

Participación

Mutilación de la legislatura

Cómo la Constitución vigente viola
y restringe derechos políticos
fundamentales en el funcionamiento
de la Asamblea Nacional

Enrique Ayala Mora



La cuestión

No es ninguna novedad constatar que en los últimos años, la Constitución y las leyes han sido aprobadas con muy escaso debate, con procedimientos sumarios y con la acción de una mayoría gubernamental muy poco dispuesta a oír siquiera las posturas ajenas. También resulta claro que no ha habido fiscalización de las acciones del gobierno en la Legislatura. No se ha censurado un ministro. En realidad, ninguno siquiera ha llegado al pleno de la Asamblea Nacional para juicio político en todos estos años. Todo intento de enjuiciamiento ha terminado invariablemente en el archivo.

Las explicaciones de este hecho han sido diversas. Los sostenedores del gobierno han argumentado que los antiguos procedimientos de la partidocracia han sido superados con nuevas formas democráticas de legislación y fiscalización. Los opositores han culpado al abuso de las autoridades legislativas, a la dictadura de la mayoría, a los malos procedimientos de tal o cual comisión. Sin que se desconozca la existencia de responsabilidades personales, en algunos casos evidentes, esta realidad obedece a una situación más de fondo, que no es otra que la vigencia de una Constitución y un sistema legal diseñado en Montecristi para limitar y negar derechos fundamentales. Es decir, para lo contrario que se supone la actual legislación existe, ya que se destaca su carácter “garantista”. Pero la verdad es que no es así.

Tradiciones democráticas

En la historia de nuestro país, el poder ha sido ejercido por personajes de las clases dominantes o por quienes gobernaban en su nombre. Solo en unos pocos lapsos ha habido regímenes progresistas que, sin desbaratar del todo el sistema de dominación, han llevado adelante cambios importantes en la vida del Estado y la

sociedad. Pero desde el principio de la República, en varios ámbitos, se han levantado luchas por los derechos fundamentales, por la vigencia y la ampliación de la democracia. Estas luchas, si bien no han logrado vencer el poder oligárquico, han consagrado avances que son parte de una tradición democrática que se ha desarrollado en toda la historia republicana.

Las luchas contra los abusos de poder, contra las dictaduras, contra violaciones de las libertades, han ido logrando que en las constituciones y en el sistema legal se establecieran mecanismos, normas, prácticas, que han permitido la vigencia de garantías, la fiscalización de las acciones de gobierno y una vigencia más amplia de la democracia y la participación.

Desde inicios de la República han existido en el país dos prácticas legislativas de corte democrático, que se han mantenido y consolidado a lo largo de los años, aunque en ciertos momentos han sido limitadas por retrocesos que han impuesto regímenes autoritarios. La primera de ellas es la calidad deliberante de la legislatura, que siempre ha discutido y votado las leyes artículo por artículo y con la participación de todos los legisladores. La segunda es la capacidad de la Legislatura de fiscalizar al Ejecutivo y de enjuiciar políticamente a los ministros de Estado, cuando uno de sus miembros así lo plantea.

Legislatura deliberante

Desde la Constitución de 1830 se estableció que las leyes y decretos debían ser aprobados por el Congreso (art. 26, num. 11). Se reguló su presentación y la posibilidad de observaciones, objeciones o vetos del presidente de la República. Invariablemente, desde las primeras leyes emitidas, se procedió a discutir las en cada debate artículo por artículo y votándolas con alternativas y enmiendas. Esto implicaba que para cada disposición contenida en un artículo, a base del informe de la comisión respectiva, todos los legisladores podían opinar y proponer cambios a su redacción. Al fin, en cada caso, el voto decidía por mayoría.

Cuando desde 1835 se optó por el sistema bicameral (un Congreso con cámaras de senadores y diputados) se aclaró aún más su carácter deliberante. El procedimiento debía repetirse en cada cámara, hasta que se consensuara un texto. Luego se enviaba lo aprobado al Ejecutivo, que podía objetar en todo o en parte. En este último caso, el Congreso debía considerar las objeciones o vetos y resolverlos. Así podía entrar en vigencia una ley.

Las sucesivas cartas políticas mantuvieron el procedimiento. La Constitución de 1906, por ejemplo, establecía que el proyecto, “caso de ser admitido, lo discutirá cada cámara, en tres sesiones y en diferentes días” (art. 58). La legislación positiva aclaró los mecanismos de discusión y aprobación, siempre estableciendo que los cuerpos legales se debatirían y votarían artículo por artículo. En las últimas constituciones que se han emitido en el país se mantuvo el carácter general de las disposiciones pertinentes, pero se definió cada vez más el mecanismo de deliberación. Los

proyectos eran conocidos por una comisión especializada, que informaba para primer debate. Se debatía cada artículo y luego se recogía las observaciones y se presentaba informe para segundo debate. En este, se discutía artículo por artículo, a veces inclusive literal por literal, y se presentaban fórmulas alternativas hasta que alguna alcanzara mayoría. Inclusive cuando se estableció en 1978 el “Plenario de las comisiones legislativas” se mantuvo el mismo mecanismo.

