



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Cattebeke González, Catherine

Accountability horizontal entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la Constitución paraguaya

Cuestiones Constitucionales, núm. 29, julio-diciembre, 2013, pp. 27-44

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88531578002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 29, julio-diciembre 2013

## ACCOUNTABILITY HORIZONTAL ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA

### THE HORIZONTAL ACCOUNTABILITY IN THE PARAGUAYAN CONSTITUTION

Catherine CATTEBEKE GONZÁLEZ\*

**RESUMEN:** este trabajo se dirige al análisis de una de las dimensiones de la calidad de la democracia: la accountability horizontal, específicamente la que ocurre entre los poderes ejecutivo y legislativo en el caso paraguayo. Se estudia el diseño constitucional de 1992 de la accountability horizontal desde la perspectiva de la influencia de las herencias autoritarias. Para ello el trabajo se divide en tres puntos, en primer lugar se trata de las precisiones teóricas, en segundo lugar se habla del diseño de la accountability horizontal en la constitución paraguaya de 1992 y en el último tema se estudia la relación entre dicho diseño constitucional y las tradiciones autoritarias.

**ABSTRACT:** This paper addresses the analysis of the dimensions of the quality of democracy: horizontal accountability, specifically that which occurs between the executive and legislature in the case of Paraguay. It examines the constitutional design of the 1992 accountability from the perspective of the influence of authoritarian legacies. This work is divided into three parts, first is the theoretical details, second talking about the design of horizontal accountability in the paraguayan Constitution of 1992 and the last theme explores the relationship between the constitutional design and authoritarian traditions.

**Palabras clave:** *accountability* horizontal, rendición de cuentas, medios de control, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Constitución, tradiciones autoritarias.

**Descriptors:** horizontal accountability, accountability, control means, legislative, executive, constitution, authoritarian traditions.

\* Estudiante del programa de doctorado en derecho con orientación en derecho constitucional y gobernabilidad en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

## I. INTRODUCCIÓN

Nuestro objetivo principal consiste en valorar la pertinencia de la *accountability* horizontal entre los poderes ejecutivo y legislativo implementado por la Constitución de 1992 del Paraguay para elevar la calidad de la democracia.

Para ello primeramente tendremos como objetivo específico exponer cuales son tales mecanismos de control entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Y como segundo objetivo específico identificar si existe relación entre herencias autoritarias y el diseño constitucional de la *accountability* horizontal. Cabe aclarar que utilizaremos expresiones en español que denotan el mismo significado de *accountability*, como por ejemplo: rendición de cuentas, medios de control, instrumentos de control, etcétera.

Ya teniendo los objetivos propuestos, este trabajo se divide en tres partes. La primera de ellas se aboca a establecer las precisiones teóricas que se utilizarán para el análisis de nuestro caso en particular. En este sentido, hablaremos de la noción de *accountability* horizontal considerada como una dimensión empírica para el análisis de la calidad de la democracia; como así también expondremos sobre las herencias autoritarias que constituyen un obstáculo hacia el afianzamiento de la calidad de la democracia.

En el segundo apartado hablaremos específicamente sobre los instrumentos de control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo y viceversa, conforme está diseñado en la Constitución vigente de 1992. Nos referiremos también a la Constitución precedente de 1967 de manera a valorar si existía o no una verdadera *accountability* horizontal entre ambos poderes.

Y finalmente, dedicaremos un breve espacio al análisis del diseño constitucional de la rendición de cuentas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde la perspectiva de las herencias autoritarias con el propósito de advertir la influencia de éstas sobre dicho diseño.

## II. PRECISIONES TEÓRICAS: ACCOUNTABILITY HORIZONTAL Y HERENCIAS AUTORITARIAS COMO PROBLEMAS PARA SU PLENA VIGENCIA

La Constitución vigente del Paraguay adoptada en junio de 1992 significó la instauración de la democracia, luego de 35 años y tres meses de una tiranía militar encabezada por el General Stroessner. Esta Constitución determinó las reglas formales del juego político democrático. Una de tales

reglas consiste en la obligación de los gobernantes de responder a otras autoridades o instituciones competentes para ejercer un control sobre la conducta de aquéllos. Consiste en la *accountability* horizontal o rendición de cuentas que concretamente Morlino<sup>1</sup> propone como una dimensión de análisis empírico de la calidad de la democracia, de entre otras como el *rule of law* o el respeto a la ley, la *responsiveness*, o el respeto de los derechos de libertad y la ampliación de la igualdad política, social y económica.

