Congreso de los Diputados

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

FUNDACIÓN CEDDET

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

Parlamentos

Entrevistas
Teresa Cunillera i Mestres. Vicepresidenta del Congreso de los Diputados. España

Estudios
El control jurisdiccional de los actos parlamentarios.
Ignacio Torres Muro

Panorámicas
Argentina, Brasil, España y México

Nuestros Parlamentos
Nicaragua y Venezuela

Actividades de la REI en Parlamentos
Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad

1er Semestre
2010
Número 6

Revista co-editada por la Fundación Gimenez Abad y la Fundación CEDDET

Redactor Jefe

FERNANDO REVIRIEGO
Fundación Manuel Giménez Abad

Equipo Coordinador de la REI en Parlamentos:

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático Congreso de los Diputados de España

SONIA CRUZ
Coordinadora temática de América Latina

JOSÉ ALMEIDA
Coordinador temático en América Latina

Fundación CEDDET

MARÍA SANZ OLIVEDA
Gerente del Programa "Red de Expertos"

LAURA SÁNCHEZ SAIZ
Coordinadora del Área Parlamentaria

ESTHER GONZÁLEZ-LLANOS
Coordinadora técnica

Fundación MANUEL GIMÉNEZ ABAD

JOSÉ TUDELA ARANDA
Secretario General

Contactar
redes@ceddet.org

Acceso a la REI
www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL 3

ENTREVISTA
TERESA CUNILLERA I MESTRES
Vicepresidenta del Congreso de los Diputados. España. 4

ESTUDIOS
El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española.
Ignacio Torres Muro 7

PANORÁMICAS
Argentina. El sistema de partidos tras la reforma política en la República Argentina.
N. Sabrina Kenis 11

Brasil. Los partidos políticos en Brasil. Algunos parámetros de la igualdad y la desigualdad.
Mauricio Matos Mendes 15

España. La igualdad en el sistema electoral español. *Esteban Greciet García* 19

México. La participación de las mujeres en el Congreso mexicano.
Juan Díaz Rebollar 28

NUESTROS PARLAMENTOS
Nicaragua.
Heterodoxia constitucional en Nicaragua.
Ada Esperanza Silva Pérez 33

Venezuela.
El Parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado federal, con primacía en el sistema de separación de poderes.
Allan R. Brewer-Carías 37

ACTIVIDADES DE LA REI EN PARLAMENTOS 41

FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD 43

UNA FORMACIÓN MÁS COMPLETA: Los itinerarios optativos en el Área de Parlamentos 44

La presente publicación pertenece a la REI en Parlamentos está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org /licenses/by-nc-nd/3.0/es/. Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.
ISSN: 1989-6654
La REI en Parlamentos y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos
Número 6. 1er Semestre 2010

Editorial

Fernando Reviriego
Redactor Jefe
Fundación Manuel Giménez Abad
Profesor Titular de Derecho Constitucional. UNED

Abrimos el presente número con la habitual sección de *Entrevistas* donde contamos en esta ocasión con la colaboración de la Vicepresidenta Primera del Congreso de los Diputados, **Teresa Cunillera i Mestres**. Se abordan aquí diversas cuestiones atinentes a la participación de la mujer en la política a la vista de la propia experiencia de la entrevistada, recordemos que ha sido diputada en cinco legislaturas diferentes –ya en la segunda legislatura, 1982-1986 y desde la sexta en adelante, 1996 hasta la actualidad- así como alto cargo en diferentes gobiernos entre 1986 y 1996 -asesora y directora general del gabinete del ministro de Relaciones con las Cortes y de la secretaria de gobierno y vocal asesora del gabinete de la presidencia de gobierno-. Por el alcance de la revista tiene interés destacar que es asimismo en la actualidad, Presidenta de la Delegación española en la Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP). El cuestionario en esta ocasión ha sido elaborado por el Letrado de las Cortes Generales José María Codes, a quien agradecemos su colaboración con la revista en este y otros puntos.

En la sección *Estudios* contamos con un excelente trabajo de **Ignacio Torres Muro**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional español, en el que se aborda con minuciosidad, al hilo de una reciente y discutida sentencia del Tribunal Supremo, el control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un tema que, sin duda alguna, será de gran interés para los lectores de la revista.

Las *Panorámicas* de un amplio número de países (Argentina, Brasil, España y México), corren a cargo de **Sabrina Kenis, Mauricio Matos, Esteban Greciet y Juan Díaz Rebollar**, todos ellos buenos conocedores de lo que suele cocer en el ámbito parlamentario. Se abordan en varios de estos trabajos cuestiones vinculadas, bien de forma general, bien centradas en algún punto específico, a la "***igualdad de oportunidades de los partidos políticos***", temas que han sido analizados de forma amplia en Europa (en Alemania o Italia por ejemplo con la Chancengleichheit y la *par conditio*) así como en Estados Unidos (*equal opportunity*); también, de forma más específica, la cuestión de la "financiación de las campañas electorales".

La sección *Nuestros Parlamentos* acoge en esta ocasión estudios de países a los que hasta la fecha no nos habíamos acercado en números anteriores, Nicaragua y Venezuela, con detallados trabajos de **Ada E. Silva y Allan Brewer Carias**, respectivamente.

Si en el número anterior apuntábamos que el corto recorrido temporal de la revista no había impedido que contáramos en este tiempo con una extensa relación de colaboradores de diferentes países, estas dos nuevas incorporaciones nos permiten elevar aún más dicho listado: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; no desistimos en el intento de poder seguir ampliándolo ofreciendo una panorámica de los parlamentos iberoamericanos lo más completa posible.

Entrevista

Teresa Cunillera i Mestres

Vicepresidenta del Congreso de los Diputados. España

Por JOSÉ MARÍA CODES.
Letrado de las Cortes Generales.

Sra. Vicepresidenta, actualmente hay ciento veintiocho Diputadas en el Congreso del total de trescientos cincuenta, lo que representa poco más del treinta y seis por ciento de miembros de la Cámara, ¿cómo valora esta cifra? ¿A su juicio están las mujeres suficientemente representadas en la Cámara Baja española?

Yo fui diputada al Congreso por primera vez en el año 1982, en la segunda Legislatura, donde el número de diputadas era infinitamente inferior, apenas veintitrés, y por tanto tengo tendencia a valorar positivamente el incremento de la representación de mujeres en el Congreso. Ello se ha debido al esfuerzo de muchas mujeres que no nos resignamos a que por el mero hecho de serlo estuviéramos marginadas de la representación popular, pero también ha sido gracias a la implantación de las llamadas "cuotas" en los partidos políticos que generaron una dinámica imparable y que ha traído como consecuencia, entre otras cosas, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que aprobamos en la pasada legislatura. Sin duda, quedarán cosas por hacer pero el avance de las mujeres es imparable.

En el Congreso de los Diputados, la Comisión de Igualdad, como Comisión Permanente Legislativa, desarrolla la política legislativa de igualdad mediante el trabajo de los Grupos Parlamentarios. Además de esto, ¿realiza el Congreso de los Diputados iniciativas propias concretas para potenciar el papel de la mujer en el Parlamento y, en general, en todas las esferas de la sociedad civil?

El Congreso de los Diputados está totalmente comprometido con la potenciación de las mujeres y su acceso a todos los niveles de representación, de tal manera que estamos ante una cuestión siempre presente en nuestras convocatorias de becas,

Detalle de la Mesa del Congreso de los Diputados, con Teresa Cunillera i Mestres como Vicepresidenta

> El Congreso de los Diputados está totalmente comprometido con la potenciación de las mujeres y su acceso a todos los niveles de representación.

publicaciones, etc. Y sobre todo contribuyendo a la visualización de la representación femenina y lo decisivo de su contribución.

Además de sus funciones como Vicepresidenta de la Cámara, usted es la Presidenta de la delegación española en la Asamblea de la Unión Interparlamentaria, ¿Considera que se ha llegado a una representación adecuada de las mujeres en los Parlamentos a nivel internacional? ¿Cuál es la situación de las mujeres que quieren acceder a la política en África y en los países árabes?

La Unión Interparlamentaria está totalmente comprometida con la potenciación de las mujeres en el todos los parlamentos del mundo; lo hace con la exigencia de presencia de mujeres en las delegaciones, con reuniones especificas en esta materia todos los años y con un Comité de mujeres parlamentarias que elabora documentos, estudios y sirve de referencia a los parlamentos que todavía tienen un compromiso más débil con las mujeres. De la reflexión conjunta y de los avances legislativos que ha tenido por ejemplo España, en la Unión Interparlamentaria se elaboran conclusiones que sirven de referencia a muchos parlamentos.

Han pasado casi ochenta años desde la consecución del sufragio femenino en España y desde la labor de figuras tan importantes como Clara Campoamor. ¿Ha terminado ya la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la vida pública? ¿Qué queda por hacer?

El sufragio femenino fue un gran avance para las mujeres españolas y hay que recordar cómo fueron de encendidos y apasionados los debates de hace ochenta años incluso entre las propias mujeres. Ello no fue obstáculo para que posteriormente la Dictadura echara por tierra todos esos avances y volviera a condenar a la mujer al ostracismo y la sumisión al hombre que durante demasiados años nos tocó vivir. Hoy nosotras somos herederas de las dos situaciones y nos reclamamos orgullosas de la primera y comprometidas en la superación de la segunda. Este es un momento de especial importancia y orgullo en un nuevo camino para las mujeres españolas pero es evidente que no podemos olvidar la fragilidad de lo conseguido si se debilita el compromiso. No vamos a renunciar a nada pero hemos de seguir profundizando en ello y comprometer a más hombres y mujeres en la máxima igualdad.

Para terminar. Sra. Vicepresidenta, ¿qué balance nace de su dilatada experiencia corno parlamentaria? ¿Cuáles son, según esa experiencia, los principales valores que aportan las mujeres en el Parlamento? Muchas gracias por su amabilidad y por sus respuestas.

Para mí es un honor representar a Lleida en el Congreso de los Diputados, haber podido hacerla durante tantos años siempre en el Grupo socialista pero en situaciones distintas, unas veces en el gobierno y otras en la oposición. He sido Jefe de Disciplina y Portavoz adjunto de mi Grupo y hoy Vicepresidenta primera del Congreso y tanto ahora como en el futuro creo que lo importante es que las mujeres demostremos que queremos estar en política, como en otros ámbitos, para mejorar nuestra sociedad, hacerla más rica desde el punto de vista de la convivencia y de la solidaridad y es evidente que ello sería imposible si la mitad de esa sociedad que somos las mujeres, no estuviéramos representadas. Nosotras y las que vengan detrás de nosotras tenemos mucho que decir y hacer para ese mundo mejor.

El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española

IGNACIO TORRES MURO
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.
Del Cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional.

Uno de los dogmas que sirvieron para reforzar la posición de las Cámaras legislativas, cuando estas tenían que afirmar sus poderes en los Estados constitucionales aún en formación, fue el de la llamada soberanía parlamentaria. De acuerdo con el mismo, aquellas constituían islas dentro del Estado de Derecho, no sometidas a ningún tipo de control jurídico por parte de los otros órganos constitucionales y, en consecuencia, sus actividades de todo tipo no podían ser cuestionadas ante unos tribunales de justicia, que, luchando aún por afirmar plenamente su independencia, continuaban siendo vistos como instrumentos, más o menos sumisos, del poder ejecutivo, a los que no se les podía confiar la tarea de revisar los actos de las Asambleas.

Todos los Parlamentos occidentales pasaron por una fase en la que sus actos se encontraban exentos de control jurisdiccional. Aún hoy, afirmado plenamente en los Estados democráticos el principio de la independencia del poder judicial, nos encontramos con restos de esta manera de ver las cosas que en algunos países especialmente importantes para el parlamentarismo, como el Reino Unido, sigue gozando de buena salud. La progresiva introducción de sistemas de control de constitucionalidad de las leyes, a partir ya de la experiencia norteamericana de principios del siglo XIX, y que, como sabemos, ha sido un ejemplo de éxito, dada su extensión, en sus diferentes versiones, por Europa e América, durante el siglo XX, sirvió para quebrar uno de los aspectos del dogma de la soberanía parlamentaria: podían revi-

sarse por un organismo jurisdiccional los productos normativos principales de las Cámaras. No vamos a entrar en ese inabarcable terreno. Sí queremos hacerlo, sin embargo, en el de los actos del Parlamento sin valor de ley, y ver cómo este problema, que ha recibido diversas soluciones en los países de nuestro entorno, se ha abordado en España bajo la vigencia de la Constitución de 1978.

El texto constitucional español se aprueba en una situación en la que la independencia judicial se ha afirmado como uno de los principios básicos del Estado de Derecho, y en el que las Cámaras legislativas se ven forzadas a abandonar la mentalidad de fortaleza asediada, que desarrollaba sus actividades en un entorno hostil, propia de estadios anteriores del parlamentarismo, para reconocer que son un órgano más de los propios del Estado constitucional; si bien, evidentemente, uno de los decisivos, dadas sus funciones de representación de la voluntad popular. Además, no se admitían áreas exentas en el respeto a los principios del Estado de derecho, entre ellos el de pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, y la vigencia irrestricta de los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional. Con estas bases, la manera de tratar el tema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios no legislativos ya no podía ser la misma, lo que provocó que su regulación en los diferentes niveles normativos fuera muy diferente de la que había venido siendo habitual en los países occidentales, prisioneros todavía, en muchos casos, de unas tradiciones que les impedían extraer todas las consecuencias de unas realidades que un recién llegado, como España, veía con toda claridad.