El procedimiento de deliberación artículo por artículo se mantuvo invariable durante toda la vida republicana. Permitía un conocimiento de lo que se debatía. Y sobre todo dejaba en claro la postura y la responsabilidad de cada legislador. Al principio, desde luego, ese conocimiento fue restringido por lo limitado de los medios de comunicación, pero cuando se desarrolló la prensa y luego la radio, mucha gente podía seguir el contenido de los debates y conocer que opinaban y como votaban en cada caso los legisladores. La capacidad deliberante de la Legislatura, es decir la discusión y votación artículo por artículo, era una garantía fundamental, no solo de los legisladores, que podían ejercer ampliamente su función de mandatarios de la voluntad popular, sino de la ciudadanía toda, que tenía el derecho de conocer como se legislaba.

Innovación restrictiva y antidemocrática

En la Constituyente de Montecristi, argumentando que se superaba un vicio de la “partidocracia” y se ampliaba la participación, se suprimió el debate artículo por artículo en el pleno y se optó por aprobaciones “en bloque” del texto constitucional. Semejante procedimiento, aparte de que fue un atropello no solo a una tradición democrática sino a los derechos de los legisladores, trajo como consecuencia una notoria baja de la calidad de la producción legal. Los informes salidos de las “mesas” con garrafales fallas, redundancias y contradicciones, fueron aprobados en “paquetes” de veinte, treinta y hasta cincuenta artículos con una sola alzada de mano. Una comisión de redacción que reajustó de apuro el texto final, manoseado luego por el Ejecutivo, tuvo que cambiar contenidos y reducir más de cuarenta artículos que contenían repeticiones, contradicciones, hasta disparates. Pero ni así quedó bien la Constitución, que resultó enorme, reglamentaria, farragosa y, sobre todo, llena de declaraciones sobre derechos y garantías en la parte dogmática, y de disposiciones que los violan en la parte orgánica.

El procedimiento de aprobación de la Constitución quedó instalado en el nuevo sistema legislativo. Las disposiciones respecto de la aprobación de leyes, son mucho más vagas y generales que las de las anteriores. Solo disponen que “el proyecto de ley será sometido a dos debates”, para la cual debe ser divulgado con antelación y enviado a la comisión que correspondiente. Luego establece que quienes “tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideraren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (art. 137).

De las disposiciones constitucionales se desprenden dos cuestiones evidentes. En primer lugar, que en un texto tan detallista y hasta reglamentario de la Constitución de 2008, lo que se dispone para la aprobación de las leyes es, contradictoriamente, muy general y vago. Eso no fue obra del acaso, sino de la intención de dejar mayor posibilidad de que la Ley y los reglamentos establezcan en realidad todo el procedimiento, como en efecto lo han hecho. La Constitución centra el peso del debate legal en la comisión más que en el pleno de la Asamblea Nacional. Y así, en efecto, se estableció en la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente.

Una vez presentado un proyecto de ley y calificado por el Consejo de Administración Legislativa (art. 56) es distribuido a todos los asambleístas y puesto en conocimiento de los integrantes de la comisión, “de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto” (art. 57). En el plazo determinado, las comisiones especializadas elevarán sus informes a la presidencia de la Asamblea, que lo distribuirá a todos los asambleístas para primer debate. El art. 60 establece: “El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión”. Aparte de la evidente pobreza del lenguaje, este inciso elimina en forma expresa la deliberación. El primer debate queda reducido a la presentación de observaciones, sin la posibilidad de fundamentarlas en un debate o cruce de ideas.

“La comisión especializada analizará y de ser del caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley” (art. 61). En el plazo respectivo, la comisión deberá presentar informe para segundo debate que, previa convocatoria, se desarrollará “en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno”. En caso de negarse el informe de mayoría, el pleno, “por la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría”. El artículo concluye disponiendo: “Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos”.

Lo que antes era en Ecuador, y lo es aún en la mayoría de las legislaturas, una regla democrática de participación de todos los legisladores, es decir la posibilidad de proponer reformas al texto para ser votadas durante el debate, se restringe ahora solo al “ponente”, todopoderoso presidente de la comisión, que monopoliza el acto legislativo y es la única persona que puede introducir cambios. Su decisión restrictiva es inamovible, aunque la mayoría tenga otra opinión. Queda claro que también en el segundo debate se suprime la obligación de debatir y deliberar, puesto que por decisión del Pleno (es decir por simple mayoría) se puede suprimir la votación por artículos y hacerlo por “bloques” o “en paquete”.