En efecto, Morlino expresa que la *accountability* horizontal consiste en “[...]la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes[...]”<sup>2</sup> Se caracteriza por su continuidad, en el sentido que los mecanismos para hacerlos valer no dependen de diversas fechas electorales como la *accountability* vertical; además está formal y sustancialmente establecida; e implica una relación entre iguales,

<sup>1</sup> Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, trad. de César Cansino e Israel Covarrubias, México, Centro de estudios de política comparada, 2005, p. 261. Cabe aclarar que hay otros autores que tratan el tema de la calidad de la democracia con las mismas dimensiones que propone Morlino, pero también con otras dimensiones no contempladas por dicho autor. En este caso vamos a preferir las dimensiones que forman parte de la propuesta de Morlino. Para una visión más amplia y esquemática de la literatura en cuanto a la medición de la calidad de la democracia, la obra de Barreda, Michael y Bou, Marc, La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. América latina hoy [en línea] 2012, vol. 56, citado [2012-08-01], disponible en internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30816743007>, ISSN 1130-2887, pp. 133-161, aporta suficiente información en reducidas páginas. A propósito traemos a colación que se destaca la existencia de tres aproximaciones teóricas y empíricas al estudio de la calidad de la democracia que se corresponden con tres factores que a su vez generan diversas aproximaciones de estudio: a. *la delimitación del objeto de estudio* en donde existen dos enfoques distintos: uno tiene que ver con equiparar la calidad de la democracia con el nivel de democratización de un régimen político, y otro enfoque sugiere que el estudio de la calidad democrática sólo debe circunscribirse a sociedades que poseen un mínimo grado de democratización, con lo cual se hace hincapié en el funcionamiento de la democracia; b. *la noción de democracia y las dimensiones relevantes*: aquí existen también dos enfoques, uno de ellos trata del estudio de la calidad de la democracia que parte de definiciones mínimas y procedimentales de ésta, mientras que otro enfoque parte de definiciones mucho más detalladas y exigentes; y por último c. *Los indicadores de calidad democrática*: en este caso, la propia diversidad de los patrones normativos ha generado también una diversidad de indicadores por lo que se reconocen tres ejes de diferenciaciones: cuantitativos vs. cualitativos, subjetivos vs. objetivos, y simples vs. compuestos.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 269.

es decir, entre las propias autoridades, y no autoridad-gobernado como en la rendición de cuentas vertical.<sup>3</sup>

Ahora bien, de acuerdo con Morlino para que exista dicha *accountability* es necesario:

[...]un sistema legal que, como se mencionó anteriormente, provea los órganos de evaluación y control independientes, amén de estructuras intermedias fuertes y bien establecidas, por ejemplo, los partidos; una oposición política responsable y vigilante; medios de comunicación independientes que están conscientes de su función civil; y redes bien desarrolladas de organizaciones y asociaciones activas e informadas que comparten valores democráticos.<sup>4</sup>

No obstante, existen otras condiciones las cuales son denominadas como centrales por dicho autor.<sup>5</sup> Una de ellas refiere que la existencia de un tipo de rendición de cuentas con algún grado de efectividad —por ejemplo, la vertical— implica la presencia de la otra (la horizontal). Se requiere asimismo que las cortes de justicia y otras instituciones públicas sean independientes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Por otro lado, es esencial que la sociedad civil participe activamente en el proceso político apropiada de valores democráticos. Además es esencial que estén presentes fuentes de información independientes. Y por último, se requiere que los partidos políticos, organizaciones y asociaciones que componen la gama de actores intermediarios estén bien organizados y presentes en la sociedad civil.

En cuanto a las dificultades para la aplicación efectiva de la rendición de cuentas en la realidad son numerosas explica el autor, de quien evidentemente no podemos esperar una enumeración taxativa de dichos obstáculos, no obstante de la obra en la cual nos apoyamos, destacamos tres problemas que llevan consigo la subversión de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.<sup>6</sup> Una de ellas relata el hecho que la rendición de cuentas se encuentre conectada más bien con la imagen de un político que con sus decisiones o los resultados de las mismas, tal es así que los resultados negativos con frecuencia son justificados con situaciones imprevisibles, o tomando ventaja de una prensa favorable influyente en la opinión política;

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 268 y 269.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 269-279.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 270.

mientras que los resultados positivos no siempre conllevan consecuencias positivas para el líder político quien puede ser castigado en las próximas elecciones debido a la incertidumbre del momento o a un mejor manejo de la imagen de la parte opositora que juegan un papel dominante en el proceso electoral. En segundo lugar, los partidos políticos se ven imposibilitados de tutelar a sus electores cuando se carece de diferencias claras entre los líderes titulares (por ejemplo los jefes de gobierno que también controlan los partidos) de los líderes partidarios. Y un tercer punto de conflicto guarda relación con la disciplina parlamentaria que con frecuencia es privilegiada a nivel parlamentario por sobre la rendición de cuentas y por ende la mayoría parlamentaria apoya al gobierno sin controlarlo.

