

Theoretical approach to political responsibility: A review from the necessary horizontal control between the executive and legislative

Sumario

Planteamiento; La confianza como elemento legitimador para la exigencia de responsabilidades políticas; Responsabilidad Política: La definición y su alcance; La Moción de Censura; La relativización de la confianza: Una reflexión final frente al sistema presidencial.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito realizar un acercamiento teórico a la responsabilidad política gubernamental, haciendo un recorrido histórico y evolutivo de las herramientas de control y sanción que se han institucionalizado para exigir responsabilidades políticas al ejercicio de potestades delegadas de gobierno. El sistema parlamentario sirve de base para aproximarse a una reflexión final frente a las necesidades institucionales del sistema presidencial para controlar el poder desde la relación horizontal entre ejecutivo y legislativo.

Palabras claves: Responsabilidad Política – Rendición de Cuentas – Impeachment – Moción de Censura – Presidencialismo – Parlamentarismo.

Abstract

This article is intended to carry out a theoretical approach to governmental political responsibility, making a historical and evolutionary review of the control and punishment tools that have been institutionalized in order to demand political responsibilities for the exercise of delegated government authorities. The parliamentary system serves as a basis for bringing us closer to a final reflection to meet the institutional needs of the presidential system to control the power from the horizontal relationship between the executive and legislative branches.

Key words: Political responsibility- Accountability processes- Impeachment- Motion of censure- presidentialism – Parliamentarism.

Artículo: Recibido en Septiembre 27 de 2012 y aprobado en Marzo 2 de 2013.

Miguel Ángel Sánchez Vásquez: Candidato a doctor en “Estado de Derecho y Buen Gobierno” de la Universidad de Salamanca, Master en “Democracia y Gobierno” del mismo centro universitario, abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, con estudios políticos aplicados en la Fundación Jaime Vera de España, asesor y secretario privado del expresidente César Gaviria entre los años 2006 – 2009. Actualmente Director de Relaciones Interinstitucionales de las Unidades Tecnológicas de Santander.

Correo electrónico: miguelsaz@hotmail.com

Aproximación teórica a la responsabilidad política: Una revisión desde el necesario control horizontal entre Ejecutivo y Legislativo

Miguel Ángel Sánchez Vásquez

Planteamiento

Las sociedades contemporáneas deben asumir a diario el compromiso de consolidarse como proyectos colectivos viables frente a los retos y desafíos de la civilización presente. Uno de estos retos consiste en revisar y corregir los errores institucionales y prácticos que se vienen presentando en el Estado actual, con relación a la exigencia eficaz de responsabilidades políticas a quienes ejercen potestades delegadas de gobierno.

No son pocos los sucesos actuales que detallan la crisis institucional de varios estados hispanoamericanos donde se evidencian acciones y omisiones de quienes gobiernan, y que se ven enmarcadas en la irresponsabilidad y el mal gobierno, haciendo sentir a las sociedades en muchas ocasiones, impotentes ante los hechos que se revelan, bien sea porque en algunas oportunidades los sistemas políticos y de gobierno sobrecargan de procedimientos y formalismos las herramientas de control, o porque los actores llamados a exigir responsabilidades políticas prefieren no hacerlo.

Realizar un acercamiento teórico sobre la materia, es fundamental para entender las razones que facilitan o dificultan la realización de eficaces exigencias de responsabilidad política a quienes deben responder y a quienes deben realizar el control desde la relación horizontal entre ejecutivo y legislativo, por lo que me propongo exponer en algunas líneas, los apartes más relevantes que teóricamente se han presentado política y jurídicamente.

La declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano, es quizás uno de los mejores referentes políticos de la intención legítima de los ciudadanos por limitar la acción de quien gobierna, de marcar unos derroteros sobre los cuales deberá transitar la acción gubernativa, vista desde el individuo revestido de potestades y desde las instituciones sujetas a la dirección de este último. Sin embargo es en el Reino Unido donde a partir de su evolución histórica se acuña mejor el término de responsabilidad política, entendida como la posibilidad que le asiste al Parlamento de reprochar actos políticamente incorrectos de los miembros del Gobierno, con la posibilidad de sancionarlo políticamente.

Impeachment, Moción de Censura y Rendición de cuentas son institutos de origen británico que han servido de punto de partida para la organización de políticas dirigidas a la consolidación del buen gobierno y la responsabilidad política. Sin embargo la diferenciación que actualmente existe entre estos institutos, fue producto de la denominada mutación constitucional que plantea el profesor Matteucci (1998) como resultado de la evolución histórica y política del Reino Unido, y que es necesario seguir haciendo con las transformaciones que amerita la organización del Estado actual.

Espero que a partir de la puesta en común de un somero estado del arte sobre la materia, quede abierta la puerta para seguir avanzando en las reflexiones pertinentes sobre la responsabilidad política de los gobernantes, y las necesarias transformaciones sociales e institucionales que necesita un Estado como el colombiano, donde el entramado constitutivo del sistema político genere los escenarios adecuados para el cumplimiento de las obligaciones y deberes que les corresponden a los detentadores del poder delegado en un marco democrático de derecho y representativo.

1. La confianza como elemento legitimador para la exigencia de responsabilidades políticas

Todo sujeto que exija responsabilidades políticas debe estar legitimado para hacerlo, y viceversa. Ello sencillamente está relacionado con un elemento histórico y que tiene que ver con el origen de la “confianza”, aquella que se entrega y por la cual, quien la recibe queda obligado a responder ante quien o quienes le han delegado potestades que por sí mismo no puede tener.

