fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Congreso de los Diputados

FUNDACIÓN CEDDET

Con la colaboración de: aecid

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

Parlamentos

Entrevistas:

Enrique Múgica Herzog. Defensor del Pueblo. España.

José Luis Soberanes Fernández. Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.

Estudios:

Chile. Parlamento chileno y poder presidencial. Notas críticas sobre el régimen político chileno. Por Rodrigo Pérez Licisic.

Panorámicas sobre control parlamentario:

Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú.

Nuestros Parlamentos:

Chile y España.

Actividades de la REI en Parlamentos
Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad
Eventos y Convocatorias

2º Semestre
2008
Número 3

Redactor Jefe
FERNANDO REVIRIEGO
Fundación Manuel Giménez Abad

Equipo Coordinador de la REI en Parlamentos:

JOSÉ MARÍA CODES CALATRAVA
Coordinador temático Congreso de los Diputados de España.

MILENA SOTO DOBLES
Coordinadora temática de América Latina.

BEATRIZ ALCOCER
Coordinadora técnica de apoyo del Congreso de los Diputados de España

MILAGROS CAMPOS
Coordinadora temática de América Latina

MILENA SOTO
Coordinadora temático en América Latina.

Fundación CEDDET

ESTHER GONZALEZ- LLANOS
Coordinadora técnica

MARIANA SZEFNER
Coordinadora del Área de Parlamentos

CRISTINA BALARI
Responsable del Programa "Red de Expertos"

Contactar
redes@ceddet.org

Acceso a la REI
www.ceddet.org

Sumario

EDITORIAL 3

ENTREVISTAS
ENRIQUE MÚGICA HERZOG.
Defensor del Pueblo. España. 4

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ.
Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 9

ESTUDIOS
CHILE: Parlamento chileno y poder presidencial. Notas críticas sobre el régimen político chileno.
Rodrigo Pérez Licisic. 13

PANORÁMICAS SOBRE CONTROL PARLAMENTARIO
Brasil. Control político.
Pablo Arruda. 17

Brasil. Control Parlamentario.
Silvia Regina Coelho. 20

Costa Rica. Responsabilidad política.
Kattya Delgado Madrigal. 23

Perú. Control parlamentario.
José Francisco Villena Changanaquí. 26

Argentina y Costa Rica
Potestades investigadoras de los Parlamentos.
Grupo de trabajo de la REI en Parlamentos. 30

NUESTROS PARLAMENTOS
La transparencia y el Parlamento.
Eduardo Cowley P. 40

España: El Senado como Cámara de Representación Territorial.
Lidia Suárez. 42

ACTIVIDADES DE LA REI EN PARLAMENTOS 44
FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD 48
EVENTOS Y CONVOCATORIAS 49

© Los contenidos de esta Revista se acogen al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes a que ampara la Ley, así como los de traducción, reimpresión, e internet (página web). Se permite la reproducción, citando la fuente.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 3. 2º Semestre 2008

Editorial

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

La sección panorámicas de este tercer número de la revista digital de la REI en Parlamentos aborda un tema del que no es preciso glosar su importancia, el control parlamentario en sentido extenso. Se hace desde ópticas diversas, no en vano participan en la misma asesores parlamentarios, docentes, abogados.., analizando su perspectiva teórica y práctica en cuatro países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú.

Colaboran así en esta sección PAULA ARRUDA, KATTYA DELGADO MADRIGAL, LUCAS DOLDÁN GUIJARRO, GLADYS LUISA GALIANO, MELANIA GUEVARA LUNA, FERNANDO PERALTA NAPOLI, SILVIA REGINA COELHO, SYLVIA SOLÍS MORA y JOSÉ FRANCISCO VILLENA CHANGANAQUÍ.

Encabezando el número, y en la sección correspondiente, ofrecemos sendas entrevistas a ENRIQUE MÚGICA HERZOG (Defensor del Pueblo en España desde el año 2000) y a JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ (Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México desde 1999) permitiéndonos acercar a estas figuras, sus funciones y relaciones con sus parlamentos respectivos (las dos nuevamente a cargo de nuestro colaborador habitual JOAQUÍN BRAGE, Profesor de Derecho Constitucional y Juez).

En la sección Estudios puede encontrarse un interesante trabajo del Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Atacama, Chile, donde, diseccionando las últimas reformas constitucionales de este país, aborda sus implicaciones en las relaciones Parlamento-Gobierno.

Junto a las actividades de la REI, reflejadas en los foros sobre transfuguismo parlamentario (elaborado por MILAGROS CAMPOS) e Integración regional (a cargo de MILENA SOTO DOBLES), o la reseña de las actividades de diferente tenor (Jornadas, mesas redondas, publicaciones..) de la siempre activa Fundación Manuel Giménez Abad, se incluyen en la sección nuestros Parlamentos dos apuntes sobre la transparencia y el Parlamento a cargo de EDUARDO COWLEY y sobre esa reforma que nunca llega del Senado español, de la que seguimos siendo ciertamente escépticos, a cargo esta última de LIDIA SUÁREZ.

Confiando que el número resulte de interés para los lectores anticipamos que en el siguiente pretenderemos abordar las deficiencias o mejoras que podrían articularse en el régimen electoral de nuestros respectivos países.

Entrevista

Enrique Múgica Herzog

Defensor del Pueblo. España.

Por JOAQUÍN BRAGE. Profesor de Derecho Constitucional y Juez.

El Defensor del Pueblo se configura en la Constitución española de 1978 como un alto comisionado de las Cortes Generales (Parlamento Nacional) para la defensa de los derechos de los ciudadanos y el control de la actividad administrativa. En concreto, ¿cuál es el vínculo entre el Defensor del Pueblo y el Parlamento más allá de la elección y cuáles son sus relaciones y vías de conexión?.

La relación del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales se establece a través de una Comisión Mixta Congreso-Senado, ante la cual el Defensor presenta sus informes - tanto anuales como extraordinarios - antes de hacerlo ante los Plenos de ambas Cámaras. También comparece , él o sus adjuntos, cuando es requerido por la Comisión para informar sobre algún tema concreto de la actividad de la Institución. En la presentación del Informe anual ante la Comisión el Defensor expone y luego responde a las intervenciones de los portavoces de los grupos políticos representados en la Comisión que pueden formular preguntas o pedir aclaraciones, mientras que cuando presenta el Informe ante los Plenos tras su exposición se marcha de la sala y son los portavoces parlamentarios quienes explicitan su postura pero sin que ésta sea respondida por el Defensor. Es pues en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo donde realmente se debate sobre la actividad de la Institución y a través de ella el Defensor recibe en ocasiones propuestas para investigaciones e informes puntuales.

La Comisión está formada por los miembros que designen los Grupos parlamentarios constituidos en las Cámaras y su número respecto a cada uno lo acuerdan para cada Legislatura las Mesas del Congreso y el Senado. Sus funciones las establecen la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Para la elección del Defensor del Pueblo se exige legalmente (no constitucionalmente) una mayoría reforzada del Parlamento, que lleva a que el designado tenga que ser necesariamente una personalidad de consenso, al menos, entre las dos principales fuerzas políticas, aunque no cabe duda de que el partido que mayor peso tiene en la elección es el que esté en el Gobierno (aunque el elegido no sea de su ideología). ¿Hay luego en la práctica algún tipo de "compensación interpartidista" en la elección de los Vicedefensores o éstos son elegidos por el Defensor sobre la base de criterios técnicos?.