> Todos los Parlamentos occidentales pasaron por una fase en la que sus actos se encontraban exentos de control jurisdiccional. Aún hoy nos encontramos con restos de esta manera de ver las cosas.

En el terreno de la protección de derechos fundamentales, terreno en el que el constituyente y el legislador eran especialmente sensibles, dada la negación de la concepción democrática de los mismos en la experiencia autoritaria anterior, destacan las previsiones del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que, al configurar el recurso de amparo contra violaciones de aquellos, incluye uno contra las decisiones o actos sin valor de Ley emanados de las Cortes, o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, recurso que pueden interponer [art. 46.1 a)] la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

No está de más destacar que, en este caso, y probablemente como una concesión a la relevancia institucional del órgano que se controla, no es preciso agotar la vía judicial previa; es decir, el recurso se interpone directamente ante el Tribunal Constitucional, sin que sea preciso el pronunciamiento anterior de la jurisdicción ordinaria, como sucede en los recursos de amparo contra actos de la misma, o de la Administración y el poder ejecutivo.

Este artículo 42 ha dado mucho juego, tras unos primeros momentos en los que parecía que el Tribunal Constitucional quería limitarlo, resucitando la doctrina clásica de los "interna corporis" (Autos del Tribunal Constitucional 183/1984, de 21 de marzo y 706/1986, de 17 de septiembre, y Sentencia 90/1985, de 22 de julio), y ciñéndolo a las relaciones entre las Cámaras y terceros. La jurisprudencia de aquel ha ido, poco a poco (Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1988, de 20 de junio, 161/1988, de 20 de septiembre, 23/1990, de 15 de febrero, 214/1990, de 20 de diciembre, 15/1992, de 10 de febrero y 118/1995, de 27 de julio, entre otras), reconociendo que también dentro del Parlamento se pueden vulnerar derechos fundamentales, sobre todo con acuerdos, apoyados por las mayorías, lesivos de los de la minoría. Basándose en la aplicación con-

junta del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y el 23.2 de la Constitución, que regula el derecho a la participación y al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, e interpretando que este último incorpora no sólo la posibilidad de acceder, sino también la de permanecer en el correspondiente cargo, ejerciéndolo sin trabas, se han desarrollado toda una serie de decisiones que han puesto bajo el control del Tribunal Constitucional la vida interna de las Asambleas, en lo que se refiere al respeto por las mismas de las reglas de juego elementales que pueden considerarse constitucionalizadas.

El equilibrio ha sido complicado de alcanzar, y así se han rechazado los intentos de recurrir contra una decisión de no tomar en consideración una proposición de ley (Auto 659/1987, de 27 de mayo), pero se han admitido los de revisar la constitución de un grupo parlamentario (Sentencia 141/2007, de 18 de junio), o la suspensión (Sentencias 136/1989, de 19 de julio, 169/1995, de 20 de noviembre, 301/2005, de 21 de noviembre), o pérdida de la condición de parlamentario (28/1984, de 28 de febrero), el control sobre acuerdos del Presidente de la Cámara relativos a sometimiento de asuntos a votación (Auto 15/2003, de 20 de enero), y las decisiones referentes al ejercicio de la iniciativa legislativa popular, cuya legislación (art. 6 de la Ley Orgánica Reguladora de la iniciativa legislativa popular) permite el recurso de amparo contra las inadmisiones por la Mesa de la Cámara de la misma (Autos 570/1989, de 27 de noviembre, y 428/1989, de 21 de julio, y Sentencia 76/1994, de 14 de marzo), entre otros casos.

Salón de actos del Tribunal Constitucional de España. Fuente: www.tribunalconstitucional.es

También han tenido especial importancia estas previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la hora de delimitar la realidad de las prerrogativas parlamentarias. No en el caso de la inviolabilidad (art. 71.1 de la Constitución), entendida como prohibición de perseguir penal, disciplinaria, o de cualquier otra manera, las opiniones manifestadas por Diputados o Senadores en el ejercicio de sus funciones, que sigue levantando una barrera infranqueable para los tribunales; pero sí en el de la inmunidad, que en España se configura (art. 71. 2 de la Constitución) como la imposibilidad de detención de aquellos, salvo caso de flagrante delito, y la necesidad de autorización de la Cámara para que puedan ser inculpados o procesados. Han sido muy llamativos los casos en los que el Tribunal Constitucional ha revisado las negativas de alguna de las Asambleas a conceder la autorización para procesar, al considerar dicho acto como lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución) del perjudicado por los actos del parlamentario. Al hilo de estas resoluciones (por ejemplo, las Sentencias 90/1985, de 22 de julio, o 206/1992, de 27 de noviembre) se ha rediseñado la institución de la inmunidad parlamentaria en un sentido muy restrictivo, pero, sin duda, más acorde con los principios del Estado de Derecho, en el que siempre es inadecuada la existencia de privilegios que pudieran resultar injustificados.

Pero no solamente en este terreno de los derechos fundamentales hay una aproximación original, al problema que nos ocupa, en España. En niveles mucho más prosaicos se ha admitido sin reticencias que los actos parlamentarios son controlables por los tribunales, opción ésta que

es rechazada en otros países europeos. Son especialmente significativas, a este respecto, las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En la primera (art. 58) se establece que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá "en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos…contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado…en los términos y materias que la ley establezca…." y se atribuye (art. 74) a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer "de los recursos que se deduzcan en relación con: c) los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas…en materia de personal, administración y gestión patrimonial".

En la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se empieza (art. 1.3) por afirmar, a este respecto, que los Juzgados y Tribunales de dicho orden "conocerán… de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado…así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas…" El círculo se cierra con los artículos 10, c) y 12, c) de la misma ley, en los que se reconoce la competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, y del Tribunal Supremo para conocer de los recursos que se deduzcan, respectivamente, en relación con "los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas….en materia de personal, administración y gestión patrimonial" y "los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados…(y)…del Senado…".

Como vemos pueden cuestionarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa los resultados de la actividad de este tipo de las Cámaras, en un paso más en esa tendencia a eliminar áreas exentas de control jurisdiccional, que marca las intenciones del constituyente, y del legislador posterior a 1978, en España.

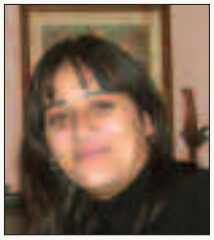
El balance de esta normativa, y de su aplicación hasta ahora por el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios, ha sido bastante positivo, sobre todo porque ambos han comprendido que no se trataba de inmiscuirse en los procesos políticos no susceptibles de control jurisdiccional, y que deben ser dejados al juego libre de las mayorías y de las minorías, cada una en su papel de gobernar unos, y controlar otros.

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha dado una actitud errónea por parte del Tribunal Supremo en estas materias, que tiene su único ejemplo, por el momento, en la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo, de 27 de noviembre de 2009 (recurso núm. 602/2007). Allí, ante la decisión de la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados de rechazar una queja por mal funcionamiento del Defensor del Pueblo, la mayoría de los magistrados se inclina por decidir que debe admitirse el recurso, aunque se dirija contra un acto parlamentario que no parece que esté dentro de los controlables, como hemos visto más arriba, si bien posteriormente lo desestima, porque la reclamación de responsabilidad patrimonial por el anormal funcionamiento del servicio público de la Oficina del Defensor del Pueblo ha de dirigirse al Consejo de Ministros. Dos votos particulares, suscritos por un número significativo de magistrados, disienten de esta solución indicando, en síntesis, que no nos hallamos ante un "acto de administración" que pueda ser controlado por los tribunales, porque la tramitación de peticiones, competencia tradicional de las Cámaras, es uno de otro tipo, producto de una competencia constitucional, y no sometido al Derecho administrativo.

Como vemos, sigue habiendo problemas para la correcta articulación del sistema en su conjunto, aún cuando esta última decisión del Supremo es, por ahora, un caso aislado, por lo que puede continuar afirmándose, como conclusión, que en el derecho español se han explorado con acierto las posibilidades derivadas de una nueva concepción de las Asambleas legislativas en la que estas están sometidas, como todos, a la Constitución, a la Ley, y al Derecho.

PANORÁMICAS

Argentina



N. SABRINA KENIS
Asesora Parlamentaria
HCDN- Investigadora UCC.
Docente Universitaria

El sistema de partidos tras la reforma política en la República Argentina

I. CONSTITUCION NACIONAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Durante las décadas de los ochenta y los noventa Latinoamérica planteó un escenario con un fuerte impulso de democratización de sus instituciones, el que se refleja particularmente en el dictado y reforma de textos constitucionales adaptándolos a una cultura política vigente en la época. Claros ejemplos de dicho proceso fueron las Constituciones de Guatemala (1985), Brasil (1998), Perú (1993), Argentina (1994), y ya en este siglo, las Cartas fundamentales de Chile (2001), República Dominicana (2002) y Uruguay (2004), solo para mencionar algunos ejemplos de afianzamiento de los Derechos Políticos en la región.

En el caso citado de Argentina, objeto de estas notas, se otorgó jerarquía constitucional a través del artículo 38 a los Partidos Políticos, al reconocerlos como "instituciones fundamentales del sistema democrático".

En este punto "debe tenerse presente respecto de los derechos llamados políticos, que la Constitución no los ha inventado

ni concedido, porque son ellos inherentes al pueblo y que reconociéndolos existentes los consagró como un atributo del pueblo de la Nación y de las Provincias, cuyas Constituciones confirman, extienden y legislan con más detalles su ejercicio" (González. Manual de la Constitución Argentina. 1935).

Dentro de los derechos políticos, el de organizarse en Partidos Políticos por ser considerados éstos esenciales para la existencia del Sistema Democrático adquiere especial relevancia en el marco de la crisis de legitimidad que afecta a aquellos, sobre todo si se tienen en cuenta funciones electorales y de gobierno, propias de la faz arquitectónica y agonal.

El Convencional Constituyente, al definir a estos como actores centrales de una democracia participativa, garantizando su libre creación y ejercicio de sus actividades, ha reconocido un sistema de partidos con especiales características, tradiciones políticas, culturales y sociales de la comunidad en un momento histórico determinado.

II. REGULACION NORMATIVA

La regulación de los partidos se realiza, como es sabido, en sede legal y recientemente (diciembre de 2009) se ha producido una reforma de la misma mediante la Ley Nº 26.571 denominada de "Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral"

Esta mal denominada "reforma política" fue aprobada días antes a la renovación del Congreso Nacional, quien atentó el resultado electoral de las elecciones legislativas, le daba un duro revés al gobierno nacional al perder las mayorías en su conformación.

Este dato no es menor, ya que las duras críticas que ha recibido el producto legislativo se centran fundamentalmente en la falta de consenso y apertura al diálogo con los actores esenciales del sistema político.

En la República Argentina previo a la sanción de la Ley 26571 el Sistema de Partidos se conformaba de la siguiente manera:

Total de Partidos: 716
Partidos de Distrito: 674
Partidos Nacionales: 42

Esta fragmentación en el Sistema de Partidos adquiere especial relevancia luego de la crisis institucional, política, social y económica acaecida en el año 2001 en donde se incrementa en un treinta por ciento (30%) el número de partidos, quizás provocado por el escepticismo y falta de confianza en los existentes.

De esta manera la crisis de confianza, la desideologización del discurso, la falta de rumbo en la acción

política, personalización de la Política, concentración de poder en un Poder Ejecutivo fuerte con presencia de marcados liderazgos, frente a un Congreso debilitado por una mayoría automática adicta al oficialismo fueron caldo de cultivo para el surgimiento de nuevas agrupaciones que bregan por un nuevo sistema de partidos.

Esta fragmentación y proliferación de los Partidos Políticos no necesariamente se entiende como existencia real de los Partidos Políticos ya que muchas asociaciones solo se constituían con fines netamente electorales, lo que dio lugar a los "Sellos de Goma", que carecían de sustento ideológico y de sentido de perdurabilidad en el tiempo.

Se torna necesario un saneamiento del sistema de partidos. La pregunta es si llevado en extremo, según lo ha legislado la nueva Ley 26.571, no se atenta contra la democracia misma, al obstaculizar la creación y funcionamiento de los mismos.

III. REFORMA POLÍTICA: LEY 26.571

La ley introduce profundas modificaciones que han sido duramente criticadas por todo el arco opositor, ya que se refuerzan un sistema de partido bipartidista, es decir, un esquema partidario que refuerza a los dos partidos mayoritarios, Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, en perjuicio de los pequeños partidos.

Como se ha apuntado, la fragmentación y la atomización del sistema de partidos argentino fue producto de una grave crisis de representatividad por la que atravesó el País a partir del año 2001.

> Durante las décadas de los ochenta y los noventa Latinoamérica planteó un escenario con un fuerte impulso de democratización de sus instituciones, el que se refleja particularmente en el dictado y reforma de textos constitucionales adaptándolos a una cultura política vigente en la época.

La denominada reforma política con las limitaciones impuestas para la creación y mantenimiento de la personería jurídica política solo va a lograr un serio obstáculo para la creación de los Partidos Políticos sin llegar a atacar a la crisis misma, que tuvo profunda gravitación en aquellos.

Si bien se garantiza el derecho a su propia constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento, se establecen nuevos requisitos para la obtención y mantenimiento de la personalidad jurídico-política.

Para su obtención es necesaria la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, dentro de los ciento cincuenta días de la obtención de aquella, debiendo, para conservarla, mantener en forma permanente el número mínimo de afiliados.

En caso de que no cumplan con los requisitos mínimos, puede caducar la personería, si no se subsanaron los incumplimientos frente al emplazamiento dado.