Para acercarse a los orígenes y evolución del concepto de Responsabilidad Política de los Gobernantes es pertinente acudir en primer lugar a los sucesos históricos que dan cuenta del tránsito dado de la Monarquía Constitucional, a la Monarquía Parlamentaria, “*forma de gobierno que surgió en Inglaterra, a lo largo de todo el siglo XVIII, a través de un proceso de mutación constitucional*” (Díez-Picazo 2000: pp. 58).

La “revolución gloriosa” de 1688 fue el avance dado tras años de tensiones entre la Monarquía, los burgueses y el pueblo británico por el control y la representación del poder, que a la postre llevó a la realización de cambios en el sistema político que le permitieron evolucionar hacia el Sistema Parlamentario que hoy conocemos y que, con matices, fue adoptado en la mayoría de regímenes democráticos de la Europa actual. Una nueva clase social, con influencia cada vez mayor en la economía fue haciéndose más visible y protagonista en la esfera política de la época. Sin embargo, más allá de controvertir o subvertir el orden monárquico imperante, a esta clase social relevante le preocupaban sus propiedades, negocios, y el mercado en el que desarrollan sus actividades, sobre las cuales busca y pretende tener mayor control, sin denostar el poder concentrado en el Monarca.

Las leyes, son lo que realmente interesan a la burguesía, aquellas normas que regularían su

propia actividad económica, los tributos, y los derechos liberales de la propiedad privada y la libertad. La dirección del Ejército, la nominación de los ministros y de otros funcionarios, declarar la guerra y hacer la paz, siguieron siendo potestades del naciente Monarca Constitucional, con lo que en principio se logró un equilibrio convenido entre las partes, concentrando así el control de la elaboración, aprobación y reforma de las leyes en la Institución Parlamentaria (Burke 1770, pp. 33).

Tal y como suelen cambiar los escenarios y momentos políticos, cambian los sistemas y modos de gobierno. El Reino Unido no ha sido la excepción a esta premisa, y aquella Monarquía Constitucional que en principio parecería haber dejado satisfechos a unos y otros, muta nuevamente. Ahora el centro de la evolución recaerá sobre las dinámicas que se circunscriben en el cuerpo ministerial del Monarca, que como lo apuntara Weber (1967) se desarrollan inicialmente en la lógica de cuerpos colegiados de consejeros y que con el tiempo se convertirán en colegiaturas de funcionarios políticos o lo que hoy se conoce como gabinete ministerial, sobre el cual recae la exigencia de responsabilidad política y la búsqueda de una dirección política unificada.

Inicialmente la designación del gabinete era un acto de “*confianza*” del monarca hacia sus ministros. Sin embargo, la necesaria comunicación entre Parlamento y Monarquía para el funcionamiento del Estado, abrió la puerta a ministros con alta ascendencia entre los miembros del Parlamento, lo que, facilitaba el ejercicio del Gobierno, no siendo igual, cuando la situación era contraria, dando paso a la parálisis y bloqueo entre poderes. A partir de esta nueva realidad, se evidencia la necesidad de que los ministros del Rey cuenten con la confianza del Parlamento, siendo esta de ahora en adelante la que legitime la permanencia o no en el cargo ministerial.

Para ilustrar lo expuesto en el párrafo anterior, es importante hacer un breve recuento de lo que fue el enfrentamiento entre Sir Robert Wapole con el Rey Jorge II puesto que en este contexto se observa el nuevo concepto que dará cuerpo al Sistema Parlamentario de Gobierno, la confianza, vista esta como el acto político voluntario por medio del cual el Parlamento entrega su beneplácito a un conjunto de ministros que habrá de constituirse en Gobierno, con la posterior asunción de la figura del Primer Ministro durante el reinado de Jorge III.



Sir Robert Wapole (1715 – 1742), investido Primer Ministro en el reinado de Jorge I de la casa de los Hannover (1714 – 1727), se constituiría en el personaje por medio del cual, gracias a su prestigio y ascendencia sobre el Parlamento Británico, invertiría los papeles previstos en la Monarquía constitucional de inicios del Siglo XVIII. Al asumir el trono Jorge II (1727 – 1760), continuaba ejerciendo como cabeza del consejo de ministros, solo que su nueva situación era distinta, puesto que no contaba con el beneplácito del nuevo Rey; pero esta situación no fue argumento para que Wapole dejara el cargo, por el contrario, se cobijó con el apoyo del parlamento permaneciendo como ministro quince años del reinado de Jorge II hasta 1742 cuando pierde la confianza del Parlamento y debe dimitir, reafirmando la condición necesaria de que la confianza del Gobierno provenga del Parlamento. (Matteucci 1998: pp 154 - 159).

Al revisar detenidamente el hilo conductor de este acontecimiento, se puede identificar la piedra angular del más esencial de los requisitos que conforma el originario concepto de la Responsabilidad Política, a saber, **la confianza parlamentaria**, evolucionando de esta forma hacia un sistema donde los ministros debieron encontrar su legitimidad ya no en el monarca, sino en el Parlamento.