Es el Defensor del Pueblo, según establece su norma reguladora, quien nombra a sus Adjuntos, de acuerdo con criterios sobre todo técnicos, pero la Ley dice

claramente "previa conformidad de las Cámaras", lo que podría dar esa impresión "compensatoria" aludida en la pregunta. El Defensor presenta sus propuestas a la Comisión Mixta, que las valora y otorga su conformidad previa a la efectividad del nombramiento, cuando se publica en el Boletín Oficial del Estado.

En cuanto a su elegibilidad puede ser candidato cualquier español mayor de edad en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y respecto a sus prerrogativas e incompatibilidades se les aplica las mismas que al Defensor del Pueblo y que vienen delimitadas en los artículos 6 y 7 de su Ley Orgánica.

El Defensor del Pueblo español es el primer Ombudsman que tiene legitimación procesal activa para plantear un "recurso de inconstitucionalidad" (o control normativo abstracto) frente a leyes parlamentarias ante un tribunal constitucional u órgano jurisdiccional de la constitucionalidad y ésta quizás sea su peculiaridad más característica. Sin embargo, este tipo de legitimación procesal-constitucional ha tenido un gran éxito y se ha exportado a otros países europeos y latinoamericanos. En sí misma, tal legitimación procesal parece contradictoria con la naturaleza del Defensor del Pueblo como Comisionado del Parlamento nacional (Cortes Generales), ya que es una legitimación para impugnar, entre otras, las leyes aprobadas por ese Parlamento que lo nombra. ¿Cómo se ha logrado articular en España a lo largo de estas décadas este tipo de legitimación procesal? Y ¿Cuáles son las pautas o directrices que han orientado al Defensor a la hora de decidir plantear o no un recurso de inconstitucionalidad?.

La legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y amparo se la otorgan al Defensor del Pueblo la propia Constitución y la Ley Orgánica que lo regula. Esta atribución puede ejercerse de oficio o a instancia de parte. Cualquier persona, individual o jurídica puede solicitar al Defensor la interposición de recurso contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, aprobados por las Cortes Generales o por los Parlamentos autonómicos. El Defensor decide sobre su interposición - tras cumplir el trámite de informar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución - según su leal saber y entender. Decide libre e independientemente.

Como dijo Álvaro Gil Robles, que fue el segundo titular de la Institución, esto es "un instrumento poderoso y una importante carga ya que constituye no sólo un trabajo técnico considerable sino una carga añadida de presión y responsabilidad política". En el libro "El Defensor del Pueblo en una España en cambio" que resume los 25 años de existencia de la Institución, se analizan los datos referentes a peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad, que han sido numerosas y constantes. Todas han sido objeto de un estudio riguroso y siempre se notificó a los peticionarios las causas de su interposición o rechazo. También en el informe anual de la Institución se incluyen los fundamentos de su presentación.

En el primer Informe presentado a las Cortes en 1983 hay una declaración programática que define los tres principios que han guiado la decisión de presentar recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional: prudencia, compromiso incondicional en la defensa de los derechos y libertades que la Constitución ampara y pleno rigor jurídico en su utilización. Se han presentado recursos sobre la asignación de subvenciones, ayudas y bienes patrimoniales a organizaciones sindicales, sobre la situación de los extranjeros en España y sobre la tutela de sus derechos y libertades, sobre el tratamiento y utilización de datos e informaciones que acerca de los ciudadanos posee la Administración, sobre derechos políticos de los ciudadanos en distintas comunidades autónomas... por citar algunos de los veinte en total que han sido presentados. De ellos seis han sido estimados, tres lo han sido parcialmente, siete desestimados, dos desistidos por el Defensor del Pueblo y uno extinguido por pérdida sobrevenida del objeto del recurso. Actualmente se encuentra pendiente de sentencia el recurso sobre el Estatut catalán.

Más allá de esta legitimación procesal activa para impugnar leyes, de particular interés en esta Revista parlamentaria, el Defensor del Pueblo tiene otras importantes funciones y competencias. ¿Cuáles son éstas? ¿Qué aspectos de la realidad constitucional española actual preocupan más actualmente al Defensor del Pueblo?.

Las competencias del Defensor del Pueblo las establecen la Constitución y la Ley Orgánica del

Defensor del Pueblo. La primera es la defensa del orden constitucional y de la norma fundamental, para este cometido cuenta con su legitimación para presentar recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional; en segundo lugar la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos incluidos en el Título I de la Constitución, para ello está facultado para el ejercicio del hábeas corpus y la interposición del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y en tercer lugar la supervisión de las administraciones públicas, incluyendo los agentes o colaboradores de estas administraciones en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos. A esto último, que supone una defensa indirecta de derechos fundamentales, se refiere la mayor parte de las quejas y reclamaciones. El Defensor del Pueblo investiga las disfunciones en la actuación de las administraciones y vela por la protección de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

El Defensor, como indica su norma reguladora, "podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes en relación con los ciudadanos". Sus atribuciones se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas y su actividad no se interrumpe en caso de que las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato. Tampoco en caso de declaración de estados de excepción o de sitio. Únicamente se suspende la actuación del Defensor si, una vez iniciada, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. También hay que señalar que las quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien las traslade al Consejo General del Poder Judicial. Todo ello sin perjuicio de que se haga referencia a ellas en el Informe anual que el Defensor presente a las Cortes Generales.

El Defensor velará también por el respeto, en el ámbito de la Administración Militar, de los derechos proclamados en el Título Primero de la Constitución sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional.

Los informes preceptivos que cada año presenta el Defensor ante las Cortes Generales contienen toda una serie de "preocupaciones" sobre la realidad constitucional (eficacia de la Justicia, protección de grupos vulnerables, perfeccionamiento de derechos subjetivos,...).

¿Cuál es el trámite normal y típico de una queja planteada por un ciudadano ante el Defensor del Pueblo? ¿cuáles son las formalidades indispensables y cuál el plazo medio de "tramitación completa" de una queja? ¿ocurre frecuentemente que cuando el Defensor termina la tramitación de una queja ya no haya posibilidad de rectificar la actuación administrativa concreta al ser un hecho consumado y formalmente no combatible (por ejemplo, una sanción ya firme al ser antieconómico para el ciudadano recurrirla ante los tribunales)?.

El Defensor puede iniciar una investigación de oficio al tener conocimiento de un problema -lo que ocurre frecuentemente gracias a los medios de comunicación- o a petición de los ciudadanos.

Cualquier ciudadano puede acudir al Defensor, no se requiere abogado ni procurador y los trámites son totalmente gratuitos. La confidencialidad en la presentación de las quejas es otra garantía, la correspondencia dirigida al Defensor y que sea remitida desde un centro de detención, internamiento o custodia no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y las conversaciones con el Defensor o sus delegados no podrán ser objeto de escucha o interferencia. Para formular una queja basta con acudir personalmente a la sede de la Institución, escribir una carta o entrar en la página web: www.defensordelpueblo.es

Los límites para la intervención del Defensor los señala claramente su norma reguladora: no puede intervenir cuando se trate de conflictos entre particulares, cuando no haya existido intervención de las administraciones públicas, cuando se trate de quejas anónimas o se advierta en ellas mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o en el caso de que la tramitación perjudique el legítimo derecho de terceros. Tampoco puede hacerlo en caso de que esté pendiente resolución judicial y si, una vez iniciada la investigación, se interpusiere por persona interesada

demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional, el Defensor la suspenderá hasta que haya un pronunciamiento de la Justicia.