Además de los requisitos relacionados con el número mínimo de afiliados que deben mantener de manera permanente, se establecen otros requisitos relacionados a porcentajes mínimos que deben lograrse en cada acto eleccionario, así como la obligatoriedad del mantenimiento de un umbral electoral y presentación en elecciones primarias y generales.

A los fines de la adecuación por parte de los Partidos Políticos de los nuevos requisitos establecidos por Ley 26.571, los artículos 107 y 108 garantizaban un plazo razonable, hasta el 31 de diciembre del año 2011, lo que fue vetado por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner el día 14 de diciembre de 2009.

A partir de su vigencia y luego del veto, los partidos políticos deben reunir la totalidad de requisitos al mes de junio del año 2010, lo que obviamente los perjudica ya que no es tiempo suficiente para constituirse y lograr una mayor cantidad de afiliados y así no perder su personaría jurídico política.

Este artículo intenta poner en evidencia cómo en la República Argentina existen grandes posibilidades de retornar a un Sistema Bipartidista, según las nuevas reglas imperantes para la constitución y funcionamiento de los partidos.

Sin duda la reforma avanza en otros temas, los cuales era fundamental modificar. Sin embargo, en lo que hace al reconocimiento, y funcionamiento de los Partidos Políticos, la nueva ley pone en jaque la vida misma de aquellos al tratar de reconstruir y reforzar un sistema bipartidista, beneficiando a aquellos que cuentan con una estructura montada y/o consolidada.

Estamos ante una pretendida reforma política que alterará el sistema de partidos, creando serias restricciones y limitaciones para aquellos que no cuenten con un aparato partidario fuerte.

Toda "Reforma Política" debiera ser el fiel reflejo de los comportamientos sociales y políticos; sin embargo, en el caso tanto a nivel nacional como provincial, las recientes modificaciones al plexo normativo en materia política-electoral no han receptado la idea del consenso y debate que requiere la materia.

PANORÁMICAS

Brasil

MAURICIO MATOS MENDES
Especialista en Instituciones y Procesos Políticos del Legislativo por el CEFOR - Centro de Formación de la Cámara de Diputados.
Especialista en Derecho Público y Abogado en Distrito Federal.

Los partidos políticos en Brasil. Algunos parámetros de la igualdad y la desigualdad

La evolución de la forma de organizar los partidos políticos es un reflejo de la evolución de la representación social y la participación de la sociedad en los ámbitos de la administración estatal.

En Brasil, esta herramienta ha ido evolucionando la representación democrática desde la proclamación de la independencia y aún hoy, su formato y la ley electoral en que las partes trabajarán es objeto de intensa disputa. Con el propósito de ubicar el tema tomamos los parámetros de tiempo, la fecha de promulgación de la Constitución vigente en el país.

Ocurre, sin embargo, que para tener una comprensión real de las disposiciones incluidas por el legislador constituyente originario, es necesario retroceder hasta 1964, año del derrocamiento del gobierno de Joao Goulart. Una de las medidas adoptadas por el gobierno militar fue la abolición a través de la fuerza de todos los partidos políticos de la época.

El proceso de democratización iniciado en la década de los ochenta permitió la aparición de nuevas asociaciones partidistas,

En la Cámara de Representantes, los partidos y los bloques se garantiza la estructura administrativa para que puedan desempeñar sus actividades.

Senado Federal de Brasil

que ya luchaban en las elecciones para la Asamblea Constituyente que se instaló en 1987.

Se estableció la nueva conformación del Estado y de forma más específica, el papel de los partidos políticos, incluyéndose en el artículo 17 del texto constitucional las disposiciones que determinan la forma de creación y organización de los partidos políticos.

Entre las garantías consagradas se encuentra la libertad de crear sin la interferencia del Estado, y la posibilidad de consolidación, fusión y disolución de los partidos políticos. Están protegidos la soberanía nacional, el sistema democrático, pluralista y los derechos fundamentales de los seres humanos. Entre las disposiciones están constitucionalmente determinados el carácter nacional, la prohibición de recibir fondos de entidades o gobiernos extranjeros o de subordinación, la obligación de rendir cuentas a la Ley Electoral y la actuación parlamentaria de conformidad con la ley.

Los partidos disfrutan también de autonomía en la definición de su estructura interna, organización y funcionamiento, criterios y procedimientos para sus coaliciones electorales, y sus estatutos, después de adquirir personalidad jurídica, registrada en el Tribunal Supremo Electoral.

Los partidos tienen el apoyo del Fondo partidista y el libre acceso a la radio y la televisión, como lo garantiza la Constitución y fue regulado por la ley electoral.

Como se ha visto desde el punto de vista formal, las condiciones para la creación y el funcionamiento son iguales. Pero lo mismo no es cierto si tenemos en cuenta otros aspectos.

Entre nosotros, el principio de no intervención del Estado ha favorecido el fortalecimiento del sistema pluripartidista, lo que refleja la diversidad cultural que tiene el pueblo brasileño, no sólo por el gran tamaño del país, sino también por diversos aspectos históricos que se remontan a la colonización del país y las diversas etapas de organización que ha tenido.

Desde la colonia portuguesa hasta la república federal, se ha dado forma a su historia y cultura con numerosas características que le dan el espectro político, dentro de los cuales están los partidos políticos y las condiciones de singulari-

dad que no parecen encontrar similitudes en otro país de América Latina.

De los más de dos decenas de los partidos que actualmente están registrados en la justicia electoral, seis tienen alrededor de un millón de miembros, cuatro de ellos alrededor de trescientos mil miembros y los otros por debajo de este número. Estas son cifras que reflejan la diversidad a que nos referimos.

Si desde el punto de vista formal no hay diferencia, desde el punto de vista de la acción parlamentaria y las relaciones que se forman entre los distintos partidos sí se producen. Considere algunas de estas condiciones en al menos dos aspectos de la actividad de los partidos.

El primero se refiere al principio de proporcionalidad, que tiene como parámetro el número de representantes electos de cada partido en la legislatura, y que es adoptado por nuestra ley electoral y se aplica en la Cámara de los Diputados.

El tiempo de la publicidad electoral televisiva y de radio se articula en tres o cuatro grandes bloques reduciendo la posibilidad de los partidos más pequeños para llevar a cabo la propaganda que, en teoría, permitiría su crecimiento. La concentración en grandes bloques es la consecuencia natural de esta disposición legal, que en última instancia no permite la manifestación de la diversidad cultural a que nos referimos y es muy común en las batallas electorales en los estados y municipios para formar bloques o alianzas entre las partes adversarias en la disputa la política nacional. El intento por parte del Tribunal Electoral de regular esta realidad cultural a través del mecanismo que entre nosotros se conocía como "verticalização", que es la adopción obligatoria de los Estados y Municipios de alianza o coalición que se había adoptado para la coalición nacional, finalmente fue rechazado por el propio Congreso, ya que, en términos reales, el requisito no fue bien acogido en los estados y municipios, donde los intereses locales o regionales determinan otros acuerdos políticos.

Otro aspecto que afecta directamente a la igualdad entre las representaciones partidarias es el principio de proporcionalidad en las Cámaras del Congreso.

El Reglamento Interno de la Cámara que adopta el principio de proporcionalidad al ocupar las posiciones de la Mesa, de las comisiones temporales o permanentes que en la práctica lleva a la exclusión de los partidos más pequeños en espacios importantes de toma de decisiones.

En la Cámara de Representantes, los partidos y los bloques se garantiza la estructura administrativa para que puedan desempeñar sus actividades. Los partidos han que tener cinco miembros, y los bloques quince miembros. Este mandamiento del regimiento está en vigor desde hace muchos años y debido al principio de proporcionalidad, están excluidos los partidos pequeños. Uno de los partidos más pequeños, con el argumento de que la concesión de la estructura administrativa diferente a las demás elimina la igualdad entre los partidos y es por lo tanto inconstitucional, apeló al poder judicial para garantizar su derecho a la representación.

Al pedirle que hable a través de una orden judicial, el Tribunal Supremo, aunque sobre una base preliminar, concedió la seguridad para garantizar la prestación de la estructura administrativa, mantuvo sin embargo el principio de proporcionalidad en el número de puestos disponibles.

El segundo aspecto es de las relaciones que se forman entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el contexto de la existencia de los bloques o coaliciones.

El sistema de gobierno adoptado por nuestra Constitución es, como es bien sabido, el presidencial, que por sí mismo constituye un tipo de relación entre el poder ejecutivo y legislativo, por la no aplicación del principio de la confianza necesaria en el régimen parlamentario. Esto es, la falta o abuso de confianza no permite el cambio de gobierno; este sólo puede producirse a través de elecciones o juicio político de responsabilidad derivados de la responsabilidad penal través del proceso de juicio político. Por lo tanto, la relación establecida entre el Ejecutivo y el Parlamento es en términos de proyectos o acciones de gobierno, es decir, entre los bloques o el gobierno o las mayorías de situación y oposición en las cuestiones pertinentes relativas a la aplicación de los servicios y las políticas regionales, entre otros. No hay duda de que el resultado político de la adhesión al ganador del proyecto hace que los partidos electorales sean la base de apoyo del gobierno, ya que parte de él atraerá a muchos seguidores. La ocupación tan incuestionable de las posiciones de poder o de posiciones y puestos de trabajo desequilibra la relación que formalmente se supone igual.

> El sistema de gobierno adoptado por nuestra Constitución es el presidencial, que por sí mismo constituye un tipo de relación entre el poder ejecutivo y legislativo, por la no aplicación del principio de la confianza necesaria en el régimen parlamentario.

Esta característica hace que el Poder Ejecutivo tenga un dominio real en la faz de la rama legislativa y haya sido objeto de numerosos análisis científicos, y entre estas características se encuentra lo que se llama entre nosotros "poder de agenda" cuando se considera la relación entre los dos poderes.

De estas relaciones surge una condición que ha permitido en última instancia perturbar la igualdad entre las partes: la cuestión de la financiación de las campañas y, en consecuencia, el resultado de las elecciones.

La no adopción del sistema de financiación pública de las campañas electorales por igual y la autorización de donar recursos privados hacen que la relación sea bastante desigual entre los partidos que forman la base de la defensa del gobierno y la oposición que no lo hace, en términos de los fondos recaudados para la financiación de las campañas.

En un reciente debate celebrado en la Cámara de Diputados con el fin de modernizar la ley electoral, en virtud del cual se presentaron propuestas de reforma de las políticas para los dos dispositivos, ha situado en situación contraria a los partidos pequeños y grandes. La financiación de las campañas públicas y la "cláusula de barreira" con respecto a los porcentajes mínimos que deben obtener los partidos políticos para obtener el registro electoral.

El resultado era predecible en el difícil proceso de construcción democrática: todos los partidos decidieron que el debate sobre estas cuestiones se encuentra temporalmente cerrado. No hay acuerdo. En este sentido, es absoluta la igualdad entre las partes.

PANORÁMICAS

España

La igualdad en el sistema electoral español

ESTEBAN GRECIET GARCÍA
Letrado de la Asamblea de Madrid

El examen de la igualdad de oportunidades entre partidos políticos, en la competición electoral o fuera de ella, nos pone delante de una categoría teorizada en forma de principio jurídico-constitucional, con plasmación normativa en forma de derechos subjetivos y con importantes repercusiones en la regulación de los procesos electorales. Si bien la par condicio del Derecho italiano o las diferentes versiones de la Chancengleichheit en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán no han tenido en España una recepción tan completa como cabría esperar de creaciones doctrinales y legales tan fecundas en sus Estados de origen, sí han podido servir de foco de inspiración en algunos extremos de nuestro régimen electoral y, a la postre, en la tutela de los derechos fundamentales de participación a lo largo del procedimiento de convocatoria, celebración y control de las elecciones tanto por la jurisdicción ordinaria como, sobre todo, por la constitucional.

Con todo, llama la atención que los por otro lado excelentes –y recientes– estudios de autores españoles (como Fernández Vivas o Sánchez Muñoz) sobre esta materia aborden muy someramente el aspecto que, casi por intuición, consigue ligar de

manera más directa las ideas de igualdad y de elecciones: el sistema electoral, entendiendo por tal el conjunto de elementos que se utilizan para la traducción de los votos emitidos por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos –y de la soberanía nacional o la autonomía política– en la asignación de puestos o escaños a sus representantes en las Cámaras o Corporaciones que están llamados a integrar. Sin que sirva ello de reproche a las tan documentadas obras antes aludidas, quizá pueda achacarse su parquedad en el tratamiento de la cuestión a varios factores, tales como la sustantividad y complejidad propias del problema, la escasez de la regulación y la jurisprudencia sobre el mismo en España o el que la igualdad de oportunidades se haya proyectado, en los países en que se ha desarrollado, en otros ámbitos: tales serían la financiación de los contendientes, las campañas institucionales y electorales o la presencia de los partidos y candidatos en los medios de comunicación, amén de las formas de garantía de tal principio.

Y sin embargo, no cabe eludir el tratamiento de tan capital asunto desde la óptica de la igualdad, a pesar de que el saldo neto del funcionamiento del sistema electoral español –ciñéndonos a las elecciones habidas, hasta la fecha, al Congreso de los Diputados– haya causado estados de ánimo y opiniones que oscilan entre la mayor de las satisfacciones y un moderado o gran descontento; o precisamente a consecuencia de ello. El sistema electoral aparece como punto nodular del régimen electoral general: tanto que, por sinécdoque y fuera de los ámbitos jurídicos, se llega incluso a su confusión con la ley electoral, tomándose la parte por el todo.