De lo anterior, se citan por lo menos tres causas sobre las cuales descansa la evolución del Sistema Constitucional Inglés al Sistema Parlamentario. La primera tiene que ver con el prestigio de la institución parlamentaria, que con la creciente influencia de la Cámara de los Comunes en la determinación de los asuntos de Estado, encontró legitimidad para disminuir y controlar el poder del monarca, lo que le permitió gozar de reconocimiento entre la sociedad británica en general; la segunda se refiere al cambio dinástico en la titularidad del trono británico, asumido por la Dinastía de los Hannover, a quienes seguían interesando más los asuntos de Alemania y por tanto reinando en cuerpo ajeno, cuando Jorge I inasistiendo a los Consejos de Ministros empezaba a dejar en manos del ministro preferido o Primer Ministro la dirección del Gobierno y la relación con las Cámaras del Parlamento; y por último, la consolidación de marcados grupos de acción política parlamentaria muy diferenciados entre sí como los *whigs* y *tories*,

pudiéndose identificar entre quienes constituían o respaldaban el gobierno y quienes se oponían al mismo, lo que determina la dinámica de la confianza o desconfianza entregada al gabinete ministerial de la monarquía.

2. Responsabilidad política: La definición y su alcance

2.1. La definición

Es pertinente realizar un acercamiento conceptual desde la definición que hace en su tercer punto la Real Academia Española sobre la responsabilidad: “*cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado*”. Según lo expresado en esta definición se tendrían claramente varios elementos sobre los cuales hay que detenerse. El primero de ellos, el denominado “*cargo*” u “*obligación*”, sobre el cual no es necesario hacer mayor claridad, solo que la responsabilidad es atribuible a quien le ha sido confiada y por la cual debe responder, pero cuando haya error; el segundo elemento que detalla la definición de la RAE es el componente moral, y es aquí donde se empiezan a definir algunos linderos frente a lo que debe entenderse por responsabilidad política, pues no necesariamente las actuaciones del gobernante que sean inmorales serán delitos, y no por ello deberán estar exentas de juicio de responsabilidades. El profesor Bustos Gisbert ha manifestado al respecto que “*la obligación de responder, es, la obligación de todo ciudadano, pero especialmente la de todo cargo público de rendir cuentas de sus actuaciones en el ejercicio de su cargo*” (Bustos Gisbert 2007: pp. 142).

En la misma línea argumental, el Juez Nolan definiría a la responsabilidad en el entendido que todos los funcionarios “*que desempeñan un cargo público son responsables de sus decisiones y acciones ante la opinión pública y deben someterse a cualquier control que sea pertinente para su cargo*”¹. Sin embargo lo anterior no arroja aún un concepto claro y cerrado. Para ello debe delimitarse bien el escenario sobre el que nos estamos moviendo, que no es otro sino el político, donde las acciones de quienes ejercen gobierno y dirección deben ser observadas también desde un cariz de oportunismo político, ético y moral.

¹El Juez Lord Nolan fue el encargado de presidir la primera comisión de Normas de Conducta en las Instituciones Públicas, de donde resultaría el primer informe de recomendaciones para establecer reglas claras y códigos de conducta de los funcionarios del Estado frente a sus responsabilidades públicas. Esta Comisión fue creada por el Gobierno británico en 1994 y el primer informe presentado en 1995. Véase “Normas de Conducta en las Instituciones Públicas”, Primer Informe, traducido por Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

2.2. La evolución e instrumentalización política del concepto

Hallar responsables de sus ejecutorias a los gobernantes siempre ha sido un cometido propuesto por los estados democráticos, en cierta medida por la necesidad de que las realidades y complejidades sean administradas observando cánones que atiendan al interés colectivo.

El *Impeachment* fue una de las primeras respuestas dadas para atender a esta necesidad. Sin embargo, la institución estaba circunscrita a revisar actitudes de los gobernantes que reñían únicamente con la legalidad, es decir acciones delictivas tipificadas. Si bien la acción punitiva contra quienes gobiernan (no todos) fue trasladada al Parlamento, este hecho por sí mismo no puede catalogar al *Impeachment* de mecanismo de responsabilización política.

Sus objetivos son distintos, sus propósitos persiguen el crimen, el delito, es por decirlo de otra forma, una nueva categorización dentro de la jurisdicción que le ha sido entregada al poder parlamentario para viabilizar el juicio al gobernante. Pero circunscribir la acción de control y responsabilidad política del Parlamento hacia el ejecutivo meramente en los delitos tipificados, conlleva a minimizar el margen de acción propio de la institución y el correspondiente diálogo entre iguales que debe prevalecer en los sistemas democráticos de gobierno, cayendo por demás en el grave error de confundir y diluir en una misma cesta, responsabilidad política y responsabilidad penal, circunstancia que debe evitarse.

La responsabilidad penal se entiende como la relación que todo individuo tiene frente al ordenamiento jurídico – legal como sujeto de derecho, a quien caben sanciones en los casos de infracción de la norma, donde deberá observarse de forma clara y nítida la disposición del mismo para realizar la acción delictiva (dolo o culpa) de tal forma que el aparato jurisdiccional quede plenamente convencido en sede judicial de su culpabilidad. Mientras que, la responsabilidad política obedece a criterios de valores y principios morales de la acción del gobernante en actos propios, o eligiendo y vigilando a sus funcionarios (Bustos Gisbert 2007: pp. 146) en un escenario y tiempo determinados, consultando por lo general criterios de oportunidad.

