 196. De las incompatibilidades Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el

reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios. También fija las excepciones, entre las que encontramos el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica. Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

En cuanto a las inhabilidades establecidas en los artículos 197 y 198 la Constitución Artículo 197 - DE LAS INHABILIDADES, la diferencia sustancial es que en las incompatibilidades existe la posibilidad de elección, es decir el candidato puede ser electo pero no puede ejercer el cargo, en cambio en las inhabilidades ni siquiera existe la posibilidad de ser candidato, se tiene entonces, por impero de los artículos mencionados que “ No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados: 1. los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena; 2. los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella; 3. los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena; 4. los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontador, y los miembros de la Justicia Electoral; 5. los ministros o religiosos de cualquier credo; 6. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; 7. los militares y policías en servicio activo; 8. los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y 9. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación.

Los ciudadanos afectados por las inhabilitaciones previstas en los incisos 4, 5, 6, y 7, y deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En cuanto a la inhabilidad relativa, la condición para ser electo senador o diputado en el caso que el candidato este ejerciendo un cargo público, es la renuncia a dicho cargo por lo menos 90 días antes de las elecciones¹⁰.

En el artículo referente a las inmunidades se encuentra contemplada la situación de comisión de delito por parte de un parlamentario en el ejercicio de sus funciones, en este caso la Constitución prevé que el senador o diputados debe ser detenido en el caso flagrancia y la autoridad interviniente dará aviso a la cámara respectiva y al juez competente, quien deberá solicitar su desafuero. (art. 191 de la C.N.)¹¹

de la investigación científica. Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

¹⁰ Artículo 198 - DE LA INHABILIDAD RELATIVA

No podrán ser electos senadores ni diputados los ministros del Poder ejecutivo; los subsecretarios de Estado; los presidentes de Consejos o administradores generales de los entes descentralizados, autónomos, autárquicos, binacionales o multinacionales, los de empresas con participación estatal mayoritaria, y los gobernadores e intendentes, si no renuncian a sus respectivos cargos y se les acepta las mismas por lo menos noventa días antes de la fecha de las elecciones.

¹¹ Artículo 191. De las inmunidades Ningún miembro del Congreso podrá ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competente, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad. Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez la comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no al desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros.

Por último, lo establecido en el artículo 201 de la Carta Magna. DE LA PERDIDA DE INVESTIDURA, cuestión que desde la vigencia de la Constitución Nacional en el año 1992 no se había utilizado y que recién aparece en el año 2017 y que, a partir de allí, se haya convertido en la herramienta de control interna entre pares más discutida y temida por los parlamentarios.

Para terminar el análisis de este segmento es necesario conocer lo que la Constitución Nacional establece como reserva legal de la Ley. La reserva de ley o dominio legal es el conjunto de materias que de manera exclusiva la Carta Magna entrega al ámbito legislativo, es decir en esta materia entiende única y exclusivamente el parlamento y excluye a los demás poderes del estado.

Dice Zapata que, frente a la potestad reglamentaria y su justificación en la consecución del bien común, "se alza la no menos poderosa fundamentación de la "Reserva de Ley: garantizar a la ciudadanía - representada por el Parlamento- la facultad de definir las regulaciones que afecten directamente la libertad o la propiedad". Es decir, la imposición que hace la Carta Fundamental consistente en que determinadas materias solo se traten por ley, como bien dice Zapata, en zonas de " libertad y propiedad" (Yohringer, 2001)

En el caso paraguayo, la reserva legal está dada en los artículos 222 y 224 de la Constitución Nacional que reza:

Art. 222: "DE LAS ARTIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. iniciar la consideración de los proyectos relativos a la legislación departamental.
2. designar o proponer a los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establece esta Constitución o la ley;
3. prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales, y
4. las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

De la lectura del artículo constitucional surge que a la Cámara baja le compete por exclusividad en el estudio y consideración de temas que afectan a los distintos departamentos en que se divide el país.