Un lugar común habitual es que determinado sistema electoral será tanto más perfecto cuanto más y mejor logre reunir en sí dos principios que han de estar en su base y servir a la realización efectiva de su finalidad: la representación política de la sociedad, de tal suerte que el pluralismo político, ideológico, territorial... –por no decir étnico, confesional o de otra índole– del país pueda tener reflejo en las Cámaras parlamentarias en la forma más plena posible; y la capacidad para articular mayorías sólidas, al generar y mantener en pie Gobiernos que cuenten con la confianza del Parlamento respectivo.

En lo segundo, ningún reproche puede formularse al sistema español: de cada una de las diez elecciones generales celebradas desde la recuperación de la democracia, primero con las reglas del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, y luego con su reproducción sustancial en la Constitución de 1978 (C.E.) y su confirmación en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G.), ha salido un Gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria robusta e identificable, y que por lo común ha sido capaz de arribar casi siempre al borde del final de la Legislatura de cuatro años. No cabe señalar lo mismo de lo primero: a muy pocos se les oculta, a estas alturas, que el coste de la estabilidad tan trabajosamente lograda en la práctica política española encierra una de las fallas pendientes de discusión y

acaso de resolución definitiva en el devenir de nuestro sistema de libertades.

Podrá pensarse, incluso, que los dos principios así desplegados no ocupan el mismo lugar en la perspectiva desde la que debe analizarse todo sistema electoral. Así, mientras que la representatividad, interpretada como representación proporcional, tal cual ordena la C.E., se situaría ex ante, como principio que debe informarlo en toda su extensión y que pertenecería al campo de los valores, a la racionalidad axiológica –y, así, partiría de la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento español, según el art. 1.1 de la C.E.; pero también de esa misma igualdad como principio y derecho fundamental (arts. 9.2 y 14) y de la nota del sufragio igual de los ciudadanos (arts. 23 y 68.1)–, la gobernabilidad, o la eficacia en la consecución de un resultado favorable a la funcionalidad del sistema y del procedimiento electoral, pero también de todo el sistema político, sólo podría verificarse ex post, como modo de manifestación de una palpable racionalidad instrumental.

Bajando al plano de la realidad, ¿cuál habría sido tal coste, que nos impide calificar a nuestro sistema electoral como totalmente sobresaliente? Véanse los escrutinios en esas diez convocatorias de los ciudadanos españoles a las urnas: uno o dos partidos, singularmente los de principal implantación en toda España y que se han alternado en el ejercicio del poder –en su día, UCD y PSOE; luego, PSOE y AP; finalmente y hasta la fecha, PSOE y PP–, han obtenido en todas ellas notables primas de representación que, al ir en pro del segundo de aquellos polos, el de la más fácil gobernación del Estado, han llegado a ser tildadas, por algunos autores (así los Profs. José Ramón Montero y Pedro Riera), de mayorías artificiales o manufacturadas, como quiera que un repaso a los datos de esas elecciones permite percibir que la superación del 40% de los votos prácticamente asegura la mayoría absoluta de los Diputados del Congreso.

En contrapartida y como en un juego de suma cero, el tercero y aun el cuarto partido o coalición de ámbito nacional o no exclusivamente territorial –en la Transición y en parte de la década de 1980, el PCE y algunos que no sobrevivieron a los primeros años de democracia; después el CDS e IU; ya en los años 90 y en el primer decenio de este siglo, solamente IU; y actualmente IU y UPyD– padecen una penalización por la dispersión de su voto, que conduce a que su porcentaje de escaños en la Cámara Baja sea significativamente inferior al de los sufragios que han conseguido.

Y en medio, a los partidos, coaliciones o federaciones que, presentando candidaturas sólo en algunas circunscripciones, muestran un perfil nacionalista, regionalista o independentista, suele adjudicárseles erróneamente aquellas primas, cuando la diferencia entre su porcentaje de votos y el de sus escaños no supera el punto porcentual de más o incluso de menos; si bien no es menos cierto que, como ha subrayado el Prof. Alfonso Fernández-Miranda, aunque no cuentan con una prima de representación, sí con una prima de poder: el número de Diputados que consiguen se ha aproximado, en algunas de las elec-

> El saldo neto del funcionamiento del sistema electoral español –ciñéndonos a las elecciones habidas, hasta la fecha, al Congreso de los Diputados– ha causado estados de ánimo y opiniones que oscilan entre la mayor de las satisfacciones y un moderado o gran descontento.

Vista general del Hemiciclo del Congreso de los Diputados de España. Jornada de Puertas Abiertas

ciones celebradas, al que les falta a aquél de los dos grandes partidos que ha resultado ganador para alcanzar el de escaños con el que se consigue la mayoría absoluta en el Congreso, vital para la continuidad de un Gobierno desde su momento fundante, que es el de investidura de su Presidente.

¿Dónde se hallaría el origen de este estado de cosas en el sistema de elección del Congreso de los Diputados? Basta con pasar revista a sus diferentes elementos: el tamaño de la Cámara, la circunscripción electoral, la distribución territorial de los representantes políticos, la fórmula de conversión de votos en escaños y la barrera electoral; y con cada uno de ellos se irán indicando algunas de las propuestas de reforma que han circulado, esencialmente en el ámbito doctrinal. Porque aquí debe adelantarse que pocos visos existen de que vayan a llevarse a efecto a corto o medio plazo: si la duración estable de los Gobiernos ha alcanzado los niveles propios de un valor fáctico del sistema constitucional español, habiéndose erigido en una de sus más firmes e importantes convenciones, poco secreto puede haber en que esa misma estabilidad, atribuida al sistema electoral, vaya a verse perturbada, aunque su puesta en cuestión, por uno u otro motivo, sea relativamente frecuente no ya en el terreno universitario y académico y en otros foros de la sociedad civil, sino también y desde luego, por parte de los actores políticos cuyos intereses se han visto perjudicados por su dinámica, dada la incidencia –desde luego, no lineal ni rígida– de ese sistema electoral sobre el sistema de partidos:

– **Composición del Congreso**. La Cámara Baja española es de pequeña magnitud, si se la compara con las homólogas de nuestro entorno. El art. 68.1 de la C.E. dispone que

"El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados", margen dentro del cual el art. 162.1 de la L.O.R.E.G. opta por la cifra de 350, llamativamente inferior a la de los miembros de la Asamblea Nacional francesa (577), la Cámara de los Comunes del Parlamento británico (650), el Bundestag alemán (622) o la Camera dei Diputati italiana (630). Buena parte de las propuestas que postulan una mayor proporcionalidad en la elección del Congreso han defendido agotar el número de Diputados hasta el máximo constitucional, en tanto que otras inciden más bien sobre los otros elementos del sistema.

- **Circunscripción electoral provincial y distribución territorial de los escaños**. En buena medida, aquí se encuentra la clave de arco de todo el sistema. El art. 68.2 establece que "La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población".

Dejando de lado el supuesto especial de las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía, el art. 162.2 de la L.O.R.E.G. preceptúa que "A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados", un número alto con el que ya el legislador de 1977, en una dirección confirmada por el orgánico de 1985, persiguió compensar las grandes diferencias demográficas existentes entre las distintas zonas del territorio español, pues esa cifra de partida es la misma para las Provincias más pobladas –Madrid o Barcelona– que para las que sólo reúnen unas decenas de miles de habitantes, como Soria, Teruel o Segovia. Sentado lo anterior, sólo faltaría por repartir 248 Diputados entre las 50 circunscripciones provinciales, de la manera que regula el art. 162.3, mediante una cuota de reparto y el aprovechamiento de los restos mayores.

Como consecuencia de todo lo anterior, las circunscripciones con mayor población tienen menos representación de la que les correspondería en una simple y estricta distribución proporcional de los Diputados en razón del número de habitantes; en ellas, el sistema se comporta de manera auténticamente proporcional y los electores tienen más opciones útiles, aunque el coste efectivo de un escaño es, con diferencia, el más alto posible para las candidaturas concurrentes a las elecciones. En cambio, las circunscripciones menos habitadas tienen más representación que si el reparto fuera puramente proporcional a la población; en ellas el sistema actúa, en realidad, como mayoritario; y los electores tienen menos opciones con posibilidades de lograr escaño, si bien el coste efectivo de éste es muy bajo para los partidos, coaliciones y federaciones que llegan a obtener alguno.

Han menudeado, igualmente, las propuestas de revisión en lo atinente a tan cardinal aspecto del sistema electoral del Congreso. Algunas plantean hacer descender la representación mínima inicial a un Diputado por Provincia –y aun la supresión de ese mínimo–, combinándola con la subida a 400 Diputados;

> Las circunscripciones con mayor población tienen menos representación de la que les correspondería en una simple y estricta distribución proporcional de los Diputados en razón del número de habitantes.

Senado. España

pero, como se ha comprobado, ello provocaría que en las circunscripciones grandes se acentuara la proporcionalidad del sistema sin que aumentara en las pequeñas, con un resultado esencialmente idéntico en las medianas. Otros autores han subrayado que, pese al arraigo de la Provincia en la sociedad y en la Historia política española y su fácil identificación por el electorado, las Comunidades Autónomas tienen un peso institucional y un reconocimiento tales que estaría justificado que el territorio de cada una de ellas se convirtiese en una circunscripción electoral, con lo que el número de éstas, excluidas Ceuta y Melilla, se fijaría en 17, todas ellas de gran magnitud y, por lo tanto, sin teóricos problemas de proporcionalidad. Por fin, no falta quien, como el Prof. Bastida Freijedo, ha diseñado una fórmula de ajuste basada en índices de representación con una distribución territorial de los escaños más equitativa pero sin menoscabo de las circunscripciones menos pobladas; este autor propugna, además, la existencia de escaños adicionales, mostrando con ello que la garantía de la gobernabilidad no tiene por qué ir en detrimento de la proporcionalidad de los resultados, si bien esto atañe ya al que será el siguiente punto de nuestro guión.

– **Fórmula de conversión**: el núcleo del sistema electoral, al que ya hemos aludido, figura en el art. 68.3 de la C.E.: "La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional". Con ello, el texto constitucional, siguiendo la terminología del Prof. Dieter Nohlen, acaso se decanta por un sistema proporcional como fórmula de decisión, al vincularlo a cada circunscripción; pero parece clara la opción implícita del constituyente por agregar su insoslayable dimensión de principio de representación, de manera que la proporcionalidad ha de ser predicable del conjunto del sistema, globalmente entendido, y no sólo de cada Provincia individualmente considerada. El legislador orgánico de 1985 tampoco se apartó, en este punto, de la normativa de 1977, al inclinarse por el método D'HONDT para la conversión de votos en escaños, tal como lo describe el art. 163.1 de la L.O.R.E.G. Dentro de los sistemas proporcionales, acaso es el que arroja unos mayores índices de desproporcionalidad, aunque su uso en las circunscripciones provinciales que eligen a un mayor número de Diputados atenúa ese efecto, con lo que las posibilidades de acceder a un escaño llegan más allá de las dos

primeras opciones más votadas en ellas.

Admitiendo la distinción generalizada entre sistemas proporcionales del divisor –o de la media más alta–, entre los cuales se encontrarían el propio D´HONDT y las diversas variantes del SAINTE-LAGUË, y del cociente, con empleo de las cuotas HARE o DROOP y utilización de los restos, el "Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral", aprobado por la Comisión de Estudios del Alto Órgano consultivo con fecha 24 de febrero de 2009, combina las posibilidades de variación de los factores anteriores –aumento del número de Diputados a 400 y descenso de 2 a 1 en la representación mínima inicial de cada Provincia– con cada método de conversión de sufragios en escaños, desembocando en una proporcionalidad creciente cuando el sistema es de restos y a medida que el número de Diputados es superior y su distribución territorial provincial más equilibrada que la actual.

Este tipo de simulaciones, usualmente practicadas entre la doctrina, han de ser muy tenidas en cuenta, pero son susceptibles de una observación que no puede pasarse por alto. Al basarse siempre en resultados electorales ya reales y dados bajo la vigencia del sistema cuya reforma se pretende, las mismas tienden a obviar lo que los autores de la Ciencia Política y la Sociología han dado en llamar efectos mecánicos y psicológicos de los sistemas electorales: tanto los partidos, federaciones y coaliciones que presentan candidaturas, como especialmente los ciudadanos al emitir su voto, van interiorizando los efectos del sistema y acomodando su conducta a él, lo que, a fuerza de ser rigurosos, nos llevaría a reputar erróneas las hipótesis que se asientan sobre tales simulaciones. Así pues, la aplicación efectiva de otro sistema –o la revisión de algunos elementos del actual– desharía esos efectos, modificando sustancialmente cualquier proyección que se intentase: en la práctica, los electores, a través del voto útil o estratégico, ya habrían descontado las consecuencias de su decisión estando en vigor un concreto sistema.

Más allá de ello y enlazando con la distribución territorial de los escaños, han sido frecuentes, igualmente, las propuestas sobre las bolsas de escaños "sobrantes". Algunas aúnan el aumento hasta los 400 Diputados del Congreso con que los nuevos 50 añadidos fueran elegidos en un colegio electoral nacional, al modo de las elecciones al Parlamento Europeo –lo que seguramente requeriría reforma del art. 68.2 de la C.E., al crear una nueva circunscripción no provincial–, dando lugar a un sistema "multinivel"; o bien plantean que esos mismos 50 se eligiesen aprovechando los votos desechados, es decir, aquéllos que no hubieran servido para la asignación de escaños en los distritos provinciales, lo que se antoja complejo si se piensa que el D'HONDT es un método del divisor y no del cociente, por lo que difícilmente puede asumir la utilización de restos en sentido estricto –a menos que con ello nos refiramos al número de sufragios restantes válidamente emitidos, siempre medidos por circunscripciones–.