Esta diferenciación resulta importante para comprender la necesaria vinculación que debe existir en un sistema representativo entre Gobierno y Responsabilidad Política, pues estas dos instituciones se complementan, están íntimamente

ligadas, se necesitan una a otra para constituir el círculo virtuoso de la necesaria correlación y comunicación entre representante y representado.

La representación ya no se ejecuta al arbitrio de los dictados individuales de quien detenta el poder delegado sino que este debe asumirse de acuerdo en el interés colectivo que ahora representa, y es sobre esta base, que debe concretarse la responsabilidad política, o en palabras de Manin “*es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aun contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno*” (Manin 1998: pp. 286).

En este escenario la acción gubernativa avanza hacia otros linderos. Los actos de quienes detentan el poder son susceptibles de valoraciones mucho más allá del reduccionismo penal, disciplinario o fiscal; cada decisión, acción u omisión en el ejercicio de la potestad gubernamental lleva implícito un cariz político que debe ser valorado de forma distinta al procedimiento previsto en el *Impeachment* o Acusación Constitucional.

La ineptitud, el mal gobierno, el abuso del poder, la falta de transparencia en el ejercicio de lo público, no siempre serán delitos, pero seguramente si serán conductas irresponsables realizadas en un marco de acción política por las cuales el titular del poder delegado deberá responder ante quien le ha entregado su confianza en el sistema parlamentario, o ante quien hace las veces de constituyente derivado en el sistema presidencial, que es el legislativo. Este avance es sin lugar a dudas el ápice sobre el cual debe ser observada la Responsabilidad Política de los Gobernantes.

Edmund Burke es quizás uno de los pensadores ingleses más citados cuando se hace referencia a la cuestión relativa sobre la Responsabilidad Política. Su intervención en la Cámara de los Comunes como promotor del *Impeachment* al ministro Hastings, a propósito de las críticas que se realizaban a la mala administración colonial del Reino Unido en la India, traza líneas claras sobre la sobreviniente institucionalización de la Rendición de Cuentas.

Burke afirmó que “*todo poder político establecido sobre los hombres y que todo privilegio reclamado o ejercido con exclusión de ellos, por ser totalmente artificial, y por ende una anulación de la igualdad natural de la humanidad en su conjunto, debe ser ejercido de*



uno u otro modo, en última instancia, para beneficio de ellos.

(...) tales derechos o privilegios como queráis llamarlos son todos, en el más estricto sentido, una obligación; y en la esencia misma de toda obligación está el deber de dar cuenta de ella; y hasta puede cesar totalmente" (Macpherson 1980, pp. 52).

Podría decirse entonces que el componente político de la responsabilidad crea una categoría importante dentro del gobierno representativo para mantener los principios que le fundan en la relación necesaria del Ejecutivo y el Parlamento, de tal forma que el poder ejercido desde el gobierno sea controlado y responsable. Para ello la célula legislativa pondrá en marcha los mecanismos que la habilitan para equilibrar el poder entre las instituciones del Estado, y llamar a rendir cuentas a quienes están legal y constitucionalmente obligados (Bustos Gisbert, 2001, pp. 38).

Para finalizar, es necesario delimitar de alguna forma el sujeto sobre el cual pueden hacerse efectivas las sanciones previstas según los ordenamientos constitucionales y sociales por irresponsabilidad política desde el ejercicio del control horizontal entre Ejecutivo y Legislativo, o dicho de otra forma, quiénes están llamados a rendir cuentas políticamente ante las células legislativas.

Efectivamente, quien sea sujeto de reproche político, debe responder a la categoría de político. En sus decisiones por lo general siempre habrá un componente político, es decir hace parte de la élite política. Son aquellos que dirigen y gobiernan, que trazan líneas de acción, que ejercen poder y autoridad, y por tanto se deben separar de este planteamiento todos aquellos funcionarios que responden a criterios técnicos y a los jueces que en teoría motivan sus decisiones con apego a la Constitución y la Ley (Schedler, 2008, pp. 30).

2.3. Responsabilidad política como Rendición de Cuentas

El mejor instituto que recoge la evolución de la Responsabilidad Política es quizás lo que hoy se conoce como Rendición de cuentas, del que se ha afirmado anteriormente es el resultado evolutivo de la figura del *Impeachment* británico, que procura garantizar el ejercicio probo del poder confiado a las instituciones y sus agentes. De gran ayuda son algunas conceptualizaciones realizadas desde la ciencia política de este instituto para poder seguir avanzando y encontrar un concepto uniforme.

Cheibub y Przeworski destacan el carácter retrospectivo de la responsabilidad política en la dinámica del ejercicio democrático, donde son necesarios ciudadanos informados que puedan discernir sobre los fines que busca el gobernante, y a su vez, puedan realizar las valoraciones y juicios de responsabilidad política pertinentes: "Governments are "accountable" if citizens can discern whether governments are acting in their best interest and sanction them appropriately, so that those incumbents who satisfy citizens remain in office and those who do not lose it. Accountability is a retrospective mechanism, in the sense that the actions of rulers are judged ex post by the effects they have. Rulers are accountable if the probability that they survive in office is sensitive to government performance; otherwise they are not accountable" (Cheibub, J & Przeworski, A 1999, pp. 222).

Por su parte A. Schedler (2008, pp. 14) se acerca a una definición compuesta entre *answerability* y *enforcement*, donde la primera recoge la obligación que tienen los gobernantes de informar y justificar sus actos, y la segunda se refiere a la capacidad que le ha sido entregada a una institución de sancionar a los representantes y funcionarios públicos que rompan con reglas de conducta y acción política que deben observarse en el ejercicio de la administración y dirección del Estado.