Para ser admitida una queja se requiere también que no haya transcurrido más de un año desde que el ciudadano haya tenido conocimiento del hecho objeto de la misma. De toda queja se acusa recibo y, si no fuera admitida a trámite por alguno de los supuestos antes mencionados, se comunicará al interesado orientándole, en la medida de lo posible, para encontrar vías de solución a su problema.

Una vez admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria para el esclarecimiento de los supuestos y solicitará al organismo o dependencia administrativa procedente un informe escrito. Este informe debe ser remitido en un plazo máximo de quince días, ampliable cuando concurran circunstancias que lo aconsejen. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío de este informe podrá ser considerada por el Defensor como hostil o entorpecedora de sus funciones, y como tal hacerla constar en su informe anual a las Cortes Generales. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor, a él o a sus delegados no se les puede negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa relacionados con el objeto de la investigación, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública o afecto a un servicio público y hacer las entrevistas personales que consideren pertinentes o solicitar ampliación de los informes recibidos. Cada queja conlleva una tramitación diferente según lo exija la investigación, por ello no puede atribuirse un plazo predeterminado para su estudio y conclusión.

Si la investigación afecta a la conducta de las personas al servicio de la Administración en relación a la función que desempeñan, el Defensor lo comunicará al interesado y a su inmediato superior, debiendo el afectado responder por escrito y aportar los documentos y testimonios oportunos, pudiendo proponer también al funcionario afectado una entrevista para ampliar los datos. Toda la información obtenida tendrá carácter de reservada sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudieran tener carácter delictivo. En el caso de que el superior jerárquico prohíba al funcionario responder a la requisitoria del Defensor, deberá manifestarlo en escrito motivado y el Defensor proseguirá las actuaciones investigadoras dirigiéndose al superior.

Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de conducta o hechos presumiblemente delictivos, lo pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado, que informará periódicamente al Defensor de sus actuaciones.

En cuanto a un plazo medio de tramitación completa de la queja, una simple operación aritmética bastaría para calcularlo, pero no es un dato significativo porque cada queja individual se ve influida por una serie de variables propias que modifican el concepto de gestión. De cualquier modo, los esfuerzos de la Institución por dotar de agilidad a su actuación son permanentes y continuos desde que se creara la figura hace más de 25 años.

Es claro que el Defensor del Pueblo, como Magistratura de auctoritas más que de potestas, va más allá de un control de legalidad y formula sugerencias y recomendaciones. De todas las que se han hecho a lo largo de estas décadas de funcionamiento, ¿ cuáles son las más importantes que han logrado hacerse realidad y cuáles las más relevantes a las que los poderes públicos han hecho oídos sordos o han caído en saco roto?.

El Defensor del Pueblo , a lo largo de sus veinticinco años de existencia, ha efectuado más de dos mil recomendaciones a las administraciones públicas. No resulta pues fácil decir cuales son más relevantes porque en cada área de trabajo hay muestras de su gran impacto social y en ocasiones- porque la Administración puede aceptarlas o no- normativo.

Brevemente señalaremos unos ejemplos de recomendaciones efectuadas correspondiendo a las ocho áreas en que está estructurado el trabajo en la Institución. Así en el área de Función y Empleo Públicos tenemos sobre la equiparación de la mujer funcionaria al hombre en materia de derechos pasivos y sobre la situación de los militares profesionales que finalizan su compromiso con las Fuerzas Armadas estando de baja médica;

en Defensa e Interior, sobre programas de formación profesional ocupacional en centros penitenciarios, sobre incoación de expedientes disciplinarios a los agentes incursos en causa penal, y sobre proporcionalidad en la medida cautelar de detención aplicada por la Policía Nacional; en el área de Justicia y Violencia Doméstica, sobre el derecho fundamental a la defensa y a la asistencia letrada de los detenidos y presos, sobre la violencia doméstica contra las mujeres, y sobre posibles reformas normativas y ampliación de medios para aplicar la ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores; en el área de Administración Económica , sobre mejora en la gestión de expedientes expropiatorios, y sobre abono de intereses de demora correspondientes a las devoluciones del impuesto sobre la Renta de las personas físicas; en el área de Ordenación Territorial, sobre conservación y defensa de vías pecuarias, sobre gestión de residuos urbanos, y sobre ruidos en viviendas cercanas a una autopista; en Sanidad y Política Social, sobre funcionamiento de servicios de urgencia en el sistema sanitario público, sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, y sobre garantías de internamiento de los discapacitados psíquicos; en el área de Inmigración y Asuntos Exteriores, sobre la aplicación de la Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España, sobre su situación jurídica y asistencial, sobre expulsiones, y sobre tratamiento a polizones; y, por último, en el área de Educación y Cultura , sobre motivación en las resoluciones desestimatorias de recursos administrativos en materia de becas y ayudas de estudios, sobre cuotas de acceso de alumnos discapacitados a la Universidad... Es una enumeración somera, porque ya dije que son más de dos mil las recomendaciones efectuadas a la Administración.

El Defensor del Pueblo cuenta con sus propios servicios jurídicos, pero en ocasiones se ha acudido al asesoramiento externo de expertos. ¿En qué tipo de supuestos se ha hecho así? Y ¿sólo para asesoramiento jurídico externo o también para asesoramiento en otros campos?.

En esas ocasiones, ciertamente muy raras puesto que no superan la media docena en la vida de la Institución, se ha pretendido contrastar el parecer de determinados especialistas (por regla general catedráticos en la materia de reconocido prestigio) con la opinión de los asesores de la propia Institución del Defensor del Pueblo. Así sucedió por ejemplo con la norma sobre el uso del catalán, con la Ley de extranjería del año 2000 o con el reciente Estatuto de Cataluña. De lo que se trataba era de tener elementos de juicio suficientes a la hora de tomar una decisión lo más rigurosa posible acerca de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, esto es, un asesoramiento jurídico y sólo jurídico.

Para terminar, en España, junto al Defensor del Pueblo, existen en algunas Comunidades Autónomas otros órganos autonómicos homólogos (sectoriales, en su caso, como el Defensor del Menor). ¿Cómo se coordinan con el Defensor nacional y entre sí, y cuales son los criterios básicos de delimitación competencial?.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece en su artículo 12, punto 1, que el Defensor podrá "de oficio o a instancia de parte supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley" y en su punto 2 dice que "a los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".

Ya se han creado en doce comunidades autónomas instituciones análogas y otras dos la tienen definida en su ordenamiento jurídico aunque aún no hayan nombrado titular. Cooperación y coordinación son las bases de las relaciones entre los Comisionados parlamentarios autonómicos y el Defensor del Pueblo. La Ley 36/ 1985 de 6 de noviembre establece en su artículo 2º el régimen de ambas, colaboración y coordinación, pero más allá de las normas el Defensor ha suscrito acuerdos con cada uno de los Comisionados. Además se celebran anualmente las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas cada vez en una sede diferente, para debatir las cuestiones de interés común y establecer criterios de coordinación de actividades. Son muy frecuentes también las reuniones bilaterales del Defensor del Pueblo con cada uno de los comisionados. En todos los casos, la clave es lo ya señalado: colaboración y coordinación.

Entrevista

José Luis Soberanes Fernández

Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.