Por último y en conexión, asimismo, con los otros elementos ya

> La Cámara Baja española es de pequeña magnitud, si se la compara con las homólogas de nuestro entorno. El art. 68.1 de la C.E. dispone que "El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados".

explicados, algunos autores (por ejemplo, el Prof. Torres del Moral) han defendido la importación del sistema alemán, que combina por mitades las candidaturas plurinominales presentadas en cada Land o Estado, idóneas para responder a la adscripción partidaria del votante, con las uninominales en los distritos en que igualmente se divide el territorio federal, lo que permite la elección de una persona en razón de sus condiciones y, por tanto, la división del voto.

Este modelo, basado en la doble papeleta, se orientaría, además, a corregir otro aspecto que, perteneciendo al régimen electoral general español, ha sido igualmente objeto de crítica por la difuminación que comporta en la relación representativa y, en suma, en la proximidad de las instituciones políticas a los ciudadanos: la confección de las candidaturas al Congreso en listas cerradas y bloqueadas (arts. 44, 44bis, 46, 164, 169.2 y 172.2 de la L.O.R.E.G.), sin que el elector tenga la oportunidad de alterar el orden por el que sus miembros son situados en ellas –desbloqueo– ni de acudir al panachage, eligiendo candidatos presentados por listas diferentes –apertura, al modo del sistema electoral del Senado, arts. 166, 171 y 172.3 de la L.O.R.E.G.–, de manera próxima al funcionamiento de las fórmulas conocidas de voto preferencial o alternativo.

– **Barrera electoral**: el art. 163.1.a) de la L.O.R.E.G. establece la siguiente condición de posibilidad del reparto de escaños conforme al método D'HONDT: "No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción". La doctrina ha sido prácticamente unánime en propugnar la supresión de este límite, por inoperante: salvo en las circunscripciones mayores, como Madrid o Barcelona, donde además ha funcionado en contadísimas ocasiones, la barrera legal del 3% siempre ha quedado por debajo del umbral efectivo con el que las candidaturas se hacen con un escaño, dadas las demás características del sistema, ya explicadas en los puntos precedentes.

Por lo demás, cabe resaltar que este esquema se ha extendido, sin apenas innovaciones, a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: la doctrina ha coincidido en destacar la homogeneidad de estos sistemas electorales (estudiados por autores como Garrorena Morales, Sanz Pérez o Gavara de Cara) al tiempo que su escasísima originalidad, ya que han tendido a reproducir todos los caracteres que hemos ido desgranando. Con la excepción de la división de dos Comunidades uniprovinciales en distritos y la constante de una sobrerrepresentación de los territorios menos poblados –por imperativo constitucional–, los Estatutos de Autonomía y las leyes que los desarrollan han renunciado conscientemente a que las elecciones autonómicas pudieran convertirse en tubo de ensayo con elementos como una nueva configuración de las candidaturas, el uso de modalidades o métodos para lograr una mayor proporcionalidad o fórmulas de voto más abiertas a la opción del elector.

No podemos imputar tal rigidez sino a la seguridad con que el sistema vigente ha ido siendo asumido

por todos los agentes políticos, facilitando su asunción en cualesquiera procesos electorales. El antes citado Informe del Consejo de Estado y los trabajos de la Subcomisión constituida en el mismo Congreso de los Diputados, en el seno de su Comisión Constitucional, sobre posibles modificaciones del régimen electoral general, tienen en común el haber ido encaminados a lo que de manera un tanto displicente se han denominado aspectos técnicos de ese régimen, que no suscitan grandes controversias políticas y que siguen siendo las que han motivado y, aún hoy, motivan las reformas de la L.O.R.E.G. Serían: el derecho de sufragio de los inmigrantes en España y de los emigrantes españoles, las cuestiones relativas al censo, las campañas y debates electorales en televisión, la publicidad electoral o los plazos de publicación de las encuestas; junto con reflexiones de mayor calado, como las que se proponen introducir novedades en el sistema utilizado para las elecciones locales, en las que no nos es dado entrar.

Al cabo, la decisión sobre la permanencia del actual sistema electoral del Congreso, su evolución hacia otro o el cambio en algunas de sus variables ha de partir de la convicción de su carácter instrumental en relación con los principios del Estado democrático. La solución habrá de venir como resultado de la decisión política básica de dotar a una sociedad –la española en nuestro caso– de unas instituciones que sigan, en términos de Arend Lijphart, uno u otro modelo de democracia: el modelo Westminster de Gabinetes, bipartidismo imperfecto, sistema electoral funcionalmente mayoritario, centralización del poder y soberanía parlamentaria atenuada; o el modelo consensual o consociativo de Gobiernos de coalición, multipartidismo, sistema proporcional, equilibrio de poderes, descentralización territorial, bicameralismo y control de la constitucionalidad de las leyes. Pero tampoco olvidemos que los modelos no son más que eso, que la realidad mezcla ingredientes de los dos tipos ideales que hemos enunciado y que suele desmentir la pureza de estas abstracciones con más frecuencia de la que se piensa: el ejemplo de las recientes elecciones británicas, tras las cuales se ha formado el primer Gobierno de coalición en varias décadas en las Islas, no puede venir mejor traído para enseñarnos lo contingente de las categorías con que nos manejamos en materia tan lábil como la aquí tratada.

La decisión sobre la permanencia del actual sistema electoral del Congreso, su evolución hacia otro o el cambio en algunas de sus variables ha de partir de la convicción de su carácter instrumental en relación con los principios del Estado democrático.

PANORÁMICAS

México

JUAN DÍAZ REBOLLAR
Subdirector de Consultoría Legislativa de la Secretaría de Economía.

La participación de las mujeres en el Congreso mexicano

La igualdad de oportunidades en los partidos políticos de México es un tema vigente de agenda pública, y que data al menos, desde mediados del siglo pasado. Diversos son los estudios, y multifacéticas las ópticas metodológicas desde las cuales se ha abordado el tema, así como las propuestas de política pública que se han planteado a fin de buscar el equilibrio de participación política en materia de género.

En razón del espacio, en este artículo no nos proponemos dar a conocer una nueva metodología para abordar el tema, ni proponemos políticas públicas que abonen a la equidad de género en el ámbito de la distribución de poder público. Tampoco buscamos hacer una cronología de hechos, ni una apretada antología de estudios existentes. Nuestro propósito es más humilde, y sólo trata de ofrecer un breve panorama sobre el estado de la cuestión de la participación de la mujer en el ejercicio de poder en nuestro país. Buscamos que en unas cuantas páginas el lector que vive en un país distinto, tenga una radiografía rápida, general y actualizada sobre lo que hoy acontece en materia del nivel de la participación política de la mujer en México.

LAS CUOTAS DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

En un estudio de Michael Krennerich, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se señala que sólo a partir de una representación de género de 40% se puede hablar de una balanced representation, es decir, cuando la participación en la igualdad de derechos en el acontecer parlamentario se garantiza por lo menos numéricamente. En febrero de 2009 existían nada más seis Estados a nivel mundial, tal participación equilibrada en parlamentos nacionales unicamerales o en Cámaras de Diputados: Ruanda, Suecia, Cuba, Finlandia, los Países Bajos y Argentina. Para esa fecha, Ruanda es el único país en el que la Cámara de Diputados se compone en su mayoría de mujeres.

La asignación de cuotas para la participación de la mujer en el Congreso puede tener dos vertientes: las cuotas que están contempladas en la legislación (legal o compulsory cuotas), o aquellas que son otorgadas "voluntariamente" por los partidos políticos (voluntary party cuotas). En el caso de México, contamos con cuotas contempladas en la legislación, particularmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El establecimiento de cuotas en México conlleva una serie de modificaciones que comenzó en 30% (1996) a 40% en la legislación promulgada en enero de 2008.

Actualmente el COFIPE (Arts. 219-221) contempla que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrá-

tico, conforme a los estatutos de cada partido.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo anterior, la autoridad electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. Transcurrido el plazo, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y la autoridad electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

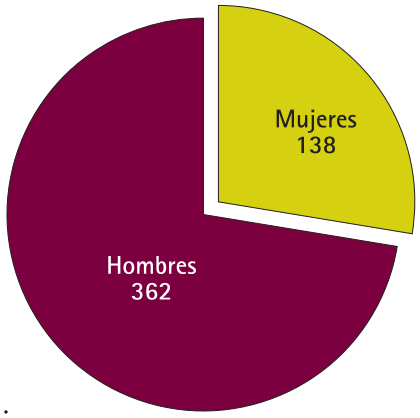


TABLA 1
Integración de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura (2009-2012)

GÉNERO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Mujeres	138	27,6%
Hombres	362	72,4%
	TOTAL: 500	100%

Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación

TABLA 2
Integración de la Cámara de Senadores, LXI Legislatura (2009-2012)

GÉNERO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Mujeres	27	21,1%
Hombres	101	78,9%
	TOTAL: 128	100%

Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación

TABLA 3 Presidentes de Comisiones en Cámara de Diputados (Ordinarias, especiales, investigación y comités)		
GÉNERO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Mujeres	19	21,3%
Hombres	70	78,7%
	TOTAL: 89	100%
Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación		

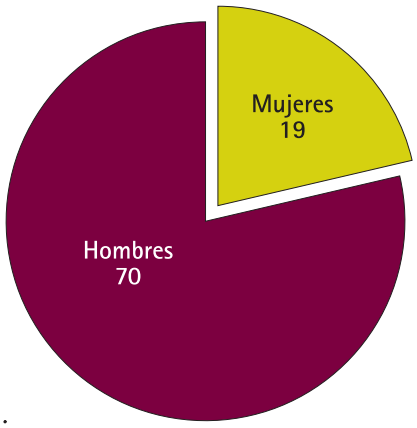
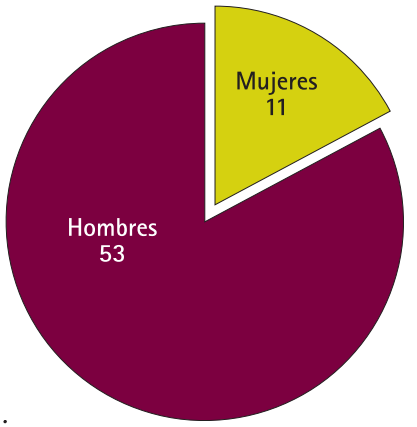


TABLA 4 Presidentes de Comisiones en Cámara de Senadores (Ordinarias, especiales, investigación y comités)		
GÉNERO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Mujeres	11	17,2%
Hombres	53	82,8%
	TOTAL: 64	100%
Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación		



EL CASO DE LAS "JUANITAS"

Como se puede observar a simple vista, el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, que contempla la legislación mexicana, como requisito para el registro de las candidaturas previo a la elección, no necesariamente se ve reflejado a la hora de contrastar las cifras con la integración real del Congreso de la Unión.

Entre las razones más destacadas por las cuales se da esta diferencia de cifras es porque en primer lugar, en muchos casos, los hombres ocupan la gran mayoría de candidaturas "seguras", es decir aquellas en las que relativamente existe mayor probabilidad de triunfo, al tiempo que la mayoría de candidaturas ocupadas por mujeres, son aquellas que tienen a la vista, escasa o nula rentabilidad electoral.

Un segundo gran fenómeno que se ha venido presentando recientemente en México está determinado por fórmulas en las que, con la finalidad de cubrir la cuota de género que exige la legislación, los partidos políticos inscriben en sus listas una gran

Diputadas integrantes de la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Emprendido las Autoridades Competentes en Relación a los Feminicidios Registrados en México, en conferencia de prensa con los representantes de los medios de comunicación. Fuente: www.congreso.gob.mx

cantidad de candidaturas en las que mujeres figuran como propietarias del cargo de elección popular, y un hombre se coloca como su suplente. Unos días o semanas después de la toma de protesta, la mujer propietaria solicita licencia temporal o permanente al cargo, dejando su lugar al suplente (hombre). En muchos de estos casos, la solicitud de licencia de la "mujer propietaria", que deja su escaño al "suplente hombre", no se debe a motivos personales o de fuerza mayor, sino más bien a acuerdos previamente establecidos al interior de los partidos políticos, donde la función de la candidatura de una mujer tiene la exclusiva función de permitir al partido, cumplir con los porcentajes de género que exige la legislación al momento del registro de las candidaturas. De ahí que en México es sumamente necesaria una reforma legal que obligue a los partidos políticos a mantener durante toda una legislatura, el porcentaje de género que marca la ley, y no sólo cuando se registran las candidaturas ante la autoridad electoral.

El año pasado en México se registró la renuncia de una considerable cantidad de diputadas recién electas, lo cual desató una intensa polémica en el país. A estas legisladoras se les denominó "Juanitas", en referencia al ex delegado de la vice alcaldía de Iztapalapa, Rafael Acosta (mejor conocido como "Juanito"), quien aceptó renunciar al cargo para dejar el puesto a otra persona.

Hoy día la legislación mexicana requiere una verdadera revisión en materia de igualdad de oportunidades en los partidos políticos. Pero más allá de las barreras institucionales que podrían existir para que las mujeres tengan una mayor participación política, tal y como la que se relató en párrafos anteriores; en México aún se asoman barreras culturales que al final del día generan sistemas de creencias en los que se infiere que la labor política, no es una actividad del todo propia para las mujeres.

Ya entrados en el Siglo XXI, aún es lugar común escuchar de la voz de la opinión pública, la errada creencia de que "en México aún no estamos preparados para que nos gobierne una mujer".