Por su parte el Artículo 224 establece las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores y dice: "Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

- 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales;
- 2) prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional;
- 3) prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior;
- 4) designar o proponer a los Magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece esta Constitución;
- 5) autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país;
- 6) prestar acuerdo para la designación del Presidente y los directores de la Banca Central del Estado;
- 7) prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales, y
- 8) las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

Nombramiento y elección de personas

En cuanto al nombramiento de funcionarios la constitución establece los siguiente:

FUNCIONARIO	CÁMARA DE SENADORES	CÁMARA DE DIPUTADOS
FISCAL GENERAL DEL ESTADO	Presta su acuerdo, presta juramente ante el Senado	
DEFENSOR DEL PUEBLO	Elabora la terna	Elige Diputados
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	Elabora la terna	Elige Diputados
MINISTROS DE CORTE	Elige Senado de ternas elaborada por el Consejo de la Magistratura, luego pasa al Poder Ejecutivo para que preste su acuerdo. Presta juramento ante el Senado	
EMBAJADORES Y MINISTROS PLENIPOTENCIARIOS	Presta su acuerdo de propuesta del Ejecutivo	
DIRECTORES PARAGUAYOS DE BINACIONALES	Presta su acuerdo de propuesta del Ejecutivo	
PRESIDENTE Y DIRECTORES DE LA BANCA CENTRAL	Presta su acuerdo de propuesta del Ejecutivo	

Cuadro de elaboración propia, datos extraídos de la Constitución Nacional de 1992

De la lectura de lo establecido como reserva legal, se desprende el control que el parlamento ejerciese en relación a cuestiones que bien podrían ser de titularidad o exclusividad del Gobierno, estableciendo así cierto equilibrio en estas funciones.

Rendición de cuentas

Al principio de este material se habló de la representación parlamentaria como elemento que está íntimamente ligado a la figura del control parlamentario ya que, como dice Laura Valencia Escamilla

“Dentro de una democracia representativa, en la que se elige por medio del sufragio a representantes que toman decisiones públicas (Przeworski, 1998), existen dos formas de pensar la representación. La primera de ellas la concibe como un mandato, en el que el representante recibe una orden por instrucción del representado. El representante debe cumplir con dicha orden, defendiéndola en el proceso de debate y de toma de decisiones, sin responsabilidad alguna. La segunda concepción de la representación parte de la idea de la rendición de cuentas, en la que el representante sigue su propio juicio para hacer lo que él cree son los intereses del representado. Éste, a su vez, manifestará su aprobación o reprobación sobre el desempeño del representante al momento de volver a votar por él o seleccionar a otro candidato”. (Escamilla, 2018)

Se ha dicho también que el Parlamento es sujeto y objeto de control, y en este contexto en el que el Poder Legislativo cumple ese doble papel en términos de control, se ve a la vez esa doble dimensión al momento en que es una institución que vigila y controla al gobierno y por otra parte se vuelve sujeto de ese control o rendición de cuentas mediante el proceso eleccionario en el que los ciudadanos ejercen el control sobre los legisladores a la hora de los comicios.

Ahora fijemos la mirada en aquellas herramientas que vuelven al Legislativo objeto de control, es aquí donde los sistemas de información entran en escena. Este tipo de control sólo es posible en Legislativos abiertos en donde si la ciudadanía puede hacer incidencia a través de leyes como las de acceso a la información o la de transparencia.

En el Paraguay se ha dado un enorme paso al sancionar la Ley N° 5282/14 “DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL”, mediante esta norma se garantiza el libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, en ella se establece el procedimiento para la solicitud de información pública del gobierno. Otra ley muy importante es la Ley N° 5189/14 “QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”, esta norma obliga a todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos.

Por otro lado, en el Poder Legislativo la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en la que se puede identificar desde distintos ámbitos. Varios autores señalan que la rendición de cuentas varía de acuerdo al sistema de gobierno, es decir, según sea un régimen presidencialista o parlamentarista. A decir de Esther de Campo y Consuelo Laiz:

“El tipo de régimen y el grado de maduración institucional se correlacionan con otros elementos tales como el sistema electoral, el sistema de partidos, los modos de gobierno, el funcionamiento de las oposiciones políticas y la estructura burocrática de estos países para comprobar el comportamiento, más o menos reforzado, de los mecanismos de accountability.” (Laiz)

Tipos de rendición de cuentas.