Por JOAQUÍN BRAGE. Profesor de Derecho Constitucional y Juez.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, en lo sucesivo) es el Ombudsman de México. Lo primero que llama la atención al foráneo es precisamente su carácter colegiado, que se destaca ya en su denominación. ¿Cuál es exactamente el grado de colegialidad, cómo se articula su Presidente con el resto de integrantes de la Comisión y cuáles son las ventajas e inconvenientes de esa naturaleza colectiva del órgano?

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un Organismo Constitucional Autónomo; cuya Presidencia se deposita en una sola persona, a saber, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; cuyas facultades se encuentran previstas en el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; por lo tanto, la dirigencia del organismo no es colegiada, sino unitaria. De hecho es el mismo texto constitucional el que marca la diferencia al referir que "el Presidente de la CNDH, lo será también del Consejo Consultivo; así mismo, el artículo 5 de la Ley define la integración de la Comisión aclarando que para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo Consultivo.

Por otro lado, la CNDH tiene una vinculación clara con el Parlamento, pues es el Senado federal (o en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión) quien elige a su Presidente, para lo que se exige además una mayoría reforzada de dos tercios de los senadores presentes. Aunque primordialmente la labor de supervisión de la CNDH se centra en las actuaciones del Ejecutivo, no ofrece dudas que la legitimación procesal activa para interponer la acción federal de inconstitucionalidad frente a leyes federales y Tratados internacionales (normas ambas aprobadas por el Senado), instaurada en una reforma constitucional de 2006, parece entrar en contradicción "prima facie" con la elección parlamentaria del Presidente y, sobre todo, parece poder dificultar el ejercicio plenamente independiente de esa labor de contribución al control de la constitucionalidad de la ley. ¿Cómo se salva ese obstáculo o inconveniente? ¿Cuántas leyes, y cuáles, se han impugnado hasta ahora por la CNDH ante la Suprema Corte? ¿Se consulta previamente a los consejeros de la Comisión y/o a asesores externos?

Al respecto, es importante mencionar que esta legitimación procesal activa, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, fracción II, inciso g, se tiene también en contra de leyes de carácter estatal y

Sede de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS MÉXICO

del Distrito Federal, y no sólo frente a leyes federales o Tratados Internacionales aprobados por el Senado; así mismo habría que considerar que la acción de inconstitucionalidad en México también puede ser ejercida por una fracción de los integrantes del Congreso de la Unión, y por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto e sus dirigencias nacionales entre otros sujetos legitimados, los cuales tampoco entran, pese a su naturaleza, en contradicción o dificultades en el ejercicio de facultad. Asimismo, considero que la naturaleza de esta herramienta de control constitucional es precisamente tener la oportunidad de llevar a cabo una revisión constitucional, en nuestro caso contra Leyes o tratados que pudieran vulnerar los derechos humanos ante lo cual hay consenso entre los diferentes poderes y órganos autónomos.

Además, hay que señalar que el Presidente de la CNDH es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación; así las cosas, derivado de la autonomía otorgada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; este organismo no guarda relación alguna de subordinación con ninguno de los Tres Poderes de la Unión; por tal motivo, la legitimidad procesal activa para interponer la acción de inconstitucionalidad frente a leyes federales y Tratados Internacionales no entra en contradicción alguna con la elección del Presidente de la Comisión.

Derivado de lo anterior, y en el entendido que tanto la CNDH, como la figura de su Presidente son totalmente autónomos e independientes de los Poderes de la Unión; no existe dificultad o impedimento alguno para contribuir al control de la constitucionalidad de la ley.

Hasta ahora, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la CNDH ha impugnado dos leyes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a saber:

Acción de inconstitucionalidad en contra de la Reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, la adición del tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y la adición

del artículo 16 Bis 8 a la Ley de Salud para el Distrito Federal, realizadas mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de abril de 2007, todo lo anterior relacionado con el tema de la despenalización del aborto dentro de las doce primeras semanas de embarazo en el Distrito Federal.

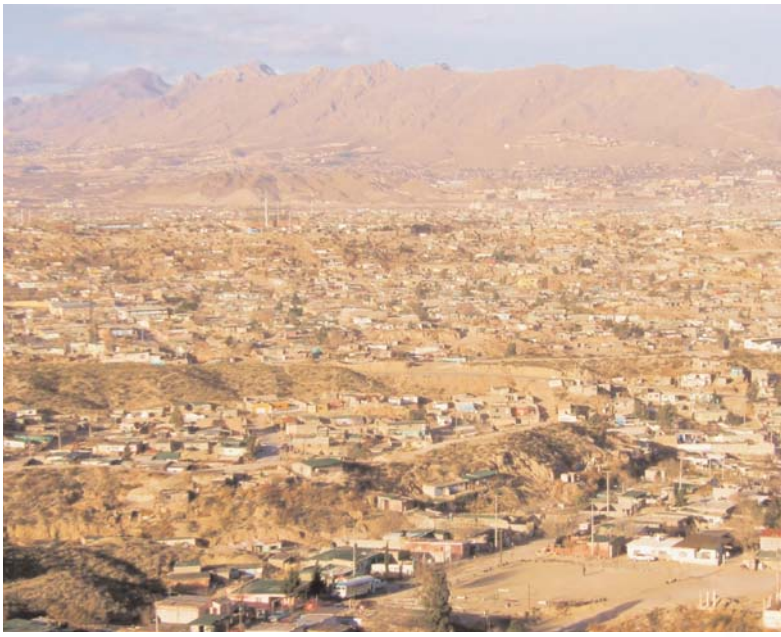
Acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero relativas al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, que reformó el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer en toda la Federación un sistema de justicia integral para adolescentes y se suprime el régimen de menores infractores.

Finalmente, no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que exija al Presidente de la Comisión consultar previamente con el Consejo Consultivo al interponer acción de inconstitucionalidad; de conformidad con el artículo 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es facultad exclusiva del Presidente, promover demanda de inconstitucionalidad.

Siguiendo con el tema de la pregunta anterior, dado el interés particular que tiene para los lectores de esta revista dedicada al Derecho parlamentario, ¿se ha llegado a plantear en México, como ha ocurrido en España (algún grupo parlamentario pretendió, con escaso apoyo a la postre, la destitución del Defensor del Pueblo por no haber interpuesto cierto recurso de inconstitucionalidad), la posibilidad de una eventual responsabilidad política de la CNDH por las acciones de inconstitucionalidad interpuestas o dejadas de interponer? ¿Cree usted que tiene ello alguna viabilidad?

No. Se pretendió con motivo la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley que despenaliza el Aborto en el Distrito Federal; pero no pasó de una mera declaración periodística de una diputada.

¿Cuáles son, grosso modo, las funciones que desempeña la CNDH? Y en particular, ¿qué tipo de resoluciones puede dictar, cuál es el valor jurídico de las mismas? ¿Qué métodos y estándares tiene la CNDH para el seguimiento de sus recomendaciones y sugerencias y cuál es el grado o porcentaje de seguimiento en la praxis, en su caso en los distintos campos? ¿Existe la posibilidad de informes o investigaciones monográficas sobre temas o situaciones particularmente graves? ¿Realiza la Comisión tareas significativas de divulgación de temas relacionados con los derechos humanos?



Ciudad Juárez. México.