Heterodoxia constitucional en Nicaragua

ADA ESPERANZA SILVA PÉREZ
Directora del Centro de Derechos Constitucionales
Abogada constitucionalista

I. La Constitución Política de la República de Nicaragua establece entre las atribuciones de la Asamblea Nacional la de elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los magistrados propietarios y suplentes del Consejo Supremo Electoral, al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras; al Fiscal General de la República; a los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; y al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Artículo 138 incisos 7, 8 y 9 Cn.). La Asamblea Nacional no ha procedido a elegir a estos funcionarios, a pesar de que el período de muchos de ellos ha finalizado o está próximo a finalizar.

En enero de 2010 el Presidente de la República dictó el Decreto Nº 3-2010, cuyo Artículo 2 señalaba que *"ante la omisión de dichos nombramientos se crea un vacío de Poder en los Órganos e Instituciones de estado que obstaculizan el libre funcionamiento y el correcto desempeño de éstos. En virtud de lo anterior y para evitar un vacío de poder, se ratifican y prorrogan en sus cargos a todos las autoridades de los Poderes e Instituciones del Estado mencionados en el artículo anterior a quienes se les venza el período en el futuro inmediato, hasta tanto la Asamblea Nacional no nombre a nuevos funcionarios o ratifique a los actuales"*. En el Considerando IX, el Presidente apuntó que se veía en "*...la imperiosa necesidad de dictar el siguiente decreto..*", en su calidad de "*...Jefe Estado y Jefe de Gobierno...*"; y "*...como responsable constitucional de la coordinación armónica de todos los Poderes...*", invocando el mandato otorgado por la Constitución Política en los Artículos 150 y 129, "...que subordina a todos los Poderes y Órganos del Estado al Principio de Prelación y Subordinación a los Intereses Supremos de la Nación".

Recordemos que el Artículo 150 señala como atribución del Presidente de la República: "*Cumplir la Constitución Política y las leyes, y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también las cumplan...*". Y el 129 dice: "*Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución*".

Por su parte, la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley Nº 290) señala en su Artículo 6: "*El Poder Ejecutivo como parte integrante del Estado, actuará armónicamente coordinado con los demás Poderes del Estado, con los Gobiernos Regionales de las Regiones Autónomas y los Gobiernos Municipales, todo de acuerdo a la Constitución Política y las leyes*".

De la letra de la Ley anterior y de los artículos constitucionales transcritos, no se desprende que el Presidente de la República de Nicaragua sea el responsable constitucional de la coordinación armónica de los poderes del Estado; máxime si el mismo Artículo 150 citado solamente le da potestad para hacer cumplir la Constitución Política a "*...los funcionarios bajo su dependencia...*", que son los del Poder Ejecutivo, no los de los otros poderes del Estado.

Este Decreto Nº 3-2010 fue objeto de un Recurso de Amparo, interpuesto el 8 de febrero de 2010 por un diputado de la Asamblea Nacional, resuelto por Sentencia Nº 99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 14 de abril de 2010, que más adelante se relacionará.

II. Entre las Disposiciones Finales y Transitorias del texto constitucional de 1987, el Artículo 201 establecía que "*El Presidente y el Vicepresidente de la República y los Representantes ante la Asamblea Nacional, elegidos el cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, ejercerán sus cargos en el período que termina el diez y el nueve de enero de mil novecientos noventa y uno, respectivamente.*

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral y las demás autoridades y funcionarios de los diversos poderes continuarán en el ejercicio de sus cargos mientras no tomen posesión quienes deben sustituirlos de acuerdo a la Constitución".

En 1989 se produjo un acuerdo político que adelantó las elecciones nacionales, que se realizaron en febrero de 1990, nueve meses antes de lo establecido. A tal efecto, hubo una reforma constitucional con el objeto de reducir el período de las autoridades ejecutivas y legislativas elegidas el 4 de noviembre de 1984. Se estableció así que "*Los Representantes ante la Asamblea Nacional electos el 25 de Febrero de 1990, serán instalados por el Consejo Supremo Electoral el 24 de Abril de ese mismo año, para finalizar el período de los que fueron elegidos el 4 de Noviembre de 1984 y cumplir su propio período conforme el Arto. 136 Cn.*

El Presidente y Vice-Presidente de la República electos el 25 de Febrero de 1990 tomarán posesión de sus cargos prestando la promesa de Ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional el 25 de Abril de ese mismo año, para finalizar el período de los que fueron elegidos el 4 de Noviembre de 1984 y cumplir su propio período, conforme el Arto. 148 Cn.".

Esta reforma afectó el primer párrafo de este Artículo 201, que pasó a ser los dos párrafos anteriores; en tanto el segundo párrafo original no fue reformado en esa ocasión ni lo ha sido en ninguna de las siguientes reformas constitucionales aprobadas.

Fue el Presidente de la Asamblea Nacional, quien anunció (en conferencia de prensa el 7 de abril del año en curso) que el Artículo 201 de la Constitución Política de 1987 está vigente y que faculta a los actuales magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral y demás funcionarios públicos, a mantenerse en sus cargos mientras sus sucesores no sean electos en el Parlamento.

El argumento se basa en que el párrafo segundo del mencionado artículo nunca fue suprimido mediante una reforma oficial; y que por "*una omisión constitucional*" no figura en la Constitución actual. El artículo 201 constaba de dos párrafos y, según la explicación, en una de las siete modificaciones que se le hizo a la Carta Magna después de 1990, sólo fue derogado el primer párrafo quedando vigente el segundo.

III. Este razonamiento fue recogido en la Sentencia Nº 99 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 2010, que resolvió el Recurso de Amparo interpuesto por un diputado de la Asamblea Nacional en contra del Decreto 3-2010. Esta sentencia señala:

"*En cuanto al objeto material a través del cual, según el recurrente, se cometió la presunta violación lo constituye un Decreto Ejecutivo dictado por el Señor Presidente de la República de*

Asamblea Nacional de Nicaragua

Nicaragua, (...) es evidente que esta Sala no puede considerar ni como agraviado del Decreto Número 3-2010 ni puede ser recurrente de Amparo contra el Decreto puesto que contra éste solo cabe la acción de inconstitucionalidad".

"(...) *las reformas constitucionales del año 1990, 1995, 2000 y 2005, no han contemplado en ningún momento ni la reforma ni la derogación del párrafo segundo del artículo 201 Cn, que a la letra dice: ..."Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral y las demás autoridades y funcionarios de los diversos Poderes continuarán en el ejercicio de sus cargos mientras no tomen posesión quienes deben sustituirlos de acuerdo a la Constitución". En consecuencia, es evidente que se encuentra plenamente vigente* (...)".

"*El Constituyente primigenio de 1987 introdujo una disposición final de carácter general, en base a la cual los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Supremo Electoral y demás autoridades y funcionarios de los diversos Poderes del Estado que se encontraban en el ejercicio de sus cargos pudiesen continuar en ellos mientras no tomaran posesión quienes debían sustituirlos de acuerdo a la Constitución; pero para que alguien tome posesión tiene que ser nombrado; en consecuencia si no hay ningún magistrado o funcionario nombrado, no podrán los que están ser sustituidos de acuerdo con el mismo texto constitucional. ¿Qué quiere decir? Que los Magistrados y funcionarios que estén en sus puestos continuarán en ellos hasta tanto no nombre la Asamblea Nacional. En virtud de lo anterior el Decreto Número 3-2010 no es más que la norma secundaria o derivada que viene a regular lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 201 Cn, que se encuentra plenamente vigente y que el editor del texto de la Constitución, que incluye la reforma constitucional del 95, sencillamente omitió puesto que el Constituyente Derivado del 95 tampoco reformó ni derogó dicho párrafo segundo*".

IV. En el Diario de Debates de la Asamblea Nacional de las sesiones constituyentes, en relación a la discusión y aprobación del Artículo 201 original, se encuentra la siguiente moción presentada por una representante:

"*Voy a hacer la propuesta siguiente, para que sea un segundo párrafo de este artículo, dado*

que estamos dejando aquí la vigencia de los poderes electos en las elecciones de 84; sin duda hace falta un complemento de los otros dos poderes que son la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, y voy a hacer la siguiente moción que pretende complementar el Artículo 201: "Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, así como las demás autoridades y funcionarios de los diversos poderes, continuarán en el ejercicio de sus cargos mientras no sean electos o nombrados quienes deban sustituirlos de acuerdo con la Constitución". Por lo tanto, este artículo lo propongo en complemento de los dos poderes electos y éstos que son los dos poderes en elección indirecta".

De la lectura del Diario de Debates: ¿se podrá deducir que al proponer el segundo párrafo como "*complemento de los otros dos poderes*" éstos se vinculan también a los efectos de las elecciones de 1984 mencionadas por la representante? Si es así, el segundo párrafo surtió efecto una vez que esos "*dos poderes en elección indirecta*" fueron electos conforme la nueva Constitución; momento que ya pasó y, por tanto, este segundo párrafo, aunque nunca fue derogado, carece de eficacia.

De nuevo en el Diario de Debates, esta vez cuando se reformó el primer párrafo del Artículo 201 en 1990, se encuentra lo que dijo el entonces Secretario de la Asamblea Nacional:

"*Aquí se está tocando un artículo transitorio de la Constitución; la Constitución no se está tocando, no hay violación, no hay ningún artículo de la Constitución que se esté afectando aquí; se está afectando el 201, que es un artículo transitorio que se hizo únicamente para efecto de este período, del período que comenzó el 9 de enero de 1985; los otros artículos, el 136 y el 148 que establecen los seis años, se están dejando incólumes. (...)¡Ni siquiera se tocó la Constitución! Si hubiéramos ido por los artículos de fondo de la Constitución y se hubieran afectado, pues se pudiera hablar de violación, pero es una reforma de otra naturaleza. Yo lo que veo es que se está afectando apenas un artículo transitorio para esta situación; los transitorios desaparecen: los aprobamos ahora para el 25 de abril y hasta ahí llegaron los transitorios; se acabaron los transitorios; no tenían más vigencia que para ahora y para el completamiento de este período. ¡De manera que ni siquiera la Constitución se está afectando!*".

> En 1989 se produjo un acuerdo político que adelantó las elecciones nacionales nueve meses antes de lo establecido. A tal efecto, hubo una reforma constitucional con el objeto de reducir el período de las autoridades ejecutivas y legislativas elegidas el 4 de noviembre de 1984.

Siguiendo este razonamiento, si la reforma al Artículo 201 hubiese sido pensada en términos de permanencia, no de la transitoriedad que expone, el período de seis años de los funcionarios referidos en los Artículos 136 y 148 Cn. hubiese sido reducido, lo cual no sucedió en ese momento. La reforma se aprobó para reducirles el período sólo a los elegidos el 4 de noviembre de 1984 ante las inminentes elecciones del 25 de febrero de 1990.

De igual manera, el segundo párrafo del Artículo 201 original, lo que previó fue el tránsito de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral y otros en funciones antes de la vigencia de la Constitución, al momento que tomaran posesión quienes deberían sustituirlos una vez electos conforme lo previsto en el texto constitucional.

El Parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado federal, con primacía en el sistema de separación de poderes

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
Profesor de la Universidad Central de Venezuela

La nueva Constitución sancionada en Venezuela en diciembre de 1999, introdujo una de las reformas más importantes de toda la historia constitucional del país, al sustituir el sistema de parlamento bicameral que se había establecido en todas las Constituciones precedentes, desde la inicial de 1811, que atribuía el ejercicio del Poder legislativo a un Congreso Nacional compuesto por un una Cámara del Senado y una Cámara de Diputados, cuyos miembros eran electos por sufragio universal, directo y secreto con la aplicación del principio de representación proporcional de las minorías; por un sistema de parlamento unicameral, en el cual el Poder legislativo ahora se ejerce exclusivamente por una Asamblea Nacional, cuyos miembros son electos por sufragio universal, directo, personalizado y secreto, con representación proporcional (art. 186).

Y ello, en un sistema de organización del Estado en el cual, por una parte, en cuanto a la forma del Estado, se conservó el sistema federal; y por la otra, en cuanto el sistema de gobierno se continuó con el sistema presidencial, pero en un esquema de penta división del Poder Público.

En efecto, desde 1811, Venezuela siempre ha sido un Estado con forma federal, lo que también siempre había justificado, constitucionalmente, el bicameralismo, siendo el Senado la instancia política nacional en la cual los Estados de la Federación tenían su representación igualitaria. Era en esa Cámara Federal o Senado donde los Estados podían ser iguales, en voto y participación a través de los senadores electos en sus respectivos territorios en la conformación de las políticas nacionales. En realidad, en el Senado es que antes tenía y ahora hubiera podido haber tenido sentido la disposición del artículo 159 de la Constitución de 1999 que continúa declarando a los Estados como entidades políticas iguales. Esa igualdad sólo podría ser garantizada en una Cámara Federal, donde los Estados podrían haber teni-

Asamblea Nacional de Venezuela

do igual representación, independientemente de su territorio y población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales. Sin embargo, esa Cámara federal se eliminó en la conformación de la actual Asamblea Nacional, pasando Venezuela a ser junto con otros minúsculos Estados Federales, una curiosidad institucional de ser una Federación sin Senado.