Para O'Donnell (O'Donnell, 2001), existen varios tipos de rendición de cuentas: la horizontal, la vertical y la social. La horizontal sería el control que se realiza entre instituciones o diferentes oficinas de gobierno, es decir, dependencias encargadas de controlar el desempeño de los funcionarios públicos y el uso de los recursos del Estado y algunas hasta de aplicar sanciones.

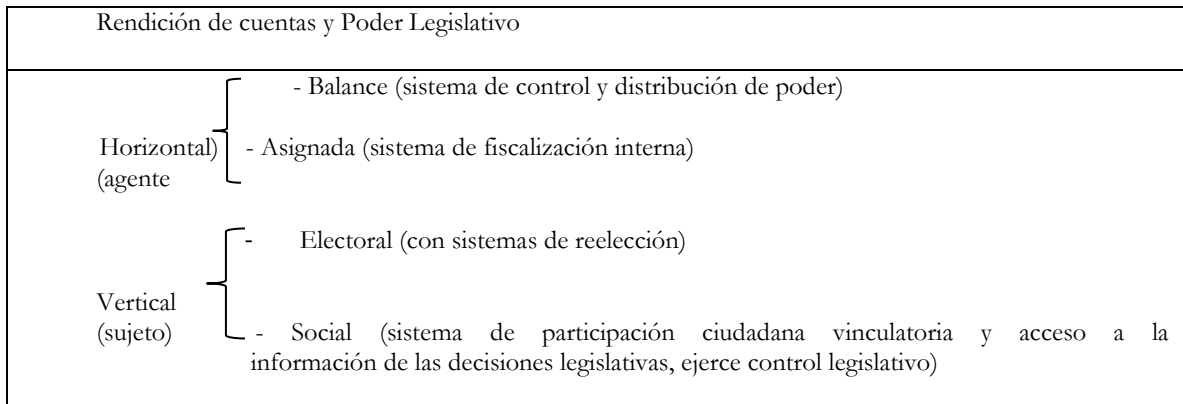
La vertical es la que se realiza durante las elecciones, es el momento en que los ciudadanos deciden premiar a sus representantes con la reelección o castigarlos al no volver a votar por ellos; la rendición de cuentas social es aquella que se realiza a instancias del control ciudadano, tienen como origen entonces, las demandas ciudadanas.

O'Donnell (O'Donnell, 2001) vuelve a subdividir a la rendición de cuentas horizontal en sistemas presidenciales en: rendición de cuentas de balance y rendición de cuentas asignada. Con la de balance se busca equilibrar la concentración de poder en uno o más poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así cada instancia reacciona cuando el otro invade su competencia. En ese sentido ya la Constitución Nacional establece en su Artículo 3°.- DEL PODER PÚBLICO. El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. *El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control.* Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley

En cuanto al segundo tipo, la rendición de cuentas asignada, engloba aquellas instituciones que constitucionalmente se encuentran “asignadas” a vigilar y sancionar las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales con el objetivo de impedir y advertir el manejo ilícito de los recursos (control de los funcionarios públicos).

Por tanto, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de control, contrapeso y distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el control de decisiones de los propios órganos de gobierno a través de los sistemas de fiscalización internos (auditorías, ombudsman, etcétera) (María Amparo Casan, 2010)

Citando a O’Donnell (1998), Laura Valencia Escamilla sostiene que el autor subdivide la rendición de cuentas vertical en electoral y social. El subtipo electoral lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la reelección de los legisladores es permitida y si, además, el ciudadano cuenta con información suficiente de su congresista para evaluar su desempeño, sus antecedentes e, incluso, sus capacidades. Tanto la reelección como el acceso a la información son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes. (Valencia Escamilla, 2017)



Cuadro extraído de la Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, vol. 5, núm. 10. 2016. “Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina”. Laura Valencia Escamilla

Según la misma autora, “la rendición de cuentas se ve favorecida por los sistemas presidencialistas” ya que la división de poderes es mucho más estricta en relación al sistema parlamentarista. Se tiene así que, en los sistemas de gobierno parlamentario, la administración del gobierno depende del parlamento, de acuerdo con su estructura la el circuito de la rendición de cuentas sería el siguiente: los miembros del gobierno e instituciones le rinden cuentas al parlamento y este a su vez le rinde cuentas a la ciudadanía por medio de las elecciones.