Grosso modo, las funciones que desempeña la CNDH son la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Este organismo emite recomendaciones públicas, no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Por lo que hace a las recomendaciones, de conformidad con el artículo 46 de la Ley de la Comisión, éstas serán públicas y no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En todo caso, una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Y entregará, en su caso, en otros quin-

ce días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que existe la posibilidad de realizar informes o investigaciones monográficas sobre temas o situaciones particularmente graves; de igual manera, esta Comisión Nacional, realiza de manera continua tareas de divulgación de distintos temas relacionados con do derechos humanos. Asimismo, la CNDH cuenta con programas especiales sobre temas de especial atención a grupos vulnerables como son: Programa VIH/SIDA, Programa de Igualdad entre Hombres y Mujeres, Programa de Víctimas del Delito, Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles, Trata de Personas y Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes entre otros.

De igual manera, la CNDH, a través del Centro Nacional de los Derechos Humanos, realiza estudios e investigaciones académicas en materia de los derechos humanos; fomenta el intercambio académico institucional; forma investigadores y administra el Centro de Documentación y Biblioteca de la propia Comisión Nacional.

¿En qué ámbitos actúa primordialmente la CNDH? ¿En cuáles considera más grave la situación de los derechos humanos en México actualmente? ¿Y también en cuáles no puede actuar pero debería poder hacerlo?

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

En cuanto ámbito de acción, ésta tendrá, de conformidad con el artículo 3° de la Ley de la CNDH, competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Por mandato constitucional, la CNDH se encuentra impedida para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Como sabemos, muchas de las violaciones a los derechos humanos en México son cometidas precisamente en estas esferas.

Para terminar, no puedo dejar de referirme a un informe reciente de la "Human Rights Watch" que ha sido sumamente crítico con la actuación de la CNDH. ¿Qué opina al respecto? ¿Qué aspectos del funcionamiento de la Comisión cree usted, desde su larga experiencia, que deberían ser mejorados?

Por lo que hace al informe presentado en fechas recientes por la Organización no Gubernamental, "Human Rights Watch"; me permito señalar que el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional tuvo a bien elaborar el documento intitulado Precisiones del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al documento denominado "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México / Una evaluación crítica/ Human Rights Watch"; mismo que se encuentra consultable en la página web: www.cndh.org.mx; en el cual, se señala lo siguiente: "Al respecto, esta Comisión Nacional desea hacer patente el compromiso que tiene en la defensa y promoción de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, así como la firme convicción de reconocer el derecho a la libertad de expresión que tiene toda persona sin distinción alguna, de igual forma señala que no comparte la pretensión de realizar expresiones que ocasionen agravios institucionales o personales, ya que la crítica es bienvenida cuando puede ser útil para superar problemáticas existentes, así como añejos retos; pero cuando se expresa como dictamen de un censor y sólo descalifica el trabajo que se ha realizado, sin conocer realmente la dinámica bajo la cual se desempeña una institución, entonces difícilmente puede traducirse en un esfuerzo aprovechable"; "que el documento está elaborado desde la valoración subjetiva y no desde la argumentación (fundamentación que admite la razón), pese a que Human Rights Watch asegura que "el objetivo de este documento es proporcionar un análisis fáctico de las razones por las cuales la CNDH no está ejerciendo plenamente su mandato", encontramos que plantea a lo largo de las 136 páginas múltiples juicios de valor. En otras palabras: no presenta argumentos y razones apegadas a la ley para sustentar sus afirmaciones."

RODRIGO PÉREZ LISICIC
Profesor de Derecho constitucional
Decano de la Universidad de Atacama
Chile.

ESTUDIOS

Chile

Parlamento chileno y poder presidencial. Notas críticas

Una lectura atenta de la Constitución chilena de 1980, advierte una importante fórmula política del régimen constitucional chileno: el carácter y naturaleza de la relación entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. El marcado régimen político presidencialista que ha caracterizado gran parte de la historia constitucional chilena se puso de manifiesto también en la Constitución de 1980 por más que el restablecimiento del régimen democrático a partir de marzo de 1990 procuró la racionalización de la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento. Es así como la Ley de Reforma Constitucional de agosto de 2005, (llamada "segunda gran reforma") estableció cláusulas que claramente vigorizaron el rol democrático del Congreso Nacional en el régimen presidencialista chileno.

En un primer orden de ideas, la reforma constitucional eliminó los senadores designados y por derecho propio, institución opuesta en todo sentido al principio de representación política. Segundo, la reforma constitucional enriquece notablemente los instrumentos de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno, instaurándose el instituto de la interpelación ministerial y la creación de comisiones especiales investigadoras. Tercero, la reforma constitucional restaura el protagonismo del Congreso Nacional en la declaración de los estados de excepción constitucional. Por último, la reforma constitucional de 2005 refuerza significativamente la competencia del Congreso en la aprobación o rechazo de tratados internacionales, respecto de los cuales puede formular reservas y declaraciones interpretativas; prestar su acuerdo al Presidente de la República para retirar reservas a un tratado, o bien, autorizar al Presidente

Congreso de los Diputados
fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico
FUNDACIÓN CEDDET
Con la colaboración de:
aecid

de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley tendientes al cabal cumplimiento de tratados internacionales.

El impacto de la reforma constitucional sobre el Congreso Nacional y sus Cámaras fue y sigue siendo significativo, pues acabó con enclaves autoritarios -lo que reivindica el principio democrático-, y revitalizó sus poderes jurídicos frente a materias en las que antes el Presidente de la República gozaba de una posición preferente.

Sin embargo, y volviendo al planteamiento inicial, la racionalización de la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento chileno restablece un equilibrio de poderes en el marco de un régimen político que cede en favor de la figura presidencial el protagonismo absoluto del proceso político. Este protagonismo del Presidente de la República se muestra con claridad en el proceso de formación de la ley. Irónicamente, la tradición constitucionalista chilena ha sido testigo de la opinión de quienes han pensado que en nuestra historia constitucional el Congreso Nacional ha desempeñado una función "co-legisladora" del Presidente de la República. El Presidente de la República es un gran legislador, no en el sentido de monopolizar o concentrar el debate o deliberación de los asuntos de interés público, sino en el hecho de gozar de la exclusividad para proponer que ciertos asuntos de interés público puedan transformarse en ley de la república.

Como es harto sabido, el artículo 65 de la Constitución chilena sustrae de la iniciativa de ley parlamentaria (moción parlamentaria) un conjunto de materias de evidente interés público, y las asigna para su presentación ante el Parlamento al Presidente de la República, mediante lo que se conoce como iniciativa exclusiva de ley sobre estas materias. Esto significa que ningún parlamentario -diputado o senador- pueda presentar moción de ley sobre alguna cuestión reservada a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, bajo sanción de ser declarada inadmisible por el Presidente de la Cámara de Diputados o del Senado, o bien, por el propio Tribunal Constitucional, sea ello por la vía del control obligatorio, sea ello por la vía del requerimiento.

Interior del Congreso Nacional de Chile.

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son:

– La alteración de la división política o administrativa del país;

– La administración financiera o presupuestaria del Estado, que incluye también las modificaciones a la Ley de Presupuestos de la Nación;

– Las que fijan normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

– Las que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en tiempos de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas

extranjeras en el territorio de la República, como también las normas que permitan la salida de tropas nacional fuera de él;

– Las materias que imponen, suprimen, reducen o condonan tributos de cualquiera clase o naturaleza, que establecen exenciones o modifican las existentes, y determinan su forma, proporcionalidad o progresión de los mismos;

– La creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, con independencia de si son de carácter fiscal (centralizados), semifiscales (desconcentrados), autónomos (descentralizados administrativamente) o empresas del Estado. También queda comprendida la supresión de tales servicios públicos o empleos rentados como la determinación de sus funciones o atribuciones;

– La celebración de empréstitos o de cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

– Las que fijan, modifican, conceden o aumentan remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas o cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos. Lo anterior, sin perjuicio de las cuestiones que a continuación se indican;

– Las que establecen las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y que determinan los casos en los que no se puede negociar;

– Por último, aquellas materias que establecen o modifican las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Respecto de estos servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República, el Congreso Nacional se limita a aceptarlos, disminuirlos o rechazarlos. No puede, por tanto, aumentarlos o incorporar soluciones alternativas que modifiquen la propuesta presidencial sobre los mismos.