Mutilación legislativa

Los sostenedores de la Constitución vigente y del gobierno argumentan que el sistema es más moderno, que promueve amplia participación en las comisiones, que es más ágil y permite legislar en menos tiempo. Que, de todas maneras, lo que aprueba, se lo hace por mayoría. Por fin, arguyen que en otros países hay también procedimientos de aprobación “en paquete”. Pero ninguno de esos argumentos se sostienen ante el análisis.

Está bien que los ciudadanos puedan acercarse a las comisiones para hacer conocer sus puntos de vista, pero eso no excusa que luego lo que esas comisiones han decidido por mayoría, o peor aún lo que su presidente resuelva según su entender o conveniencias, se transforme en un texto que se aprueba con el método de “lo toma o lo deja” en un gran paquete en que los legisladores no pueden establecer si están o no de acuerdo con los contenidos específicos. Por otra parte, no se debe argumentar la “agilidad” cuando se restringe o elimina la participación. Ciertamente es que en la democracia se hace lo que la mayoría resuelve, pero esa democracia se vuelve una farsa cuando se atropella a la minoría o el derecho individual de los legisladores.

En varios parlamentos del mundo hay opción de que, con un procedimiento rápido, un proyecto se aprueba en bloque con un informe previo de comisión. Pero, esto se considera algo absolutamente excepcional. Se aplica en circunstancias muy raras y cuando hay un virtual consenso en todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura. Esa, en cambio, ha sido la norma invariable de la Constituyente, el “Congresillo” y Asamblea Nacional desde 2008. En esto ni siquiera cabe presentar un cuadro comparativo. Todas las leyes aprobadas han seguido el mecanismo del “paquetazo legislativo”. Según las propias fuentes oficiales, entre 2009 y 2012, la Asamblea Nacional aprobó 63 leyes (*Aportes normativos*, Quito, 2012, p. 8). En ninguna de ellas hubo debate específico para cada disposición, a lo más una discusión global en el pleno del informe y el articulado total. Todas ellas se aprobaron sin debate artículo por artículo y con una sola votación de todo el cuerpo legal. Un verdadero record mundial de atropello a la deliberación legislativa y al derecho ciudadano a que las leyes sean debidamente analizadas y votadas.

Se ha producido lo que resulta ser una mutilación legislativa. No queda la menor duda de que las disposiciones de la actual Constitución y la manera en que las han concretado las normas específicas niegan un derecho de la ciudadanía a una formación de leyes participativa, democrática e informada. Niegan también el derecho de los legisladores, como representantes de la voluntad popular, a deliberar cuando se aprueban leyes y otros actos legislativos, y a votar cada una de las disposiciones que integran el texto, como ha sido nuestra tradición y la práctica de todas las legislaturas democráticas del mundo.

Derecho a la fiscalización

La Constitución de 1830 estableció la responsabilidad del presidente, vicepresidente de la República y de los ministros de Estado, que podían ser destituidos por el Congreso en los casos previstos por la propia Constitución y con un procedimiento legal. Las siguientes constituciones fueron precisando las obligaciones de informar a la legislatura sobre el ejercicio de sus funciones, y de someterse a enjuiciamiento político en el Congreso, cuando eran llamados para ese objeto, pudiendo ser destituidos como consecuencia de ello. En 1837 se presentó por primera vez una acusación en el Congreso contra el ministro Tamariz, que además de ser destituido junto con el ministro Morales, fue sometido a juicio en el Congreso, que le declaró incapaz de ejercer cargos públicos por dos años.

Desde esta primera ocasión se repitió muchas veces la llamada a “juicio político” o “interpelación” a los ministros de Estado, que podían ser sujetos de “censura” y destitución. Pero la facultad de la legislatura de examinar y censurar la acción de los ministros no tuvo siempre las mismas características. En el caso de constituciones que dieron grandes atribuciones al Ejecutivo con un sesgo autoritario, como la “Carta de Esclavitud” (1843) o la “Carta Negra” (1869), la posibilidad de fiscalización y censura se redujo o desapareció. En cartas políticas que dieron mucho peso a la Legislatura, en cambio, la remoción de ministros se facilitó, a tal punto, que en la Constitución 1929 se estableció que podían ser destituidos sin juicio político, con un simple “voto de desconfianza” resuelto por la mayoría del Congreso.