Pero sobre todo, lo que nos interesa para nuestro análisis tiene como punto de partida una pregunta que se realiza Morlino cuando habla de los problemas cuyas soluciones implicarían una mayor calidad de la democracia: “[...] ¿cómo considerar y eventualmente superar el peso negativo de las tradiciones autoritarias que un cierto país tiene y que permanecen también sucesivamente, después de la instauración y la consolidación democrática? [...]”<sup>7</sup>. Aquí cabe mencionar lo siguiente: que en primer lugar, el debate se dirige no ha analizar las posibles soluciones que se han tomado para mejorar la *accountability* —puesto que de hecho no existió rendición de cuentas en la época del gobierno de Stroessner— sino únicamente los problemas en cuanto al diseño constitucional de dicha dimensión; y en segundo lugar, tampoco vamos a discutir sobre si la democracia en Paraguay tiene el carácter de consolidada para lo cual se necesitaría de un trabajo mucho más extenso y específico.

Asimismo conviene aclarar lo siguiente. En primer lugar, si bien Morlino nos presenta a la *accountability* horizontal como una dimensión para el análisis empírico de la calidad de la democracia, no debe olvidarse que tiene un sustento normativo, y que es ése sustento normativo el elegido para el análisis en este trabajo. En este sentido expresa Morlino que para que exista *accountability* horizontal es necesario sobre todo un sistema legal<sup>8</sup> compuesto de las instituciones y los órganos de evaluación y control, en este caso nos referimos a aquellos establecidos en la Constitución de 1992.

En segundo lugar, Morlino considera a la *accountability* horizontal como una dimensión que se encuentra vigente en toda buena democracia. Sin

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 269.

embargo, si la misma no cumple su función, en este caso, si las normas por las que se establecen no permiten que su función última pueda ser alcanzada, se desvirtúa su valor lo cual también indica lo contrario, es decir una democracia no muy buena o directamente mala, y eso es lo que podemos interpretar de Morlino cuando habla de diversos grados de calidad de la democracia de acuerdo con las combinaciones de todas las dimensiones analíticas además de la *accountability*.<sup>9</sup> Dice expresamente que “La diversidad está sobre todo en la mayor o menor presencia de cada una, con una amplia posibilidad de combinaciones”.<sup>10</sup> Es este el enfoque que el trabajo asume. Una dimensión que existe, al menos formal y normativamente, pero que también normativamente tiene sus defectos.

Por otro lado, en relación con la categoría analítica herencias autoritarias, Morlino las define como “aquellos modelos de comportamiento, reglas, relaciones, situaciones sociales y políticas, pero también normas, procedimientos e instituciones, que fueron introducidos o reforzados por el régimen autoritario inmediatamente precedente a la transición democrática [...].”<sup>11</sup> Algo que ayudará a explicar nuestro objetivo consiste en que este autor considera que la herencia implica no solamente una continuidad con el fenómeno preexistente autoritario, sino que además podría también considerarse como una reacción al fenómeno precedido, y en este caso, es también una forma de reacción la necesidad de los democratizadores de diferenciar el nuevo régimen del anterior con lo cual dicha reacción implica cierta discontinuidad.<sup>12</sup> Pone como ejemplo el caso de la Constitución italiana luego del régimen fascista en el cual se dio como resultado la atribución de importantes papeles al Parlamento respecto del gobierno llevando a períodos de ineeficacia decisional.

Como vimos, la definición de “herencia autoritaria” deja entrever sus elementos: los valores y creencias; las instituciones y organizaciones públicas, y los comportamientos que resultan de las relaciones entre los valores y las instituciones. Nosotros nos referimos únicamente al elemento institucional: en este caso, la Constitución y las normas que declaran la *accountability* horizontal en las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>10</sup> *Idem*. 283.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 290.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 291.

Ahora bien, también explica que existen tres factores o dimensiones que influyen en la calidad de la democracia: *a) la duración del régimen autoritario precedente; b) la innovación producida por aquél régimen, y c) la modalidad de la transición a la democracia desde el autoritarismo.* La duración es la cantidad de tiempo de vigencia del régimen autoritario. Por innovación producida por el régimen autoritario se debe entender “[...]el grado de transformación y de institucionalización de las reglas, los modelos, las relaciones y las normas, desembocada a menudo en una nueva Constitución, en nuevas instituciones, pero también en un reforzamiento o debilitamiento de específicos intereses organizativos o identidades[...]”.<sup>13</sup> Al efecto dice que si la transición es discontinua, la innovación institucional puede ser menos sobresaliente puesto que los nuevos actores políticos transforman las instituciones autoritarias, mientras que si es continua la innovación se torna relevante por cuanto la transición se realiza desde las mismas instituciones autoritarias precedentes. Además que existe también una relación entre la duración y la innovación: si un régimen autoritario es innovador, el tiempo es menos relevante que en el caso de un régimen no innovador. Y en cuanto a la modalidad entiende “[...]los modos en que la transición desde un gobierno autoritario ha privilegiado actores al poder y/o desafiantes; ha alterado o no reglas y procedimientos institucionales autoritarios; ha influido los llamados de las élites políticas a su electorado[...]”; ha estado caracterizado por un cierto grado de violencia que ha vuelto probable la discontinuidad”.<sup>14</sup>