Los conceptos anteriores coinciden en el carácter preventivo, informativo y correctivo que debe tener la rendición de cuentas para procurar escenarios gubernativos accesibles a los ciudadanos, de tal forma que las acciones de quienes gobiernan estén mayoritariamente al escrutinio público. Sin embargo, considero importante que la teoría de la responsabilidad política se robustezca de la necesaria acción sancionatoria planteada por Schedler y otros muchos teóricos de la ciencia política, frente a los críticos que plantean el desuso de las sanciones a los gobernantes como resultados últimos de los procesos de responsabilidad política. Y es que el hecho real de que los mecanismos políticos sancionatorios no sean usados, no puede constituirse en el argumento que lleve al traste la posibilidad latente de separar del cargo al funcionario que es irresponsable políticamente.

En este orden de ideas la rendición de cuentas se entiende como el canal más expedito institucionalmente para concretar la responsabilización política de quienes gobiernan o ejercen potestades delegadas, comprendiendo siempre que esta se estatuye como un concepto compuesto entre deberes u obligaciones y

sanciones por irresponsabilidad política como consecuencia, más no siempre como fin.

2.4. Estadios de interacción de la Rendición de Cuentas

La sociedad da orden a sus intereses a partir de relaciones entre ciudadanos, instituciones, representantes, y otros agentes, para buscar por lo general una armonía sistémica del Estado y sus instituciones. Este entramado de relaciones entre sociedad y Estado se refleja de la misma forma en la rendición de cuentas, donde participan ciudadanos, organizaciones de ciudadanos, Partidos Políticos, Gobierno, legislativo, administración de justicia, entre otros actores.

Entender la dinámica en la que se mueve la rendición de cuentas, es siempre un ejercicio que debe conducir a las instituciones y sociedades a observar el sistema político, la gobernabilidad, el respeto a la democracia, la realidad política, social y cultural, entre otros aspectos (Bustos Gisbert, 2001, pp. 42).

En 1994 el profesor O'Donnell trazó las líneas de lo que denominó "*rendición de cuentas horizontal*" en donde analizó el funcionamiento de la institución en democracias nacientes, y para 1997 retroalimentó su teoría con el examen realizado a las poliarquías donde la rendición de cuentas era débil o intermitente (O'Donnell, 1997).

Una relación entre niveles, y otra de comunicación y control entre pares determinaría el espectro sobre el cual se debe llevar a cabo la Rendición de Cuentas como mecanismo de la Responsabilidad Política. Esta puede ser horizontal y vertical (O'Donnell, 1997, 2004) o difusa e institucional² (Díez-Picazo, 2000); otros autores han trazado linderos transnacionales³ como campo de aplicación de la rendición de cuentas (Schedler, 2008, pp.36), sobre los que no nos detendremos en esta ocasión.

2.4.1. Rendición de Cuentas Vertical

Esta categoría se entiende en un contexto claramente democrático donde el ciudadano tenga las garantías suficientes para acudir a elecciones periódicas, libres, transparentes, de tal forma que puedan premiar o castigar las ejecuciones del gobernante en el desarrollo de las responsabilidades y potestades que le han sido confiadas. Además la revisión vertical de la Responsabilidad Política permite escrutar si

efectivamente variables tales como la libertad de expresión, de asociación, y políticas públicas de transparencia y buen gobierno, facilitan el ejercicio de este control por parte de la sociedad y de las agencias que se organizan en torno a ella para hacer efectiva la Responsabilidad Política de los gobernantes (O'Donnell, 1997, pp. 2); Las denuncias de la sociedad, la investigación libre de los actos y ejecuciones de los gobiernos y sus componentes internos, deben constituirse en herramientas para la materialización de canales pertinentes hacia la plena individualización del agente responsable, o el colectivo que de forma solidaria debe asumir el costo político de los errores o desatinos en el desarrollo de las ejecutorias públicas. En esta ubicación teórico - espacial se debe distinguir por lo menos tres posibilidades de relación vertical sobre la que podemos aplicar la Rendición de Cuentas, a saber estas son: relación vertical a través de elecciones, a través de agencias de control social y a través de relaciones de jerarquía en el ejecutivo.

2.4.1.1. La relación vertical a través de elecciones

El componente democrático salta a la vista en lo que se refiere a una relación vertical que se fundamente en elecciones. El "pueblo", haciendo uso de su poder soberano, elige sobre quien depositará su confianza, a quien le entregará la potestad de gobernar, de dirigir, y por consiguiente a quien le pedirá cuentas de sus actos de gobierno. Tan solo cuando el gobernante ve expuesto su poder a la posibilidad de cese anticipado, expulsión, o no reelección, es cuando asume conductas tendentes a resolver los asuntos generales dejando de lado los propios. La sanción electoral está latente y ningún político quiere ser condenado políticamente por el escrutinio de los votos.