Ello sólo se entiende que sea así, por el excesivo centralismo que existe tanto en el propio texto Constitucional como en la práctica política, que ha hecho de la federación una simple fachada o membrete de un Estado altamente Centralizado, en el cual entre otras reformas introducidas en la Constitución de 1999, están que la competencia tradicionalmente residual que tenían los Estados de la Federación se haya trastocado, estableciéndose por ejemplo una competencia residual a favor del Poder Nacional en toda materia tributaria no atribuida expresamente a los Estados y Municipios (art. 156,12); que ninguna competencia tributaria haya sido asignada expresamente a los Estados, por lo que incluso la competencia tradicional en materia de impuestos al consumo que antes tenían como competencia originaria, haya sido eliminada totalmente (art. 156,12); que se haya establecido que los Estados sólo pueden tener competencias tribu-

tarias en las materias que le puedan ser asignadas expresamente por ley nacional (art. 167,5), lo que no ha ocurrido; que las competencias que se identifican como exclusivas de los Estados de orden sustantivo, sólo pueden ejercerse de conformidad con la legislación nacional que se dicte (art. 164), y algunas de ellas hayan sido incluso mutadas por vía de interpretación constitucional, para centralizarlas (administración y conservación de autopistas nacionales y puertos y aeropuertos comerciales); que la autonomía de los Estados haya sido duramente lesionada, al prescribirse que la regulación de las materias de competencia concurrente sólo puede ser dictada por los Consejos Legislativos, cuando en el nivel nacional se dicten leyes de base, y sólo conforme a ellas (art. 165), lo que tampoco ha ocurrido; y séptimo, que la autonomía estadal haya sido seriamente limitada al atribuirse a la ley nacional (art. 162) la regulación del régimen y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados que son parte de sus poderes públicos, y respecto de los cuales debería corresponder a los Estados regularlos en su propia Constitución (art. 164,1), potestad que en la práctica perdieron. Ese centralismo, por tanto es lo que hace comprender cómo un Estado que se lo declara en la Constitución como "Federal descentralizado" (art. 4), sin embargo, no tenga una Cámara Federal y funcione con una Asamblea Legislativa Unicameral.

La Asamblea nacional, como órgano parlamentario unicameral, es uno de los órganos del Estado que deriva como consecuencia de un sistema de separación de poderes que en Venezuela es de cinco poderes públicos y no sólo de los tres clásicos. La Constitución de 1999, en efecto, dividió el Poder Público Nacional en cinco "*Poderes*" autónomos e independientes entre sí: "*Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral*" (art. 136), estando el Poder Ciudadano integrado por tres órganos constitucionales: el Fiscal General de la República, en Contralor General de la República y en Defensor del Pueblo; y el Poder Electoral, por el Consejo Nacional Electoral.

En principio, la separación de poderes debería originar un esquema de pesos y contrapesos, de manera que cada Poder efectivamente sea independiente y autónomo en relación con los otros, como formalmente se expresa en la Constitución, particularmente en un sistema presidencial de gobierno, como el que existe en el país.

Sin embargo, de la relación entre los cinco poderes públicos se puede apreciar un desbalance general, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad no sólo de nombrar sino de remover con voto calificado (2/3) de los diputados, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279); y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (art. 296). Y si bien se dispone que la remoción sólo puede decidirse cuando haya falta grave, la laxitud de su regulación hace que en definitiva sea la sola voluntad política de la mayoría parlamentaria la que se impone. En algunos casos, incluso, violando lo establecido en la Constitución, la Asamblea Nacional mediante ley, ha establecido en el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que los magistrados del mismo pueden ser removidos por simple mayoría, lo que acrecienta la dependencia directa del Tribunal Supremo respecto del parlamento, y en forma indirecta de quien lo controla que es el Presidente de la república.

Todo ello es contrario al sistema de pesos y contrapesos que, basado en una efectividad de la autonomía e independencia entre los poderes, debería implicar, fundamentalmente, que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no debería estar sujeta a la decisión de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Es decir, salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, sólo deberían cesar en sus funciones cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos, deberían tener derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta había sido la tradición del constitucionalismo venezolano.

Sin embargo, en la Constitución de 1999, esta autonomía entre los poderes del Estado ha quedado trastocada, distorsionándose la propia esencia de la separación de poderes al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover tanto a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265), como a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, es decir, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo (art. 279), y a los Miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296).

Es decir, los titulares de los órganos del Poder Electoral, del Poder Judicial y del Poder Ciudadano han quedado a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer su remoción. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien constituye un signo de concentración del Poder Público en la Asamblea Nacional la cual, además, como ha ocurrido durante la década de vigencia de la Constitución, ha estado controlada por el partido de gobierno y, por tanto, directamente por el Presidente de la República, quien es el Presidente en ejercicio de dicho partido. Esto ha significado, en la práctica, la negación a la separación de poderes y, más bien, es el signo más evidente de su concentración en una sola Magistratura, con grave riesgo para la libertad. Con esas atribuciones de la Asamblea Nacional y la práctica política derivada del control absoluto de la misma por el Gobierno, en el caso venezolano puede decirse que estamos en presencia de un sistema de gobierno de primacía de la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) sobre el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, cuyos órganos, en definitiva, dependen de la voluntad del órgano legislativo.

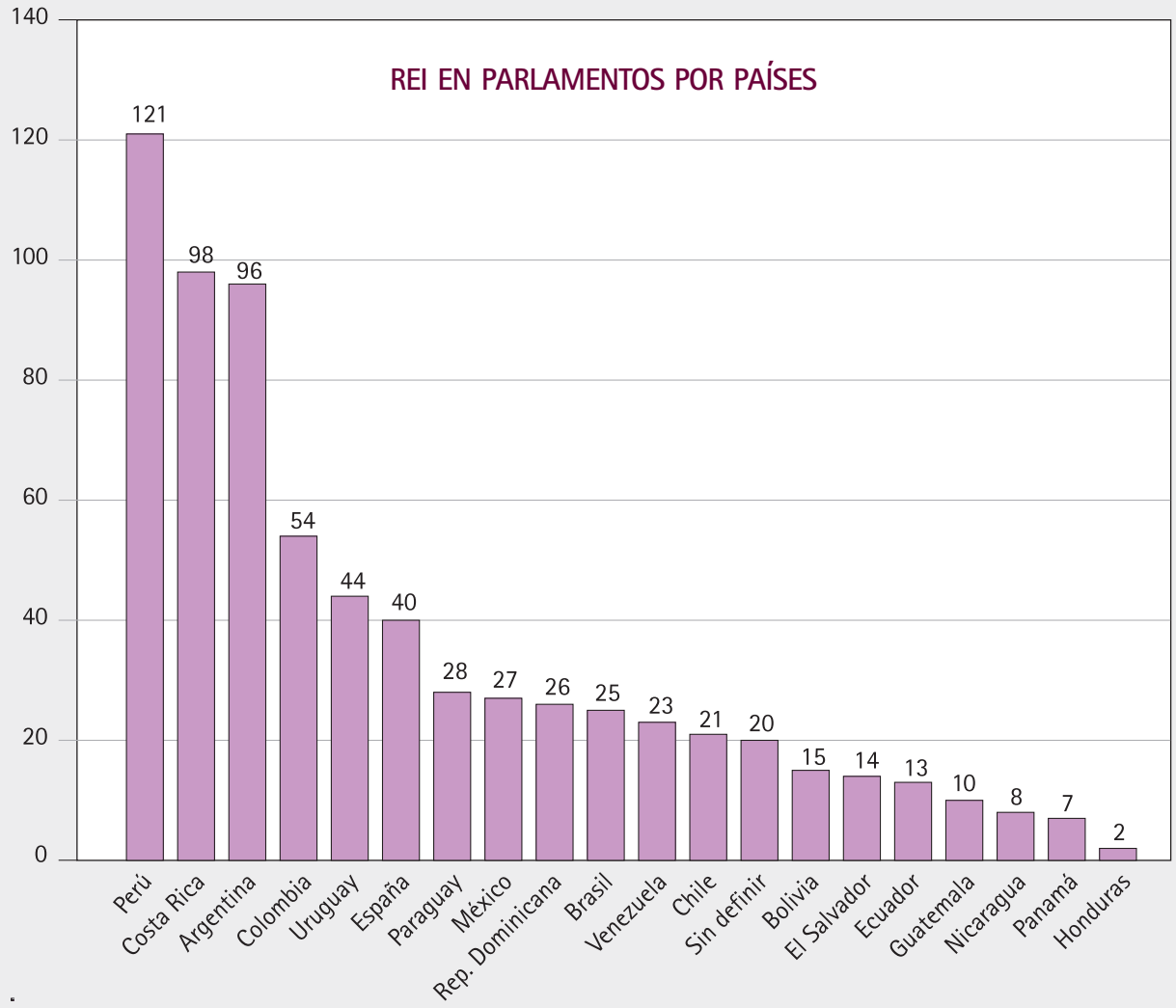
En cuanto al sistema de gobierno, y en particular a la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, como se dijo, la Constitución optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno con sujeción parlamentaria, por la incorporación de elementos del parlamentarismo, como ya había sucedido en la Constitución de 1961. Ello permite a la Asamblea Nacional poder ejercer un estricto control parlamentario sobre actos del Ejecutivo, lo que sin embargo, en la práctica de los últimos diez años ha sido un planteamiento teórico, que ha llevado, por ejemplo, al hecho de que en diez años ningún voto de censura se haya aprobado en relación con los Ministros. Un elemento teórico de contrapeso a este poder, sin embargo, también se estableció en la Constitución, con la previsión de la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aún en casos excepcionales en los que se aprueben tres votos de censura parlamentaria respecto del Vicepresidente Ejecutivo (art. 240). Supuesto que parece imposible que se dé, dado que la aprobación de un tercer voto de censura por la Asamblea, significaría decretar su propia disolución.

Por otra parte, en la fórmula constitucional de la primacía de la Asamblea Nacional en el sistema de separación de poderes, implica que el sistema presidencial de gobierno, tal como está configurado, solo puede funcionar efectivamente en la práctica, si el Presidente de la República, es decir, el Gobierno, controla la Asamblea Nacional, que es lo que por variadas circunstancias políticas electorales ha ocurrido en la práctica en los últimos diez años (2000-2010). Lo contrario, en un gobierno que ha concentrado todos los poderes al punto de llevar al Presidente de la República a decir, como se le atribuyó a Luis XVI, que "*Yo soy el Estado, Yo soy la Ley*," provocaría una situación de ingobernabilidad que aún no se ha llegado a experimentar. Por ello el gran temor que ha existido recientemente en el Gobierno (mayo 2010) sobre la posibilidad que podría darse de que el Gobierno pierda el control de la mayoría parlamentaria en las elecciones de septiembre de 2010, y la oposición pase a controlar la Asamblea. Ello, de ocurrir, de acuerdo con la propia expresión utilizada públicamente por el mismo Presidente de la República, significaría el comienzo de una "*guerra.*" Con ello, en realidad, lo único que se evidencia es que un gobierno autoritario que ha controlado a su antojo a todos los poderes del Estado, no puede sobrevivir si la oposición política controla al Poder Público que precisamente tiene la primacía respecto de los otros, es decir, la Asamblea Nacional.

Actividades destacadas de la REI en Parlamentos

Durante el primer semestre de 2010, la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos se ha ido consolidando en el nuevo entorno. Fruto de este trabajo, han tenido lugar dos Foros de Experto. El primero, coordinado por D. Juan José Zabala Guadalupe, Abogado del Gabinete de Estudios de la Abogacía General del Estado (España), se ha desarrollado del 3 al 16 de Mayo, bajo el título "El Control Jurisdiccional de los Procesos Electorales: Actuación de la Administración Electoral y Procesos de Ilegalización de Partidos Políticos"; el segundo, con la participación de D. Giovanni Forno Flórez, Jefe del Departamento de Comisiones del Congreso de la República del Perú, que ha tratado del 14 al 27 de Junio el tema "Los tiempos para el debate en el procedimiento legislativo".

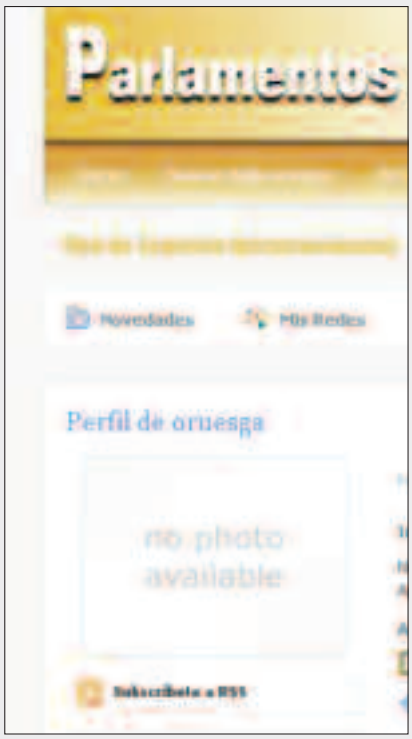
También se ha fomentado la discusión y el debate a través de dos Foros Temáticos, dirigidos por los Coordinadores Temáticos Dª. Sonia Cruz, ("Perspectivas y desafíos de la Diplomacia Parlamentaria", del 15 de abril al 2 de mayo) y D. José Almeida ("La iniciativa legislativa popular", del 28 de junio al 25 de julio). Un tercer foro temático ha sido dinamizado por el coordinador de la REI perte-



neciente al Congreso de los Diputados de España, D. José María Codes: "Las funciones económicas del Parlamento: evolución y Derecho Comparado. La tramitación de los presupuestos del Estado y otras funciones económicas de Parlamento" (17 de Mayo al 13 de Junio).

Actualmente, la REI en Parlamentos cuenta con 692 participantes, tras las últimas incorporaciones procedentes de cursos, con la distribución por países que aparece señalada en el gráfico anterior.