Y ya para culminar con este tema el autor enumera algunas de las principales herencias autoritarias en cuatro grandes dimensiones: 1. Instituciones del régimen y normas; 2. Actores de élite; 3. Grupos sociales/instituciones, y 4. Cultura a nivel de masas.<sup>15</sup> Dentro de cada una de estas dimensiones reconoce ciertas herencias que limitan la posibilidad de alcanzar una “buena democracia”. La dimensión que importa es la primera de ellas en la cual considera que las herencias son:<sup>16</sup> 1. Normas legales autoritarias; 2. Escasa o nula afirmación del Estado de derecho; 3. Poder judicial escasamente independiente; 4. Amplio sector público económico. Aquí también tendremos que restringir nuestro análisis a las normas legales.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 295.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 294.

Siguiendo a Morlino, vamos a preferir sólo esa dimensión de análisis y dentro de ella únicamente una variable: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Por lo tanto, puede haber democracias con calidad diversa dependiendo de la mayor o menor realización de dichas dimensiones, y su diversa combinación, no obstante una democracia completa en donde todas las dimensiones estén presentes y de manera muy alta es sólo un modelo hipotético. Cabe mencionar además que “[...] la expresión “de manera muy alta” evidencia la propia indeterminación empírica esencial e insustituible de cada dimensión que puede entenderse diversamente en tiempos históricos distintos o por personas, líderes o ciudadanos, con valores también distintos”,<sup>17</sup> agregamos nosotros que no solamente se puede hablar de una indeterminación histórica distinta, sino además una indeterminación espacial diversa, a nivel macro cultural, entre distintas sociedades a nivel internacional, y no solamente a nivel micro cultural o dentro de una sociedad concreta, lo cual demuestra la complejidad del asunto.

Por otra parte, una democracia sin calidad es aquella en donde están ausentes o existen serias limitaciones en las dimensiones de análisis. Conviene citar al respecto lo siguiente: “[...] Una democracia sin calidad podría estar eventualmente lidiando con problemas de mantenimiento o consolidación [...] y, por lo tanto, ser desafiada en medida diversa por grupos y partidos políticamente activos”.<sup>18</sup>

Por un lado, no pretendemos concluir sobre si la democracia paraguaya es una democracia con calidad o sin calidad, porque en ese caso, deberíamos de analizar todas las dimensiones implicadas, y aún así sería una verdad aproximada de acuerdo con la propia indeterminación de cada dimensión tal cual se ya dicho precedentemente. Únicamente y como expusimos en la introducción valoraremos la pertinencia de la *accountability* horizontal desde el punto de vista del diseño constitucional para ser el instrumento que posibilite elevar la calidad de la democracia en Paraguay.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 285.

### III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1992

Existe un antes y un después en la rendición de cuentas horizontal en Paraguay. Antes con la Constitución de 1967<sup>19</sup> bajo cuya vigencia gobernó la dictadura, la rendición de cuentas era prácticamente nula, tanto formal como materialmente. El presidente concentraba en sus manos todo el poder, y por supuesto, no existía otro control más que el propio. Los estudiosos coinciden en afirmar que el poder dictatorial de Stroessner se basó en la tríada “fuerzas armadas-gobierno-Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado”.<sup>20</sup>

Tal Constitución tuvo dos propósitos: el primero consistía en posibilitar la reelección del presidente Stroessner que estaba prohibida en la Constitución de 1940, y además tenía como finalidad permitir la participación de la oposición para así otorgar una base real de legitimidad al Estado dictatorial. Así muy bien lo expresa Lara Castro, de quien extraemos este párrafo:

Tal reestructuración del sistema político que legitimaba la hegemonía del poder militar bajo el mando de Stroessner, el Partido Colorado como partido de Estado, y la subordinación política de todos los partidos de la oposición a la estrategia del régimen con la exclusión del Partido Demócrata Cristiano y el Partido Comunista, posiblemente superó la propia fantasía del mismo Stroessner que nunca se hubiera imaginado su propia reelección en el marco de una competencia electoral [...].<sup>21</sup>

Ahora bien, esta Constitución establecía la facultad del presidente para entre muchas otras dictar decretos con fuerza de ley durante el receso del Congreso o hallándose éste desintegrado, como asimismo de disolverlo por hechos graves que pongan en peligro el equilibrio de poderes (el cual no existía de ninguna forma), la vigencia de la Constitución (hecha a su

<sup>19</sup> Mendonca, Juan Carlos, *Constitución de la República del Paraguay y sus antecedentes*, Asunción, Emasa, 1967, pp. 388-400.