En virtud de esta cláusula la Constitución chilena decide sustraer del debate parlamentario no sólo un proceso por el cual se determina la juridicidad de los cambios sociales, sino también la posibilidad del cambio mismo. Las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, en gran parte, constituyen asuntos que se encuentran en la esfera de la opinión pública ciudadana: la idea de justicia social, la configuración de un determinado concepto de la Administración Pública, las legítimas expectativas del ciudadano en torno a las posibilidades presupuestarias de la Nación, son todas ellas cuestiones respecto de las cuales el Parlamento chileno no tiene posibilidades de acompañar deliberativamente en la construcción de los componentes básicos de la esfera pública nacional.

Esto no significa que el Parlamento chileno sea más o menos democrático por carecer de la iniciativa legislativa con relación a ciertas materias. Significa, a lo menos, que el carácter informal con el cual se suele desarrollar el proceso de formación de la opinión pública ciudadana -normalmente más crítica y plural- no se canaliza con la rica deliberación que caracteriza a los procedimientos legislativos formales que se suelen dar en sede parlamentaria, divorciándose temática y parcialmente el nexo entre quienes son la fuente del poder y sus legítimos representantes. El efecto que produce la Constitución de 1980 con esta cláusula es concentrar en un órgano fuertemente centralizado como es el Presidente de la República el margen de discrecionalidad con que se aprecia la oportunidad política de determinadas cuestiones de interés público. El Ejecutivo chileno, entre otras razones, es el órgano central del régimen político-constitucional porque tiene el poder de desautorizar -sin necesidad de hacerlo expresamente- al Parlamento en el tratamiento legislativo de determinadas materias que se encuentran en la esfera de lo opinable por los ciudadanos.

El protagonismo del poder presidencial en el proceso for-

mativo de la ley no se agota en las materias de iniciativa exclusiva. También existe un destacado instrumento a disposición del Presidente de la República por el cual los proyectos de ley que despachare pueden ser objeto de una determinada calificación en cualquier momento de su tramitación, en el mensaje presidencial o mediante oficio dirigido al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto, o al presidente del Senado si el proyecto se hallare en comisión mixta. Esa calificación es la urgencia, la que obliga a discutir y a votar un proyecto de ley dentro del plazo que establezca el Ejecutivo. La urgencia puede ser de tres clases: urgencia simple, suma urgencia y discusión inmediata.

Cuando un proyecto de ley sea calificado con urgencia simple significa que tanto la discusión como la votación deben quedar terminadas en el plazo de treinta días, desde que la Cámara hubiere sido requerida por el Ejecutivo. Si el proyecto de ley es calificado con suma urgencia el plazo se reduce a diez días. Y si el proyecto es calificado con discusión inmediata, entonces el plazo es de tres días. Estas son las reglas aplicables mientras el proyecto de ley se encuentre o en la Cámara de origen o en la Cámara revisora.

Distinto es el caso si el proyecto de ley fuere calificado por el Presidente de la República y se encontrare en comisión mixta. La comisión mixta es un órgano integrado por un número paritario de diputados y senadores que tiene como finalidad proponer la forma y modo de resolver las dificultades que origina el rechazo de un proyecto de ley por la Cámara revisora. En esta etapa del iter legislativo, la comisión mixta somete el proyecto tanto a la Cámara de origen como a la Cámara revisora. Si el Presidente de la República califica al proyecto con urgencia simple, la comisión mixta tiene un plazo de diez días para informar sobre el proyecto. Igual plazo dispone cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto que le presentare la comisión mixta. Si la calificación del proyecto fuera de suma urgencia, la comisión mixta dispone de cuatro días y las Cámaras de tres días para pronunciarse sobre el proyecto presentado por la comisión mixta. Si la calificación fuera de discusión inmediata, entonces el plazo para la comisión mixta es de un día, y el de cada Cámara de un día también.

Estas breves y básicas explicaciones acerca del sistema de urgencias que recae sobre los proyectos de ley evidencia un poder de control del Ejecutivo respecto de la agenda parlamentaria, la que altera significativamente el conocimiento regular de los asuntos legislativos debiendo avocarse con exclusividad a la atención del requerimiento presidencial. El Presidente de la República goza nuevamente de un margen de oportunidad política que pone a prueba y decanta rápidamente ante la opinión pública el parecer de los legisladores respecto de los asuntos de interés público. El sistema de urgencias constituye para el Presidente de la República una herramienta de utilidad práctico-política, pues exige de los parlamentarios adelantar antes de lo esperado su voluntad para legislar en torno a las cuestiones de interés público. No resulta arbitrario afirmar que, en definitiva, el sistema de urgencias constituye un modo de dirigir la voluntad legislativa del Congreso Nacional, exponiéndola al juicio crítico de la opinión pública por sus aciertos o desaciertos legislativos. El mecanismo in comento favorece la capacidad de los actores para lograr acuerdos y consensos, no siempre lo suficientemente reposados y exentos de atolondramiento político. El sistema de las urgencias exterioriza la capacidad de los agentes para instrumentalizar el contenido de la política en favor de soluciones eficaces y eficientes para el sistema, descuidando los procesos sustancialmente deliberativos -morales, quiero decir- que envuelve la política.

El régimen constitucional chileno se desarrolla en el marco de un Estado democrático de Derecho donde Presidente de la República y Congreso Nacional disponen de instrumentos jurídicos recíprocos tendientes al equilibrio de poderes, lo que no obsta a la posibilidad de insistir en una revitalización del protagonismo del parlamentario en la configuración del ordenamiento jurídico chileno y democrático. El régimen constitucional chileno tiene una fuerte tendencia a contener y amordazar el principio democrático, porque las instancias de deliberación y de reflexión desinteresadas carecen de canales formales o institucionalizados en los que sean posibles hacer valer sus argumentos.

PANORÁMICAS

Control político

Brasil

PAULA ARRUDA
Profesora de Derecho Constitucional.
Universidad de la Amazonía.

En estas notas pretendemos abordar el control político en Brasil, dentro, por tanto, de un sistema presidencialista de gobierno y una forma federativa del Estado. Desde tales presupuestos, y pese a que es lugar común afirmar la aproximación entre el tema de control político y la forma parlamentarista de gobierno, no hay que olvidar que el control político debe percibirse como elemento de la democracia que defiende un gobierno representativo y responsable, por lo tanto perfectamente adaptable al Estado Federal y al sistema presidencialista referido. Imbricado en ambos modelos está el principio de la interrelación de poderes como fundamento del control, al no poderse comprender la teoría de separación de poderes de Montesquieu como poderes separados en reposo.

Ni que decir tiene que una democracia fuerte es incompatible con las formas extremas de presidencialismo caracterizadas por una alta concentración de poder en las manos del Jefe del Ejecutivo; en esta argumentación situaremos la relevancia del control político en los sistemas presidencialistas como forma de atenuar la concentración del poder, además de la tarea de fiscalizar el regular cumplimiento de las leyes.