Maravall (2006, pp. 10) afirmó, "*se trata de una evaluación sobre acciones pasadas de los políticos, no sobre lo que depara el futuro. El gobierno del pueblo solo consiste en este control retrospectivo de los cargos públicos por parte de los votantes cada cuatro o cinco años*". Sin embargo, este procedimiento de sanción en los sistemas presidenciales para nuestro caso, aunque democrático, suele ser tardío y poco oportuno, por la rigidez que supone el mandato presidencial, la dificultad de anticipar el retiro

² La responsabilidad política difusa puede entenderse como el juicio de reproche que pueden hacer los ciudadanos del gobierno y que suele ser traducida en índices de popularidad y encuestas, mientras que, la responsabilidad institucional se traduce en la posibilidad que tiene un órgano del Estado para que en ejercicio de las funciones que le han sido conferidas, pueda reprobando las ejecuciones de otro órgano, provocando para nuestro caso la dimisión forzada del ministro.

³ Sobre la rendición de cuentas transnacional solo cabe decir que en aquella dinámica de relación entre niveles propuesto por el profesor O'Donnell, se concibe igualmente una dinámica relacional entre estados que se controlan entre sí, a través de instituciones de carácter internacional entre otras cosas para exigir resultados y vigilar la transición o consolidación de los procesos democráticos en los estados.



de mandatarios ineptos, y la recurrente prohibición de la figura de la reelección (Mainwaring, S. Shugart M. 1993, pp. 662).

2.4.1.2. *La relación vertical a través de agencias de control social*

En esta relación se parte de la idea de que el control no se hace en retrospectiva, es decir, castigando los errores ya ocurridos en el pasado, sino que por el contrario se hacen de forma oportuna, observando la realidad vigente y los hechos latentes.

Ya no se habla de ciudadanos que eligen o reprueban, sino de organizaciones sociales y medios de comunicación independientes que se suman a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los gobernantes en un propósito claro de establecer responsabilidades políticas. A diferencia de la relación vertical electoral, aquí no se entrega un cheque en blanco, los ciudadanos constituidos en parte de las nuevas estructuras organizativas del tejido social, llámense movimientos sociales, profesionales o permanentes y el periodismo independiente de investigación o de acompañamiento social, reprobarán los actos de corrupción y la irresponsabilidad gubernativa, los harán públicos, ejercerán presión, buscando la renuncia, o la activación de los mecanismos de responsabilidad política horizontal con prontitud y oportunidad (Peruzzotti 2008).

2.4.1.3. *La relación vertical a través del control jerárquico que debe darse en el ejecutivo*

Esta categoría obedece a la responsabilidad política que les asiste a los ministros del Gobierno, a los secretarios de Estado y demás funcionarios en orden jerárquico, de responder por sus actos y ejecutorias ante su inmediato superior. En el caso español los ministros deberán responder por sus actos individualmente ante el Presidente del Gobierno, de forma igual los secretarios darán cuentas ante los ministros, y así sucesivamente (Bustos Gisbert, 2001).

Jerárquica e internamente se realiza la rendición de cuentas entre las estructuras administrativas y directivas del poder ejecutivo, donde la responsable designación de funcionarios y colaboradores, sumado a un desarrollo eficaz de los canales de comunicación y control entre dependencias y agentes evitará la activación de mecanismos de sanción por parte de controles verticales u horizontales.

2.4.2. *Rendición de Cuentas Horizontal*

En la lógica de los pesos y contrapesos, la rendición de cuentas horizontal es la relación de mutuo control que existe entre los distintos poderes del Estado, poniendo en marcha las herramientas que la organización institucional les ha entregado, para impedir el abuso o la errada administración del poder.

Interpretando esta dinámica, es pertinente afirmar que la rama judicial controla los poderes legislativo y ejecutivo en lo referente a sus actos contrarios a la ley, y el legislativo ejerce la potestad del control político al ejecutivo, y excepcionalmente moviliza su facultad jurisdiccional para juzgar al ejecutivo en los casos taxativos que señala cada sistema político y penal. En esta segunda órbita de interacción institucional se entiende entonces que la responsabilidad política como rendición de cuentas se concretiza a partir de la movilización del aparato legislativo en sus funciones de responsabilización y sanción política en la lógica del equilibrio de pesos y contrapesos.

Las siguientes afirmaciones no suponen una posición en contra de la movilización social como agente de cambios en los estados y sociedades. Sin embargo suelo inclinarme hacia la idea de que se hace preferible y menos odioso a la democracia, hacer uso de las instituciones legales y constitucionales establecidas para sancionar el mal gobierno, que abrir puertas a golpes de estado o caudillos (outsider), entre otros riesgos, que rompan con el orden democrático de derecho como resultado de la exacerbación popular incontrolada.

Varios casos en el cono sur cuentan como ejemplos de lo que sucede cuando el control político que el legislativo debe realizar sobre el gobierno, no se realiza, o en su defecto se concreta de forma tardía y extemporánea. La movilización social es un componente necesario en toda democracia, pero las instituciones y sus agentes no deberían esperar a que la sociedad se movilice para realizar a cabalidad las funciones que les competen, y poner en riesgo otros componentes de la estabilidad democrática como lo son la buena marcha y confianza de la economía, la gobernabilidad, la educación y el Estado de Derecho⁴.

3. **La moción de censura**

La moción de censura, en adelante MC, se ha llamado a la herramienta sancionatoria que se

⁴ Sobre crisis presidenciales y de gobierno en América Latina, léase a Pérez Liñán, Aníbal. "Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2009.

prevé en el ejercicio de la rendición de cuentas como última consecuencia política aplicable a la irresponsabilidad de los gobernantes en el ejercicio de la administración pública, constituyéndose en un excepcional mecanismo que conmina al funcionario público y al gobernante a realizar sus funciones no solo con apego a la Constitución y las leyes sino a criterios morales y éticos, so pena de ser sancionado con la separación del cargo, para hacer cesar el mal que se le está infligiendo a la administración y dirección de los asuntos del Estado.