<sup>20</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “Reforma política en Paraguay” [en línea], en Zovatto, Daniel y Orozco Enríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2008, citado [2012-08-01], formato HTML, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2527>, ISBN 970-32-5029-3, p. 783.

<sup>21</sup> Lara Castro, Jorge, “Paraguay: la transición incierta”, en Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (coords.), *Los sistemas políticos en América latina*, Siglo XXI editores, México, 1992, p. 117.

medida), y el libre desenvolvimiento de las instituciones (que estaban enteramente bajo su control). Y otra facultad que poseía el presidente era la de convocar a sesiones extraordinarias y de prorrogar sesiones ordinarias del Congreso, la cual era exclusiva. Por su parte el Congreso no contaba con la herramienta del juicio político, y sólo se le reconocía la facultad de juzgar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, y de pedir informes al poder ejecutivo y al judicial los cuales en caso de ser considerados insuficientes por aquél podían derivar en la solicitud de comparecencia de los ministros del ramo o sus asesores. Por lo tanto, resulta evidente que el presidente de la República tenía notables poderes sobre el Congreso, mientras que éste no contaba con suficientes mecanismos de control y mucho menos en relación con el propio Poder Ejecutivo encontrándose en total desventaja. Sumado a todo ello, en 1977 el general Stroessner reformó la Constitución de 1967 para permitir su reelección indefinida con lo cual “[...] el sistema presidencial de gobierno perdió el último límite formal al ejercicio desmedido del poder”.<sup>22</sup>

Por otro lado, conviene citar expresamente parte de un párrafo de Silvero Salgueiro que habla sobre la dinámica stronista:

Y en esa línea nefasta de acción, no fue sorpresa que el gobierno, sus instituciones ministeriales y todas las demás administraciones públicas fueran desempeñados exclusivamente por afiliados colorados leales a Stroessner. De ahí que las relaciones de poder entre las diferentes instituciones y los partidarios stronistas se establecieron mediante actos de corrupción política y económica, que a la vez servían como premio y pago de favores.<sup>23</sup>

Resumidamente este párrafo refleja la naturaleza del sistema político paraguayo durante el espacio de tiempo que sumó un poco más de treinta y cinco años en el poder. En esta situación, la *accountability* horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Congreso simplemente no tenía cabida. El presidente de la República podía disolver el Congreso prácticamente a su voluntad, mientras que el Congreso no tenía las armas políticas para enjuiciarlo por el uso desmedido de sus atribuciones. Formalmente la Constitución preveía la distribución del poder en las funciones esenciales, pero esa distribución

<sup>22</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, *op. cit.*, p. 787.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 784. Sobre la génesis del régimen stronista y sobre todo respecto de sus últimos años de vida consultar toda la obra de Lara, Castro, *op. cit.*, pp.106-126.

concentraba la mayor parte del mismo en una sola persona: el titular del Poder Ejecutivo.

TABLA 1. MEDIOS DE CONTROL ENTRE EL PODER EJECUTIVO  
Y EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1967

<i>Constitución de 1967</i>	
<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Poder Legislativo</i>
1. Objeter parcial y totalmente proyecto de leyes (artículos 157 y 158): mayoría absoluta de 2/3 para rechazarlo; 2. Decretar de disolución del Congreso (artículo 182); 3. Dictar decretos con fuerza de ley (artículo 183); 4. Convocar sesiones extraordinarias y prorrogar sesiones ordinarias (artículo 138)	Pedir informes a los otros poderes del Estado, y en caso de considerar insuficientes solicitar la comparecencia de los ministros del ramo o de sus asesores (artículo 143)

Fuente: Constitución del Paraguay de 1967.<sup>24</sup>

Con el golpe de Estado que derrocó la dictadura stronista y con el cual comenzó la transición a la democracia el 3 de febrero de 1989, se rediseñaron las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Silvero Salgueiro distingue este cambio en tres etapas:

En este proceso de recomposición de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se distinguen tres etapas: a) el retorno de la política; b) el retorno del derecho, y c) el retorno de las crisis de gobierno. Mientras que en la primera emergieron las condiciones necesarias para la actividad política pluralista, la cual se desarrolló principalmente en relación con el ámbito parlamentario, en la segunda etapa se renovó la estructura institucional, adoptándose un nuevo marco constitucional que favoreció la vigencia del Estado de derecho. Por último, la renovada institucionalidad democrática afrontó sus primeras crisis de gobernabilidad, y el sistema fue puesto a prueba por los actores políticos.<sup>25</sup>

Como resultado del retorno del derecho, conforme a lo anterior, se adoptó una nueva Constitución en 1992, luego de tres años y cuatro meses desde el derrocamiento del régimen no democrático ocurrido en febrero de 1989. En ella y por lo menos formalmente la rendición de cuentas horizontal está

<sup>24</sup> Mendonca, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 388-396.