El Supremo Tribunal Federal (en adelante STF) en el Mandato de Seguridad nº 23.452-1, Tribunal Pleno, Rio de Janeiro, reitera en su jurisprudencia la importancia del control del poder como exigencia político-jurídica esencial al régimen democrático, una vez que el sistema constitucional brasileño al consagrar el principio de limitación de los poderes tuvo por objetivo instituir un modelo destinado a impedir la formación de fuerzas hegemónicas del poder y consecuentemente neutralizar la posibilidad de dominación institucional de cualquiera de los poderes de la República sobre los demás órganos de la soberanía nacional.

Involucrado en la función de fiscalización recíproca el Poder Legislativo podrá crear Comisiones Parlamentarias de Investigación (en adelante CPI's) para ejercer su función fis-

calizadora, con poderes típicos de la actividad judicante. La actividad investigadora es un desdoblamiento del poder de legislar y fiscalizar y debe respetar el principio federativo limitándose al ámbito de la respectiva esfera federal. Cúmplenos comprender que las CPI's creadas por el Congreso Nacional brasileño se extenderán a los intereses de la Unión en los cuales éste órgano puede legislar; en este mismo sentido se sitúan las CPI's de los Estados miembros de la Federación y las Comisiones Municipales siempre vinculadas a su ámbito federal de competencias, conforme lo previsto por el STF en el Habeas Corpus nº 71039-5, Tribunal Pleno, Rio de Janeiro.

La afirmación de que esas Comisiones tienen "poderes de investigación propios de las autoridades judiciales", contenida en el artículo 53, § 3º de la Constitución Federal de 1988 (en adelante CF/88), debe ser comprendida en el sentido de poder prever aquellas diligencias que se estimen necesarias, de solicitar la presencia de Ministros de Estado, de solicitud de informaciones de autoridades federales, estaduales y municipales, de inquirir testigos bajo compromiso, oír los indiciados, bien como, solicitar de instituciones públicas informaciones y documentos, según establece el artículo 2º de la Ley nº 1.579/52.

Dichas atribuciones deben ser ejercidas en atención a los poderes de los magistrados debiendo la CPI observar los límites impuestos a la actividad judicante traducido en la necesidad de fundamentación de las decisiones, publicidad de los actos, y especialmente, respecto a los derechos fundamentales. Cabe subrayar que la función investigadora judicante supone respetar la "reserva de jurisdicción" que es representada por las funciones indelegables del poder judicial en las cuales se incluye la función de juzgar.

De ese modo, a pesar de que las CPI's ejerzan poderes propios de los jueces en el proceso penal, esta actividad no supone el poder general de cautela de las sentencias judiciales que se incluye en el ámbito de la "reserva de jurisdicción". En ese sentido las CPI's no podrán decretar cualquier hipótesis de prisión, salvo en caso de flagrante delito; ni tampoco determinar la aplicación de medidas cautelares, tales como, la indisponibilidad de bienes, hipoteca judiciaria, etcétera.

Procedimentalmente hablando, las Comisiones de Control político en Brasil podrán ser creadas por la Cámara de los Diputados o por el Senado Federal, bien de forma conjunta bien de forma separada, a solicitud de un tercio de sus miembros; en el caso de que la investigación recaiga sobre el Presidente de la República será necesaria la autorización de dos tercios de la Cámara de los Diputados (recae en exclusividad en esta Cámara la competencia para autorizar esta investigación política), según lo determina el artículo 86 CF/88.

La actividad de la CPI tendrá un periodo determinado, siendo posible la prórroga desde que justificada la necesidad de continuación en el procedimiento investigador. El objeto determinado de la investigación no impide que fallos conexos al objeto principal sean investigados, o todavía, que el surgimiento de fallos anteriormente no conocidos desencadenen una nueva investigación.

Considerado un importante instrumento político de control, las CPI's están sujetas a limitaciones que aseguren su ejercicio insertado en el modelo democrático, conforme veremos a continuación.

LIMITACIONES AL PODER INVESTIGADOR DEL CONTROL POLÍTICO

En el orden formal ya tuvimos la oportunidad de apuntar preliminarmente las tres limitaciones constitucionales previstas, que consideradas como requisitos de admisibilidad deben ser respectadas para la creación de las CPI's: la subscripción del requerimiento de instauración de la Comisión por el mínimo de un tercio de los miembros de la Casa Legislativa; la indicación de fallo determinado que será objeto de apuración; y por fin, el carácter temporal de la CPI.

En el orden material las acciones de las CPI's están limitadas por la fundamentación de las decisiones, publicidad de los actos, y sobre todo, respeto a los derechos fundamentales. La obligatoriedad de respeto a los presupuestos materiales posibilitará, en caso de incumplimiento, la adopción de las acciones constitucionales destinadas a restablecer el derecho vulnerado, como por ejemplo el Mandato de Seguridad (utilizado en los casos de vulneración de derechos por abuso de autoridad pública) y el Habeas Corpus (para preservar derecho de ir y venir).

La vulnerabilidad de derechos como la intimidad y sigilo ha exigido la actuación del STF como se pone de manifiesto en el Mandato de Seguridad nº 25.668-1, Tribunal Pleno, Distrito Federal, donde se determinó que el acceso a los datos bancarios, telefónicos y fiscales se traducen en medida excepcional que debe ser motivada para no devenir en medida inconstitucional. Es cierto que la CF/88 autoriza a las CPI's la facultad de decretar, por autoridad propia, la ruptura del sigilo bancario, fiscal y telefónico en acto fundamentado en el cual conste la referencia a los fallos concretos que justifiquen la causa probable apta a legitimar tal medida excepcional. No obstante, en los casos de que no haya adecuada motivación que posibilite la excepcionalidad de conocimiento de datos privados será competencia del STF deferir Mandato de Seguridad contra cualquier decisión de la autoridad que no respete el mandato constitucional, restableciendo al ciudadano su derecho de intimidad.

Las limitaciones materiales a la capacidad investigadora de las CPI's se amparan en la conexión funcional de tales Comisiones, pues conforme adujo el STF en el Habeas Corpus nº 71039-5, Tribunal Pleno, Rio de Janeiro, en Brasil siempre se comprendió que el poder de investigar es decurrente del poder de legislar y fiscalizar, pero la actividad fiscalizadora debe atender a los límites funcionales, por lo tanto el Poder Legislativo no puede decretar prisión preventiva de testigo que se recuse a comparecer para prestar informaciones sobre el objeto de la investigación, razón por la cual fue deferido el Habeas Corpus para cesar la prisión preventiva decretada por la CPI.

Observemos que en la esencia del poder investigador está la función fiscalizadora que envuelve la aludida interrelación entre los poderes, una vez que la actividad de las CPI's estará controlada por el poder judicial en el caso de extralimitación en su actuación. Resta subrayar que la necesidad de armonía entre los poderes inspiró el entendimiento del STF acerca de la imposibilidad de que las CPI's se dediquen a investigar la función jurisdiccional del poder judicial. En esa línea, el Habeas Corpus nº 79.441-6, Tribunal Pleno, Distrito Federal, afirmó que el poder judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional no estará sujeto a la investigación de las CPI's y por lo tanto, los jueces no quedan obligados a prestar informaciones. Esa prerrogativa no se aplica en los actos de jueces que no estén relacionados a la función jurisdiccional.

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: ¿EL CONTROL POLÍTICO HA LOGRADO UNA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL?