No prever una respuesta sancionatoria a la irresponsabilidad política es dejar a medias el recurso teórico expuesto, pues el efecto generado es de mera expectación discursiva y retórica, dando paso a la insatisfacción y el descontento político y social, toda vez que, aunque se pongan de presente actos reprochables del gobierno en su conjunto o de forma individual de alguno de sus miembros, éste en contra de las evidencias, respaldado por su jefe, podrá continuar en el cargo.

La Constitución y la Ley deben cumplirse y respetarse, para lo cual hay que establecer sanciones como advertencia latente al poder ejecutivo para obligarle a ceñirse y actuar conforme a ellas. De otra manera, que significaría un poder a medias, que aunque puede realizar juicios de responsabilidad no pueda movilizarse contra los actos que reprocha y censura (O'Donnell, 1994, pp. 61).

Siguiendo el hilo conductor, la MC puede ser invocada contra un ministro o contra el conjunto del gobierno en cabeza del Primer Ministro o Presidente del Gobierno, todo depende a quién o quiénes se entregue la confianza, hablando en lo que corresponde a sistemas parlamentarios, porque esta premisa no es el argumento para la formulación de mecanismos de este tipo en los sistemas presidenciales.

El profesor Bustos Gisbert (2001), es partidario de avanzar más allá del reduccionismo que supone argumentar exclusivamente a partir de la relación de confianza, es decir, no limitar el debate al hecho de que no hay responsabilidad directa de los ministros que pueda ser exigida por el Parlamento, y que por el contrario se trascienda a otras fronteras conceptuales más allá del componente sancionatorio, como los planteamientos descritos en el informe Scott, donde a partir de las irregularidades que se evidenciaron sobre la violación a la prohibición de venta de armas a Irak por parte del Reino Unido, se hacen cuestionamientos sobre el

hecho de que ningún ministro haya respondido políticamente, haciendo parecer como una mera convención formal la Institución de la Responsabilidad Política, por lo que plantean dar una función más amplia a la Rendición de Cuentas, orientándola hacia la transparencia y el buen gobierno, con la moción de censura como ultima ratio (Bogdanor, 1996).

Es en este orden de ideas en el que sigue su exposición el profesor Bustos Gisbert, dirigiéndose a comprender que la MC es el último escalón de la responsabilidad política al que debe llegarse, transitando antes por estadios como el encausamiento, la información, explicación y rectificación. Alude además que la crisis de la eficacia de la institución es hoy más evidente que antes, a razón de que el Estado y sus instituciones han crecido y se han complejizado al punto de que ya el jefe de una cartera ministerial no puede tener el completo control sobre cada uno de los funcionarios y dependencias, debiendo acogerse a modelos de desconcentración y descentralización de las funciones, porque de otra forma la institución se haría lenta e ineficaz. Por otro lado, la institucionalización del sistema de partidos ha permitido mayor disciplina entre sus militantes, lo que supone una mayor fortaleza para los ministros en la lógica de que estarán cobijados por el apoyo de su partido que en teoría es mayoría en la institución parlamentaria, y por consiguiente de su jefe (Presidente de Gobierno) que podrá mantenerle en el cargo escudado en la responsabilidad colectiva, nombrarle en otro, o remodelar el Gobierno (Bustos Gisbert, 2001, pp. 21 a 24).

Es importante hacer referencia a las motivaciones que pueden conllevar a la individualización de la responsabilidad ministerial. Básicamente deberán tenerse en cuenta como argumentos, todos aquellos actos que involucren elementos tales como la aptitud profesional y personal. Con ello se busca que el ministro sea competente de forma integral para asumir las responsabilidades que le serán confiadas, y aquellas funciones que son de naturaleza exclusiva de la función del cargo.

Estimo necesario aclarar, a mi modo de ver, que el componente personal es un elemento a revisar con mucho tacto, habida cuenta que no debe traspasar las fronteras que establece el derecho a la privacidad. En ese orden de ideas, las conductas personales que serán consideradas deben ser todas aquellas que sean relevantes públicamente y que guarden relación con el ejercicio de sus funciones, funciones que



por consiguiente deberán ser realizadas de acuerdo con los cánones constitucionales y legales, pero también sujetas a códigos de conducta que se ajusten a los principios y valores que sustenta cada sociedad, velando además porque estos códigos de responsabilidad sean asumidos por sus subalternos y departamentos adscritos, llevándose los elogios cuando los resultados sean favorables y asumiendo el costo político cuando sean adversos.

4. La relativización de la confianza: Una reflexión final frente a nuestros sistemas presidenciales

En las primeras páginas veíamos cómo la confianza es un elemento fundamental en los sistemas parlamentarios, sobre el cual se fundamenta la potestad del Parlamento para remover al Primer Ministro o miembros del gabinete (*dependiendo del sistema*) cuando este pierde la confianza, circunstancia que no opera igualmente en los sistemas presidenciales precisamente por la legitimidad directa que tienen tanto el Presidente de la República como cada uno de los miembros que componen el órgano legislativo, debiendo los Ministros de Estado responder a la confianza dada por el jefe del ejecutivo, entendiéndose de forma clásica, que se niega la posibilidad de aplicar por parte del Congreso sanciones traducidas en cese forzado de los ministros.