<sup>25</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, *op. cit.*, p. 790.

contemplada, pero ello no obsta la pertinencia de discutir —aunque en este trabajo no será nuestro objetivo— sobre su aplicación efectiva en la realidad política, o sobre la capacidad del diseño constitucional de lograr una alta calidad de la democracia.

Pero retornando a nuestro tema, hablemos primeramente de los mecanismos de fiscalización que se encuentran en manos del presidente de la República para ejercer un control de la actividad parlamentaria. Antes de ello, conviene mencionar que el Poder Ejecutivo es ejercido por un presidente de la República, y que también se contempla la figura del vicepresidente la cual fue suprimida en la Constitución de 1967, para sustituirlo en los casos de impedimento o ausencia temporal de aquél o por vacancia definitiva.

Estos mecanismos de fiscalización interinstitucional formalmente establecidos para que el Poder Ejecutivo controle la actuación del Poder Legislativo, se apoyan en la atribución del presidente de la República de participar en la formación de las leyes que regirán al país y más concretamente en la facultad de veto total y parcial de las mismas. Fuera de esta atribución, no existe otro mecanismo de control que pueda ser utilizado por el representante del Poder Ejecutivo.<sup>26</sup>

En efecto, la Constitución de 1992 enumera las atribuciones del presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo en el artículo 238. Según el inciso 4 el presidente de la República tiene la atribución de vetar, ya sea total o parcialmente, los proyectos de leyes que hayan sido sancionados por el Congreso (que es bicameral). Asimismo posee, de acuerdo con el inciso 12, iniciativa de ley con carácter de urgente, y puede convocar a sesiones extraordinarias conforme al inciso 11. Esta última atribución ya no es exclusiva del presidente, como lo fuera en la Constitución precedente, sino que la comparte con el mismo Congreso y con su Comisión permanente de acuerdo con el artículo 184.

El doctor Daniel Mendonca refiere, con mucha razón, que la fuerza del veto se encuentra considerablemente disminuida debido a que de acuerdo con el régimen vigente con tan sólo obtener la mayoría absoluta el Congreso tiene la facultad de confirmar la sanción inicial,<sup>27</sup> tanto para la objeción parcial como para la objeción total del proyecto (artículos 208 y 209). Concuerda con ello también el doctor Juan Carlos Mendonca Bonet

<sup>26</sup> Mendonca, Daniel, *La máquina de gobernar. Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Intercontinental, 2004, pp. 51 y 52.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 51.

quien señala que la fuerza del veto depende de la mayoría que necesita el Congreso para rechazarlo, por lo que en el caso paraguayo esa mayoría no es exigente resultando que el Paraguay se encuentra entre los países cuyo poder de voto es el más débil del continente.<sup>28</sup> Sin embargo, en la Constitución de 1967 el Congreso necesitaba de una mayoría absoluta de dos tercios, mayoría más amplia que la vigente. Por lo que considerando que la facultad de voto es la única posibilidad de control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo la situación se torna más delicada.

No obstante, podríamos considerar además como un instrumento de control de la actividad legislativa la facultad que tiene el presidente de la República de solicitar el tratamiento de urgencia de proyectos de ley que emanen del Congreso. Si bien esta facultad no estaba contemplada en la Constitución de 1967, en la vigente está limitada a tres proyectos de ley por sesión ordinaria, salvo que la Cámara de origen acepte tratar a más proyectos por el voto de una mayoría de dos tercios. Asimismo la facultad de prorrogar sesiones ordinarias y de convocar a extraordinarias, no obstante esta atribución como ya dijimos anteriormente le ha sido mermada.

Por su parte, en relación con el Poder Legislativo, que como ya dijimos está ejercido por el Congreso compuesto de dos cámaras (diputados y senadores), la Constitución prevé una serie de mecanismos o atribuciones que posibilitan la fiscalización de la actividad del presidente de la República y de otras autoridades representantes de las demás funciones esenciales. En este caso contemplamos aquellos mecanismos cuya finalidad consiste en controlar la actividad de los ministros del Poder Ejecutivo quienes se encuentran en su administración bajo la dirección del presidente de la República quien los nombra y también los destituye a voluntad, por lo que un castigo proveniente del Legislativo a algún ministro no provoca directamente la dimisión en el cargo del presidente de la República. Sin embargo, una administración que pueda ser constantemente criticada y castigada por el Legislativo puede llegar a tener sus efectos negativos en la gestión del presidente de la República, aunque éste tenga siempre la opción de destituir a los ministros en cuestión y renovar su gabinete.