En las constituciones de 1945, 1946, 1967 1978, además de establecerse la obligación del presidente y otros altos funcionarios, entre ellos los ministros de Estado, de informar obligatoriamente a la legislatura, se mantuvo la institución del enjuiciamiento político, con posibilidad de censura y destitución, resueltas por la mayoría del Senado o el pleno del Congreso, a veces con una votación calificada. La “interpelación” o el “juicio político” fue uno de los elementos fundamentales de la vida legislativa y la fiscalización, cuyo valor e importancia no debe despreciarse, aunque en algunos casos se hubiera abusado del recurso.

En la Constitución de 1998 se mantuvo el juicio político de los altos funcionarios por el Congreso, pero la censura, que podía ser resuelta por mayoría, no provocaba la destitución de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo dependía del presidente de la República. En la Constitución de 2008 se volvió a la institución del juicio político que cuando culmina con cesura, implica la destitución del funcionario (art. 131). Pero, para el caso de los ministros, se estableció que, además del apoyo del 25% de los legisladores, se requiere del voto de sus dos tercios para censurarlos y destituirlos. Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa incorporó disposiciones que, en la práctica, dificultaron enormemente la fiscalización.

Fiscalización inexistente

Se estableció que todas las comisiones de la Asamblea podrían ejercer la fiscalización a través de llamar a informar a los ministros y otros altos funcionarios. De este modo, parece que hay amplio espacio para la fiscalización, pero el trámite queda allí y no llega a la Legislatura en pleno. A este hecho, hay que añadir que el presidente de la República dispuso que los funcionarios públicos no deberán enviar información solicitada por los miembros de la Asamblea Nacional, sino cuando él lo autorizara en forma expresa. Esto, aparte de negar el derecho a la libre información que cada legislador ha tenido en toda la tradición legislativa del país, viola el derecho de la ciudadanía a conocer como se gobierna el país y cómo se inyectan sus recursos.

Se estableció en la Asamblea Nacional una “Comisión de Fiscalización” que, pese a su nombre, tiene atribuciones muy limitadas en ese campo (por ejemplo, no puede investigar denuncias). Solo tramita las solicitudes de juicio político que se presentan en la Legislatura. Pero sus atribuciones no son solo de trámite, sino que, por mayoría, resuelve si una llamada a juicio político debe ir o no al pleno. De este modo, con una mayoría de un voto en la comisión se impide la realización del juicio, se viola el derecho a enjuiciar que tienen todos los legisladores y la atribución del cuerpo legislativo en pleno a oír al funcionario, debatir y decidir sobre su censura y destitución. Adicionalmente, el procedimiento adoptado para estos juicios se aparta de lo que es propiamente un juicio político para adoptar la forma de un trámite judicial penal ajeno a la legislatura, el cual, en la práctica, se vuelve un obstáculo adicional para que el caso llegue siquiera al pleno.

Desde el gobierno se ha sostenido que la atribución constitucional de fiscalizar es de la Asamblea Nacional y no de cada legislador en particular. Pero cabe una aclaración. Es verdad que realizar el juicio político es función de la Asamblea, pero el derecho de llamar a ministros y otros funcionarios a juicio ha sido, por más de un siglo y medio, derecho de cada legislador. Los procedimientos adoptados por el gobierno con su mayoría legislativa violan palmariamente esa tradición y el derecho de la ciudadanía a fiscalizar el poder público a través de sus representantes, todos los cuales deben proceder en función nacional.

Pese a las declaraciones constitucionales y a las repetidas afirmaciones oficiales sobre la existencia de amplia fiscalización, el hecho es que esta ha sido realmente inexistente en los últimos seis años. Las pruebas están al canto. No se ha censurado un solo ministro. Aún más, ninguno ha llegado siquiera al pleno de la Asamblea Nacional para enfrentar juicio político. La información se ha limitado al máximo. Las denuncias no han prosperado ante una mayoría que ha abolido la fiscalización en la Legislatura.

En lo que refiere a otra instancia que debe ejercer la fiscalización, el “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, órgano de la “Función de Transparencia y Control Social”, tampoco ha llevado adelante ninguna gestión seria

en el campo de la fiscalización y la investigación, sanción y prevención de la corrupción. El análisis de este tema sería objeto de otro estudio.

En todo caso, es un hecho que ha habido ausencia total de fiscalización efectiva bajo la vigencia de la Constitución de 2008. En esto, sin duda, hay responsabilidades políticas y personales claras que no deben justificarse u ocultarse. Pero, más allá de todo ello, es también evidente que la causa de fondo es la existencia de una estructura constitucional y legal que, pese a la tan decantada vocación “garantista” de la Carta Política, por un lado se establecen amplísimos derechos y garantías en sus declaraciones, pero por otro se organiza al Estado de modo que solo haya un poder real, que los niega y viola. El derecho de que la gente pueda conocer información sobre la cosa pública y el derecho de los legisladores a fiscalizar la acción de los altos funcionarios, especialmente de los ministros, a nombre de sus mandantes que son los electores, han desaparecido.