Considero necesario que dentro de las medidas que deban asumirse por los sistemas presidenciales para privilegiar el equilibrio de pesos y contrapesos, herencia clara del sistema presidencial estadounidense (*que hace razón para contener el despotismo*), se tenga en cuenta la necesaria relativización del concepto de confianza, y si de ponderar se tratase, entre mantenernos firmes al concepto clásico y abrir la posibilidad de que los órganos legislativos puedan llevar a cabo juicios de responsabilidad política a los Ministros de Gobierno para facilitar la rendición de cuentas y el ejercicio de una administración responsable y proba, deberemos en mi concepto decantarnos por la segunda posibilidad.

Mantener concentrada la exigencia de responsabilidad política de los Ministros de Estado en los presidentes, conlleva a que los sistemas actúen de facto en la exigencia de responsabilidades políticas a través de mecanismos como la Acusación Constitucional que debe estar circunscrita al Juicio Constitucional, como puede observarse en varios

casos recientes en Latinoamérica, que nos revela la necesidad de adecuar la figura de la interpelación y otras similares, para que consulte criterios de oportunidad política, y pueda invocarse para retirar de la administración al funcionario que actúa políticamente de forma irresponsable, tal y como sucede en el presidencialismo acentuado que tenemos en Colombia con la figura de la moción de censura.

Articular de esta forma el andamiaje de responsabilidades políticas crea una válvula de escape que ante disensos políticos sobre la marcha del gobierno, la incompetencia de sus funcionarios y demás razones de índole político, previniendo las argumentadas razones de Linz (1998) para las crisis presidenciales, el Congreso, sin la necesidad de tocar al primer mandatario le adjudique indirectamente responsabilidad política, y directamente sus ministros asuman el costo político derivado.

Frente a quienes vean en lo dicho una completa herejía solo me queda sustentar que no debe existir poder sin control, y no debe haber actos políticos o constitucionales sin consecuencias políticas o constitucionales. Es legítimo que el poder legislativo llame a responder políticamente a los Ministros de Estado, si lo entendemos como la función que cumple un órgano legitimado a través de elecciones para equilibrar y contener el poder, en últimas será el mismo elector a través del poder constituido quien realice el correspondiente juicio de responsabilidades a los ministros, actores que por demás, no gozan de la legitimidad directa. El poder es uno solo, emerge del constituyente primario, el pueblo soberano, que delega en las instituciones del Estado la dirección de los intereses de todos sus asociados, seguir dejando exclusivamente al ejecutivo la responsabilidad política de sus miembros, es mantener el lógico maridaje que se da entre cada uno de los miembros del Gobierno, sin que puedan concretarse sanciones a la irresponsabilidad política de sus miembros.

Bibliografía

- Bogdanor, V. (1996). "THE SCOTT REPORT". *Public Administration*, vol. 74, pp. 593–611.
- Burke, Edmund; Adanez Gonzales, Noelia; García González, Mari. Luz; & Juanatey Dorado, Luisa. (2008). "Revolución y descontento: Selección de escritos políticos". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bustos Gisbert, Rafael. (2007). "Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y

- control parlamentario*", en Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, pp. 135 – 160
- Bustos Gisbert, Rafael. (2001). "La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?: La necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario". Madrid: Editorial COLEX.
- Díez – Picazo y Ponce De León, Luis María. (1996). "La criminalidad de los gobernantes". Barcelona, Editorial Crítica.
- Linz, J. J; Valenzuela, A; & Gómez Cedillo, A. (1998). "Las crisis del presidencialismo". Madrid: Alianza.
- Macpherson, C. B. (1984). "Burke". Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott & Shugart Matthew. (1993). "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", Ciudad de México. En Foro Internacional, El Colegio de México. Vol. 33, N° 4, pp. 653 – 683.
- Manin, Bernard. (2008; 1998). "Los principios del gobierno representativo" (1a, 2a reimp ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María. (2006) "La democracia y la supervivencia de los gobiernos". Madrid: Revista Española de Ciencia Política. N° 15, pp. 9-45.
- Matteucci, Nicola. (1998) "**Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno**". Madrid: Trotta
- O`Donnell, Guillermo. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". Madrid: Revista Española de Ciencia Política. N° 11, pp. 11 – 31.
- O`Donnell, Guillermo. (1997). "Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poliarquías", Caracas: Nueva Sociedad, N° 152, pp. 143 – 167.
- O`Donnell, Guillermo. (1994). "Delegative Democracy", Journal of Democracy, 5, N° 1, pp. 55-69.
- Pérez-Liñán, Aníbal. (2009). "Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina" (1ra ed. español). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, Enrique. (2008). "Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas". Buenos Aires: Auditoría General de la Nación – ponencia preparada para la reunión técnica de la comisión de rendición de cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan; & Manin, Bernar. (1999). "Democracy, accountability, and representation" (1st ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Real Academia Española: (2007). "Diccionario de la lengua española", (22a, en CD-ROM, versión 10 ed.). Pozuelo de Alarcón Madrid: Espasa Calpe.
- Schedler, Andreas. (2008). "¿Qué es la Rendición de Cuentas?". México: Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI.
- Weber, Max. (2005). "El político y el Científico", traducción de Francisco Rubio Llorente, Madrid: Alianza Editorial.