<sup>28</sup> Mendonca Bonet, Juan Carlos, “La gobernabilidad en la Constitución de 1992”, *Comentario a la Constitución. Homenaje al décimo quinto aniversario*, Asunción, Corte Suprema de Justicia. División de investigación, legislación y publicaciones, 2007, t. III, formato HTML, disponible en internet: <http://www.pj.gov.py/ebook/sitios/constitucion/constitucion.html>, p. 192.

En este sentido, la mayoría de estos mecanismos o no estaban contemplados en la Constitución precedente (1967), o la fuerza de los mismos les ha sido disminuida considerablemente.

TABLA 2. MECANISMOS DE CONTROL ENTRE EL PODER EJECUTIVO  
Y EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1992

*Constitución de 1992*

<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Poder Legislativo</i>
1. Objetar parcial y totalmente proyecto de leyes (artículos 208 y 209): mayoría absoluta para rechazarlo;	1. Pedir informes a los demás poderes del Estado (artículo 192);
2. Solicitar tratamiento de urgencia de proyectos de leyes (artículo 210): limitado a 3 proyectos de leyes dentro del periodo ordinario legislativo;	2. Citar e interpelar a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 193);
3. Convocar sesiones extraordinarias y prorrogar sesiones ordinarias junto con el mismo Congreso y su Comisión Permanente (artículos 184 y 238 inciso 11).	3. Emitir voto censura a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 194); 4. Formar Comisiones de investigación (artículo 195); 5. Someter a Juicio político al presidente de la República y a sus ministros (artículo 225).

Fuente: Constitución del Paraguay de 1992.<sup>29</sup>

En relación con dichos mecanismos, el más importante es sin lugar a dudas el juicio político por el cual el Congreso puede destituir al presidente de la República por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. A este juicio están además sujetos los ministros del Poder Ejecutivo, y otras altas autoridades estatales. Sobre todos estos instrumentos de control a disposición del Congreso, autores como el ya mencionado Daniel Mendonca afirman que no siempre han sido utilizados con prudencia lo cual ha generando su cuestionamiento quedando sometidos al escrutinio de la administración de justicia.<sup>30</sup>

En las tablas 1 y 2 sobre la *accountability* horizontal están citados los instrumentos de control entre el Poder Ejecutivo y el Poder legislativo a modo de resumen de lo que ya previamente mencionamos. Sirve asimismo para valorar cuantitativamente la *accountability* horizontal y sopesar así el

<sup>29</sup> Constitución Nacional del Paraguay, [en línea], México, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1994, [2012-08-01], formato en HTML, disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1860>, ISBN 968-16-4415-8.

<sup>30</sup> Mendonca, Daniel, *op. cit.*, nota 26, p. 51.

cambio que se produjo entre una Constitución que respondía a un régimen no democrático, y una Constitución fruto de un proceso de transición a la democracia.

Sencillamente podemos concluir en este punto que a diferencia de lo que ocurría con la Constitución de 1967, el presidente de la República se encuentra en una desventaja aparente en cuanto a los poderes de control sobre el Poder Legislativo, mientras que el Poder Legislativo cuenta con una mayor cantidad de instrumentos de control sobre el Poder Ejecutivo. Evidentemente la Constitución de 1992 significó la reordenación de las funciones del Estado de manera a evitar la concentración del poder en una sola persona: el presidente de la República. Retomando a autores que ya hemos citado en este trabajo citamos que Daniel Mendonca concluye que “[...] en el diseño actual, el Poder Ejecutivo tiene un poder llamativamente débil y un liderazgo político institucional muy limitado. Al mismo tiempo, el Poder Legislativo carece de un sistema apropiado de control político”.<sup>31</sup> Mientras que Juan Carlos Mendonca Bonet afirma que “[...]No vamos a sostener la tesis de que en Paraguay gobierna el Poder Legislativo, pero resulta muy ilustrativo ver que no estaba del todo fuera de la intención de los constituyentes otorgarle a este poder del Estado una participación más activa en los asuntos de gobierno, en obvio detrimento del Poder Ejecutivo”.<sup>32</sup>

Dice Sartori que la tendencia latinoamericana de los últimos años ha sido la de recortar poderes a los presidentes por qué se considera —erróneamente— que las experiencias autoritarias pasadas son el resultado de su poderío. Expresa que el problema reside en el principio de separación de poderes que mantiene a los presidencialismos entre una permanente oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.<sup>33</sup> Paraguay no escapa a esta observación.

#### IV. HERENCIAS AUTORITARIAS

Considerando todo lo dicho en párrafos precedentes, podremos decir que la Constitución de 1992 fue una reacción contraria al régimen ante-

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>32</sup> Mendonca Bonet, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 189.