Durante el segundo semestre de 2010 se llevará a cabo un seminario presencial donde un máximo de 30 participantes seleccionados de acuerdo a criterios académicos expondrán sus ponencias sobre el tema "El Parlamentario del S. XXI".



Este trabajo, dirigido por Dª. Piedad García-Escudero, se está preparando a través de una de las herramientas de la REI, un Grupo de Trabajo, y cuenta con D. Pedro Zapata y Dª Iliana Briseño en calidad de coordinadores de la REI para el seminario.

Así mismo, se ofrecerá la tercera edición del curso corto de actualización "Las Organización Supranacionales y Parlamentos Nacionales" del 29 de noviembre hasta el 5 de diciembre, con la participación de D. Manuel Delgado-Iribarren.

Desde el equipo de coordinación deseamos transmitirles nuestro interés en continuar consolidando este trabajo en red que, mediante las tecnologías de la información y la comunicación, nos permite enriquecer la calidad de nuestros trabajos a través de su puesta en común. Por ello les animamos a presentar propuestas e iniciativas para la mejora y enriquecimiento del área Parlamentaria a través de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos. En estos momentos comenzamos a preparar la oferta formativa del año 2011, por lo que tendremos en cuenta sus propuestas e inquietudes. Recuerde que, si desea proponer futuros temas para los foros, anunciar una actividad de interés en el apartado de "Eventos", iniciar un blog etc, la REI le ofrece una serie de herramientas. El equipo coordinador, que aparece referenciado en la página de inicio de la REI en Parlamentos da la bienvenida a sus aportaciones. ¡Hagamos nuestra la REI!

NUEVO EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN PARLAMENTOS

Las actividades de la REI en PARLAMENTOS son coordinadas por profesionales pertenecientes a distintas instituciones.

Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI; nuestro objetivo es contar con sus aportaciones, sugerencias, comentarios...

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador institucional del Congreso de los Diputados de España.

JOSÉ ALMEIDA
Coordinador temático de América Latina.

SONIA CRUZ
Coordinadora temática de América Latina.

MARÍA SANZ
Gerente. Programa "Redes de Expertos". FUNDACIÓN CEDDET

LAURA SÁNCHEZ
Coordinadora del Área de Parlamentos. FUNDACIÓN CEDDET

ESTHER GONZÁLEZ-LLANOS
Coordinadora Técnica. FUNDACIÓN CEDDET

Programa de Actividades del año 2010

JULIO

• **7, 8 y 9 de julio**: Curso de Verano de la Universidad del País Vasco: **"Pensamiento político vasco de postguerra. Intelectuales vascos en la encrucijada"**, organizado por la Universidad del País Vasco, y con la colaboración de la SGAE y la Fundación Manuel Giménez Abad, a celebrar en San Sebastián.

• **Del 14 al 16 de julio**: Curso de Verano de Jaca **"La Justicia entre la moral y el derecho"**, en Jaca.

AGOSTO

• **16 y 17 de agosto**: Jornadas sobre **"El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara"**, con el Senado y la UNAM de México, en México D.F.

• **19 y 20 de agosto**: Jornadas sobre **"El Estatuto de los Diputados en el Derecho Latinoamericano"**, en el Parlamento de Querétaro (México).

SEPTIEMBRE

• **Del 17 al 19 de septiembre**: III Jornadas sobre **"El Estado autonómico"**, organizadas por la Universidad Autónoma de Madrid con la colaboración de la Fundación, en la Residencia la cristalera de la UAM de Madrid.

OCTUBRE

• **4 de octubre**: Jornada sobre **"Sistemas forales"**, coordinado por Julio López Laborda, Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

• **13 y 14 de octubre**: Jornadas sobre **"El Tribunal Constitucional y garantías federales"**, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

• **22 de octubre: Jornada** sobre **"El papel de los Parlamentos en la Unión Europea** (II)", en colaboración con el Real Instituto Elcano y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a celebrar en Madrid.

• **28 y 29 de octubre**: Jornadas Internacionales sobre **"Minorías, migraciones y pluralismo religioso"**, en colaboración con la Fundación Canadá y el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

NOVIEMBRE

• **Del 2 al 5 de noviembre**: 6º Edición del Seminario sobre **Técnica Legislativa**, coorganizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo y el Congreso de los Diputados, en Montevideo (Uruguay).

• **8 de noviembre**: I Observatorio **"Novedades del Federalismo en Europa"**, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Cataluña.

• **11 de noviembre**: Seminario sobre **"La reforma del Estado Mexicano"**, impartido por Arturo Núñez Jiménez, Vicepresidente del Senado de México.

• **15 y 16 de noviembre**: IV Jornadas Internacionales sobre Terrorismo **"El fin del terrorismo. Estrategias y protagonistas"**, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo, y bajo la dirección de Rogelio Alonso, Profesor Investigador de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

DICIEMBRE

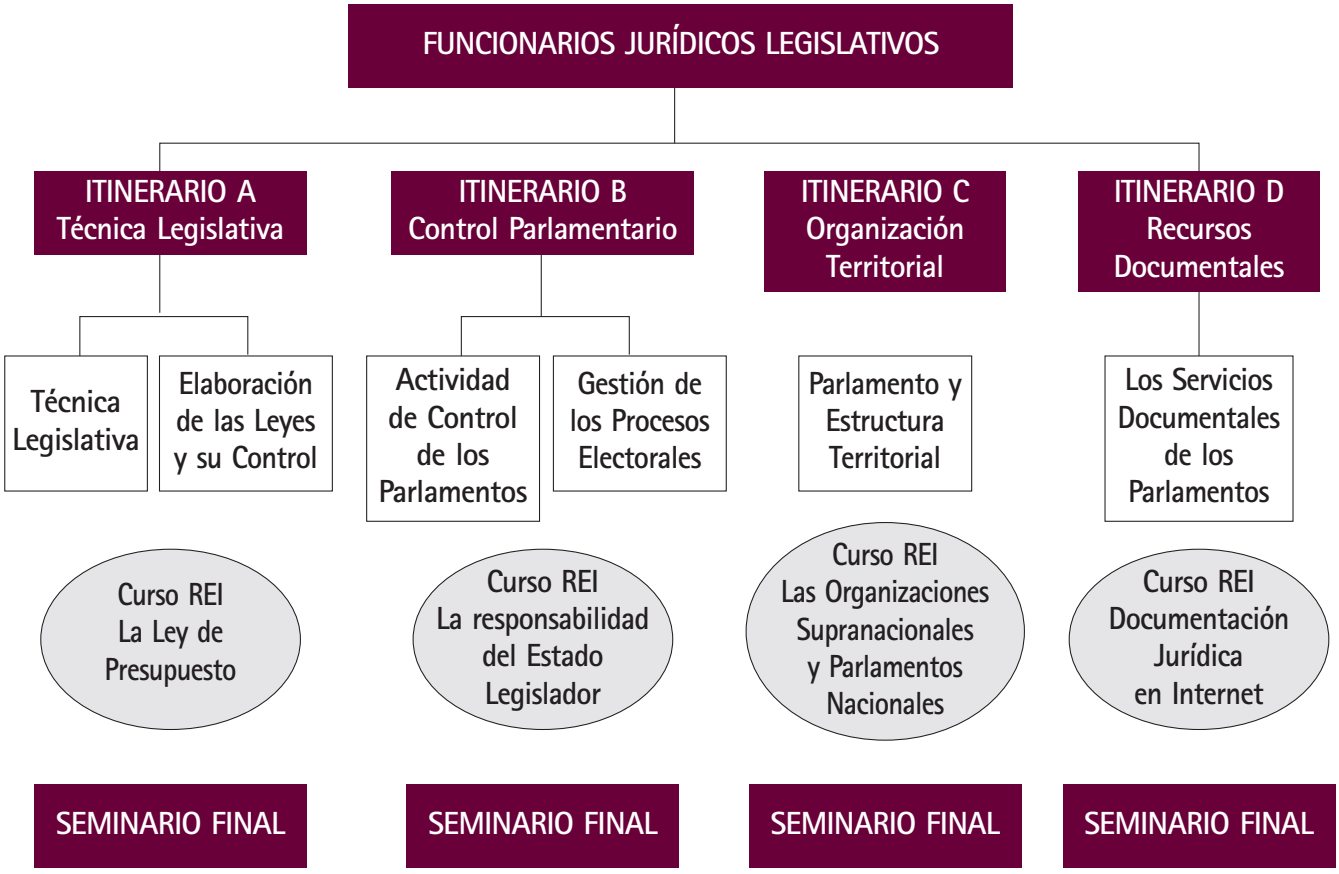
• **10 de diciembre: Jornada en el Parlamento de Navarra**, en desarrollo del Convenio suscrito con esta Institución.

• **14 de diciembre: Seminario** sobre **"Ultimas tendencias del federalismo americano"** impartido por la Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, Eva Sáenz Royo.

Una formación más completa: los itinerarios optativos en el Área de Parlamentos

Los cursos con más tradición en nuestra Área de Parlamentos (Funcionarios Jurídicos Legislativos, antes Asesores Parlamentarios) cuentan ya con doce convocatorias. A lo largo de estos años hemos ido consolidando diferentes campos específicos de formación, dentro del ámbito parlamentario. Es por ello que, en 2009, se publicaron, por vez primera, cuatro itinerarios optativos de formación: Técnica Legislativa (itinerario A), Control Parlamentario (itinerario B), Organización Territorial (itinerario C) y Recursos Documentales (itinerario D).

GRÁFICO 1. ORGANIZACIÓN TEMÁTICA POR ITINERARIOS FORMATIVOS EN EL ÁREA PARLAMENTARIA



Preguntas más frecuentes

Ya completé mi itinerario, pero no he solicitado asistir, ¿por qué no me han convocado?

Es necesario petición expresa, en tiempo y forma, según las convocatorias que se hacen oportunamente en la REI. Después del plazo, y tras un análisis del comité académico, formado por el Congreso de los Diputados de España y Fundación CEDDET, los seleccionados recibirán una invitación en el sistema de gestión de cursos (plataforma habitual de inscripción a nuestros cursos).

¿Sólo es posible asistir al seminario si he finalizado un itinerario de formación?

En caso de que el número de personas sea inferior a las becas existentes, el Comité Académico decidirá, mediante criterios de aprovechamiento de cursos y teniendo en cuenta, en su caso, la participación activa en actividades de la REI en Parlamentos, la posibilidad de incluir también a otras personas.

He sido invitado sin beca al seminario, y desearía asistir, bajo mi propia financiación ¿qué debo hacer?

1. Confirmar la asistencia, para que pueda ser tenido en cuenta para las actividades lectivas. Si lo solicita, podemos asesorarle sobre el alojamiento y seguros de viaje necesarios, si bien se requiere que realice Vd. sus reservas y gestiones correspondientes.

2. Es necesario que se asegure en su Embajada, antes de comprar su boleto de avión, de los trámites necesarios para viajar a España. CEDDET le enviará por correo electrónico una carta de invitación, para que la pueda llevar consigo.

3. Al igual que al resto de participantes, una vez en el seminario se espera de Vd. que asista a todas las actividades programadas con puntualidad y haciendo las aportaciones oportunas. Al final del seminario recibirá, como sus compañeros, un certificado de asistencia.

He acabado un itinerario, pero no puedo venir a España para el seminario presencial. ¿Qué puedo hacer para obtener mi certificado de fin de itinerario?

El comité académico estudiará su caso, para una posible convalidación del seminario presencial. Se le informará de lo que debe hacer con tal motivo, que puede estar relacionado con la realización de un pequeño trabajo o proyecto. En todo caso, y como se indicaba anteriormente, es necesario que se ponga en contacto con la coordinadora del Área de Parlamentos para dar a conocer su situación.

Si cambia la denominación de los cursos que componen un itinerario, ¿serán tenidos en cuenta aquellos que ya he realizado?

Los cursos cortos de actualización (cursos REI) pueden cambiar, facilitando una oferta renovada para aquellos que ya han realizado los anteriores. En todo caso, cuando se publiciten, se indicará a qué itinerario corresponden.

En cuanto al itinerario D, el antiguo curso de 6 semanas "Los servicios documentales de los Parlamentos: Nuevas necesidades y propuestas de reforma", ha sido sustituido por dos cursos ("La documentación jurídica en línea: Principal herramienta del legislador" y "Los sistemas de información de los Parlamentos"), de duración más breve, pero que desglosan y desarrollan contenidos del curso anterior.

Los cambios en el itinerario serán debidamente anunciados, en la REI y en el fichero de presentación del curso disponible en el momento de inscripción.

¿Es posible un reconocimiento de los cursos a un nivel superior, a nivel universitario?

Actualmente, el comité académico se encuentra estudiando esta posibilidad. Cualquier avance al respecto será oportunamente comunicado.

Como final a este apartado, les animamos a continuar su formación, recordándoles que EL AÑO QUE VIENE TENDRÁ LUGAR EL SEMINARIO CORRESPONDIENTE A LOS ITINERARIOS C Y D (Organización Territorial y Recursos Documentales, respectivamente).

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf

Número 1
2º Semestre 2007

Número 2
1er Semestre 2008

Número 3
2º Semestre 2008

Número 4
1er Semestre 2009

Número 5
2º Semestre 2009

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en **Parlamentos**

1er Semestre 2010
Número 6

www.ceddet.org
www.congreso.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Si usted no es miembro de la REI y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

Publicación elaborada con el patrocinio de:

VICEPRESIDENCIA PARA
AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE DEL
BANCO MUNDIAL

fundación Manuel Giménez Abad

CEDDET