En cambio, en los sistemas presidencialistas de gobierno, tal y como se ha dicho, la división de poderes está mucho más marcada, por lo que el sistema de pesos y contra pesos incentivan el control político, el circuito de rendición de cuentas se da de la siguiente manera: instituciones de control constitucional que vigilan al gobierno y al parlamento (a este último en el cumplimiento de metas a través del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP) y control de los recursos públicos asignados a los congresos) y la rendición de cuentas que debe hacer el Poder Ejecutivo al Congreso en ocasión de que este último, utilice las herramientas que la misma Constitución le otorga.

Conclusión.

Al iniciar el presente trabajo, se ha dicho que no se puede hablar de control parlamentario sin antes hablar sobre la representación. En esa línea de razonamiento, el concepto de democracia está íntimamente ligado al de gobierno representativo.

Se puede decir por lo tanto que la representación configura la máxima conquista de los pueblos en pos de conseguir gobiernos democráticos y lograr ver a la sociedad reflejada o representada en los escaños del parlamento.

Con la apertura democrática de los años 90 y sobre todo con la promulgación de la nueva Constitución del año 1992, se ha dado un salto cualitativo en cuanto a la representación parlamentaria, pero esa representación a la que la doctrina alude, tiene varias aristas de análisis, una de ellas es la mirada de la representación en el sentido estricto sin tener en cuenta el aspecto psicológico, es decir, la íntima relación que existe entre representante y representado, situación que en Paraguay no se ve identificada en el tipo de liderazgo político que se ejerce, ya que los parlamentarios actualmente no presentan una propuesta de gestión o temas sobre los que van a legislar a la hora de postular sus candidaturas, aún hoy en día el voto sigue siendo influenciado por la hegemonía de los grandes partidos políticos.

En ese sentido, los estudiosos señalan la existencia de dos formas de pensar la representación, una señala que el representante debe cumplir con el mandato como si este fuera una orden, defenderla tanto en el proceso de debate como durante la toma de decisiones. Por otro lado, la que señala que el representante sigue sus propias ideas y toma sus propias decisiones a fin de defender lo que él cree que es mejor para su representado. Siguiendo la conducta de los parlamentarios a lo largo de estos años de democracia, se ha visto como las posturas asumidas por los mismos va más bien por el lado de lo secundamente expresado, es decir, los legisladores siguen sus propias ideas y toman sus propias decisiones creyendo que de esta manera defienden a sus representados, en ese camino han tomado decisiones bastante equivocadas, pero en los últimos años y principalmente en este último periodo, pareciera ser que existe una crisis en la representación parlamentaria, se ha visto como varios Diputados se han visto salpicados por delitos de importancia y esto, sin duda alguna, genera un descrédito a la institución.

Es en esta última línea de pensamiento (en la que los parlamentarios siguen sus propias ideas) que se ve reflejada la representación como rendición de cuentas, es decir, la ciudadanía evalúa la conducta del representante para luego manifestar su acuerdo o desacuerdo a la hora de emitir su voto; aquí es donde hablamos de control parlamentario, que no es otra cosa que el control que se ejerce desde dos concepciones: la primera señala al Parlamento como sujeto de control, es decir, es Parlamento quien ejerce el control sobre la gestión de gobierno, como ya lo hemos visto en el segmento correspondiente, a través de las figuras constitucionales establecidas para el efecto (pedidos de informe, interpelaciones, intervenciones a gobernaciones y municipios, pérdida de investidura, juicio político, etc.) Estas herramientas van desde las que no generar agravios al gobierno, pero sí desgastan, hasta las que, si lleva aparejada alguna sanción al funcionario, como la destitución o el mismo juicio político, al respecto la legislatura paraguaya ha aprendido a utilizar estas herramientas y le ha dado buenos resultados, los pedidos de informe se constituyen en uno de los instrumentos más utilizados para exigir información de las instituciones antes de legislar sobre un tema o también luego de legislar para conocer la aplicación o no de una ley.

El juicio político seguramente constituye una de las herramientas de control más traumáticas con la que cuenta el Parlamento, se ha visto como a lo largo de estos años de democracia y en la instancia de haber utilizado esta herramienta en tres ocasiones, dos de ellas con la destitución de presidentes constitucionalmente electos han constituido momentos histórico-políticos de crisis profunda y de estancamiento económico por la desconfianza que generaban los acontecimientos.