<sup>33</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 110.

rior que buscó denodadamente cambiar aquellas normas e instituciones por medio de las cuales la dictadura se consolidó.

Sin embargo, en relación con la *accountability* horizontal sabemos que los mecanismos que la componen no existían en el régimen no democrático precedente del General Stroessner. Por lo que en este sentido, si sólo tomamos esta dimensión de análisis de la calidad democrática para detectar herencias autoritarias en el sentido de una continuidad, vemos que evidentemente no podemos encontrar los presupuestos para identificarlas. Pero podría esta reacción contraria representada por la institucionalización de mecanismos de *accountability* horizontal tener alguna relación con alguna forma de herencia autoritaria en el sentido más genérico que habla Morlino? Trataremos de responder a esta pregunta brevemente a continuación.

En primer lugar, la *accountability* horizontal es una dimensión de análisis de la calidad de una democracia, la cual puede estar presente en diferentes grados o medidas determinando la mayor o menor calidad democrática. Su ausencia implicaría una democracia de calidad. ¿Cómo se relacionan las herencias autoritarias y las dimensiones de la calidad democrática? Estas herencias autoritarias tienen un fuerte impacto en la calidad de la democracia generando problemas en su consolidación. Ya sea porque está representada por una continuidad de normas e instituciones autoritarias, o ya sea porque está representada por normas e instituciones que aun no siendo autoritarias no son las más adecuadas.

Y es aquí donde podríamos hallar la relación entre las normas que establecen la *accountability* horizontal en la Constitución de 1992 y la noción extendida de herencias autoritarias. Con la Constitución de 1992 se quiso despojar de las prerrogativas que el presidente tenía en detrimento de los demás poderes, generando no obstante no una relación de equilibrio sino más bien una inclinación hacia el Poder Legislativo. Por ende puede considerarse que el pasado autoritario generó una reacción contraria con un sesgo autoritario marcado por lo anterior, es decir por un desequilibrio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo específicamente en lo relativo a la *accountability* horizontal.

Si bien Morlino habla de ciertas dimensiones que son importantes para explicar la presencia de las herencias autoritarias pero en el sentido de la continuidad, también son importantes a la hora de explicar esa reacción contraria que identificamos en la institución de la *accountability* horizontal.

En primer lugar, la dimensión de la duración del régimen autoritario es relevante en nuestro caso por cuanto el régimen autoritario stronista tuvo una duración importante de más de treinta y cinco años. Esta cantidad de años permitió la innovación institucional del régimen a partir de la adopción de normas e instituciones que respondían a los específicos intereses autoritarios. Y a su vez generó importantes transformaciones como, por ejemplo, los mecanismos de rendición de cuentas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Respecto de la modalidad de la transición, en Paraguay el cambio de régimen se dio mediante un golpe de Estado propiciado por los mismos integrantes partidarios del Partido Colorado, y en principio, en los tres primeros años posteriores al derrocamiento del General Stroessner mediante las normas e instituciones de la Constitución de 1967. Los cambios en las reglas del juego comenzaron antes de la adopción de la Constitución de 1992, sin embargo, los específicamente relativos a los mecanismos de rendición de cuentas rigieron a partir de ésta.

Ahora bien, si intentamos responder a la pregunta de Morlino sobre cómo superar el peso negativo de las herencias autoritarias que siguen vivas en el proceso de consolidación de la democracia, en el caso de Paraguay, específicamente en lo relativo al diseño constitucional de la *accountability* horizontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, no podremos encontrar una respuesta si tan sólo analizamos las instituciones y normas del sistema político. Corresponde un estudio mucho más completo del mismo, que incluya no solamente al régimen político como elemento institucional del sistema, sino también la cultura política, los actores políticos y el escenario internacional. No obstante, desde el punto de vista de un análisis institucionalista podemos asumir que las normas y reglas del gobierno determinan de una manera considerable la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales.<sup>34</sup> Por lo que no puede dejarse de lado las famosas palabras de Giovanni Sartori para quien “[...] instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno [...]”<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Losada, Rodrigo, y Casas, Casas, Andrés, *Enfoques para el análisis político, Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 163.

<sup>35</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 8.

## V. CONCLUSIONES

Concluyendo, vimos que la *accountability* horizontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo efectivamente se encuentra presente en la Constitución de 1992 mediante una serie de mecanismos en favor tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Que la institución de la *accountability* horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo puede ser considerada como una reacción contraria con un sesgo autoritario perceptible en el desequilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que la *accountability* horizontal constituye una dimensión para el análisis y valoración de la calidad de la democracia se considera necesario el examen del diseño constitucional de la misma de manera a realizar los ajustes formales que contribuyan a elevar la calidad de la democracia.

No obstante, reconocemos que cualquier cambio que se pretenda en relación con aquello amerita un estudio integral de todo el sistema político paraguayo.