La segunda es la que señala al Parlamento como objeto de control, aquí se hace referencia al control institucional que hacen otras instituciones como la Contraloría (constitucionalmente habilitada para ejercer control de ejecución de gastos y de gestión), luego está el control entre pares, establecido en la propia constitución con las herramientas como la sanción o suspensión hasta la pérdida de investidura, para finalizar con el control social, que definitivamente es el que más cambios ha producido.

Mediante este, se ha logrado el cambio de paradigma en relación a la transparencia institucional, particularmente en Paraguay se han sancionado varias leyes al respecto y, finalmente, el control a través de los votos ciudadanos; es innegable la relevancia que ha adquirido la ciudadanía, que ha venido sostenidamente requiriendo la rendición de cuentas de sus representantes y esto probablemente sea el factor que mayor influencia tenga en la política, ya que, al instalar en la agenda política temas de interés ciudadano, esta se convierte inmediatamente en sujeto de debate. Esto sin duda, contribuye al fortalecimiento de la representación y se individualizan las responsabilidades de los actores políticos por medio de ese control social, no obstante sigue siendo difusa la exigencia de la rendición de cuentas en el parlamento.

Si bien el proceso de control está en crecimiento y definitivamente necesita afinar la línea de sanción a los funcionarios públicos infieles a esa representación, ha habido avances grandiosos en ese camino, leyes aprobadas por el Congreso que hacen a la transparencia de la ejecución de los gastos, de la contratación de funcionarios, entre otras herramientas.

El Congreso como contralor aún debe ejercer mayor influencia en los otros poderes, tiene herramientas constitucionales a su favor, y las debe usar con responsabilidad y no convertirse en elementos de chantaje hacia otras instituciones.

Referencias

- Aragón, M. (2013). *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carro, A. (s.f.). <https://www2.congreso.gob.pe>. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B388AA0E31FDA9FE05257CAD00760DD2/\\$FILE/1_pdfsam_carro.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B388AA0E31FDA9FE05257CAD00760DD2/$FILE/1_pdfsam_carro.pdf)
- Escamilla, L. V. (2018). Representación parlamentaria, ciudadanía, rendición de cuentas vertical. *Apuntes Electorales*, 61-96.
- Francisco Berlín Valenzuela Jorge Moreno Collado. (1997). *Diccionario universal de terminos parlamentarios*. Mexico: Congreso de Mexico.
- Friederich, C. J. (1975). *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos de Madrid.
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la distribución. *Revista de Ciencia Política*, 47-61.
- Laiz, E. d. (s.f.). EL DEBATE SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS DEMOCRACIAS Y UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*.
- Loiralith Margarita Chirinos Portillo, F. d. (2013). Reserva legal nacional: concepto y elementos. *Revista de derecho, universidad del norte*, 153.
- Lowenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Manin, B. (1995). la democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. 4.
- María Amparo Casan, I. M. (2010). La rendición de cuentas en el Poder Legislativo. *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*.
- Mexico, C. d. (2001). *Biblioteca virtual de la Camara de Diputados de Mexico*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm#76>
- O'Donnell, g. (2001). Accountability horizontal. *Revista de reflexión y análisis político*, 11-34.
- Parlamentarios, C. d. (2013). Obtenido de https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/13-art%C3%ADculo_representacion_parlamentaria.pdf

- Preworski, A. M. (1999). Elecciones y representación. *Democracy, Accountability, and Representación*.
- RAE, R. A. (s.f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/mandato-imperativo>
- Valdéz, R. B. (1994). *El valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad.
- Valencia Escamilla, L. (2017). Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical. *Apuntes Electorales*, 61-96.
- Yohringer, A. F. (2001). LA RESERVA LEGAL: UNA GARANTÍA SUSTANTIVA QUE DESAPARECE. *Revista Chilena de Derecho o. Vol. 28 N° 2*.

Sitios web

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>

Sobre la autora

Alba Berenice Rojas Recalde. Abogada, egresada de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Asunción. Magister en Gobierno y Gerencia Pública por la Universidad Americana. Doctora en Derecho Público con énfasis en Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay. Coautora del libro “Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en Paraguay”. Docente del Instituto Superior Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados. albabrojas76@gmail.com