En ese aspecto destacamos la participación de las minorías parlamentarias en el control político. El Estatuto Constitucional de las Minorías Parlamentarias asegura la participación activa, en el Congreso Nacional, de los grupos minoritarios, a quienes asiste el derecho de fiscalizar el ejercicio del poder.

El artículo 58, § 1º de la CF/88 asegura la participación proporcional de los partidos en las Comisiones Parlamentarias. Los Reglamentos Internos del Congreso Nacional y de la Cámara de los Diputados prevén que la composición de los miembros de las CPI's debe ser establecida por los líderes partidarios de mayorías y minorías, aunque en su ausencia dicha previsión corresponde al líder de la Casa Congresal.

Sin embargo, especialmente en los casos de Comisiones Mixtas de Investigación (que, como es sabido, dependen de la actuación conjunta entre la Cámara de los Diputados y el Senado Federal) la mayoría parlamentaria ha utilizado la ausencia normativa en el Reglamento Interno del Senado Federal para impedir el funcionamiento de CPI's propuestas por la minoría parlamentaria en los casos en que los partidos políticos de la mayoría parlamentaria no fijen sus representantes.

Ese incidente fue objeto de decisión judicial por el STF en los Mandatos de Seguridad nº 24.831-9, Tribunal Pleno, Distrito Federal; y nº 24.849-1, Tribunal Pleno, Distrito Federal, en los cuales el STF declaró que la recusación del presidente del Senado Federal en indicar los integrantes de la CPI mixta, en el caso de que no los haya indicado los líderes partidarios, configura abuso de autoridad y ofensa a la democracia por intentar impedir la creación de CPI's propuestas por la minoría parlamentar.

En efecto, la CF/88 dispone de garantías aptas para asegurar la representación democrática de los partidos políticos permitiendo el control político por las minorías parlamentarias y resguardando acciones constitucionales que corrijan las vulneraciones intentadas por regla de la mayoría.

PANORÁMICAS

Brasil

Control parlamentario

SILVIA REGINA S. COELHO
Asesora Parlamentaria
Cámara de Diputados. Brasil
Miembro de la REI.

Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado Constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 establece competencia exclusiva del Congreso Nacional para fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la Administración Indirecta.

Los instrumentos de control parlamentario más conocidos son las Comisiones Parlamentarias de Investigación - CPIs-, normalmente solicitadas por las minorías parlamentarias para el estudio de alguna cuestión concreta. A diferencia de las comisiones permanentes, revisten carácter temporal y pueden crearse para cualquier asunto público. Según el artículo 58, parráfo 3º de la Constituición de 1988 "Las comisiones parlamentarias de investigación que tendrán poderes de investigación propias de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas Cámaras, serán creadas por la Cámara de los Diputados y por el Senado Federal, conjunta o separadamente, mediante requerimiento de un tercio de sus miembros, para la averiguación de un hecho determinado y por un plazo cierto, siendo sus conclusiones, si fuera el caso, dirigidas al Ministerio Público, para que promueva la responsabilidad civil o penal de los infractores". Las CPIs necesitan la aprobación de un tercio de los diputados o senadores en orden a su constitución, pudiendo tener carácter mixto. Por lo que respecta a su composición hay que señalar que son proporcionales a la representación de las cámaras y los principales roles en ellas son ejercidos por el relator y el presidente, figuras negociadas entre las mayorías más sólidas. La falta de concreción por parte de los

líderes de los partidos mayoritarios inviabiliza la misma. Averigurar irregularidades no es su única función, puesto que en ocasiones su constitución puede producirse como estratégia de la oposición para agotar la imagen del gobierno; como forma de presionar otro grupo a retardar o suspender investigaciones en otra arena, no en vano hay un límite de cinco CPIs que pueden funcionar simultaneamente.

Las Comisiones Permanentes de las respectivas Casas del Congreso, realizan actividades de fiscalización y control a través de los siguientes instrumentos: Audiencias Públicas; Propuestas de Fiscalización y Control; Convocaciones de Ministros para aclaración de políticas y requerimientos de información a los ministerios y agencias estatales. Esos mecanismos de fiscalización, antes regulados por los reglamentos internos de las Casas, adquirieron status constitucional en 1988 y tienen la ventaja de que pueden ser activados a instancia de cualquier parlamentario aunque su iniciativa debe ser aprobada por las comisiones permanentes. Las comisiones permanentes pueden también recibir representaciones o queja de cualquier persona sobre actos u omisiones de autoridades y entidades publicas y dar los pasos que consideren oportunos. En ese caso, presentará informe con sugerencias en cuanto a las medidas a ser tomadas por la Comisión, por la Mesa Directiva o por el Ministerio Público. El informe será discutido y votado en la Comisión, y debe concluir en un proyecto de resolución que debe ser aprobado por el Plenario de la Casa respectiva.

El Congreso aún dispone de tres instrumentos formales de control: el primero, el Requerimiento de Información, que puede ser utilizado tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado Federal. Se hace por escrito y debe presentarse en el plenario de una de las Casas, donde es leído y sometido a votación, debiendo ser aprobado por mayoria simple. Los requerimientos de información no pueden contener petición de consulta, sugerencia, consejo o cuestionamiento sobre el propósito de la autoridad a quien se dirija y para todos los efectos, se equiparan a la solicitud de remesa de documentos. La falta de respuesta en el período previsto así como la remisión de informaciones falsas deviene en responsabilidad. Un incentivo para el uso de los requerimientos es el bajo costo de su presentación puesto que es una acción predominantemente individual (basta presentar su proposición, que será leída y aceptada y posteriormente encaminada al ministerio u órgano correspndiente). No es preciso por tanto negociar en las estancias formales, lideranzas, comisiones, bloques, partidos, el apoyo de esa iniciativa, o el sometimiento al voto de la mayoría. El requerimiento tampoco altera el satus quo, y así, el Congreso no incurre en el riesgo de alterar las políticas públicas en una dirección desconocida. No genera obligaciones o costos y puede ser un instrumento estratégico de importancia, al abordar asuntos sensibles, y para negociar acciones legislativas o asignación de recursos.

Otro instrumento formal previsto es la Convocatoria de Ministros de Estado. "La Cámara de Diputados o el Senado Federal, así como cualquiera de sus comisiones podrán convocar a los Ministros de Estado para que presten, puntualmente, informaciones sobre un asunto previamente determinado, constituyendo delito de responsabilidad la ausencia sin justificación adecuada".

Un tercer instrumento es la Propuesta de Fiscalización y Control, único instrumento formal de control con grandes poderes investigativos que no está previsto en sede constitucional. Estamos ante una solicitud de fiscalización de la administración pública por medio de la Comisión Permanente de Fiscalización y Control de cada Casa legislativa y puede abarcar asimismo a la Administración Indirecta debiendo tener un objeto definido y estando sus resultados encaminados a la Advocacia General de la Unión o al Ministerio Público, para que promuevan la eventual responsabilidad civil o criminal. Una vez aprobada, se equipara a una comisión parlamentaria de investigación con amplios poderes investigativos. En todo caso, conlleva el problema de su asuencia de visibilidad pública. Además, como sus miembros son fijos, a diferencia de las CPIs, cuyos miembros son indicados ad hoc por los líderes, tienen una composición menos plural y no se benefician del conocimiento, de la experiencia en temas específicos y de la disponibilidad de tiempo que si tienen los parlamentarios en las CPIs.

Previstas también constitucionalmente, las Audiencias Públicas son otro instrumento importante. Se articulan tanto para instruir materia, tratar de interés público

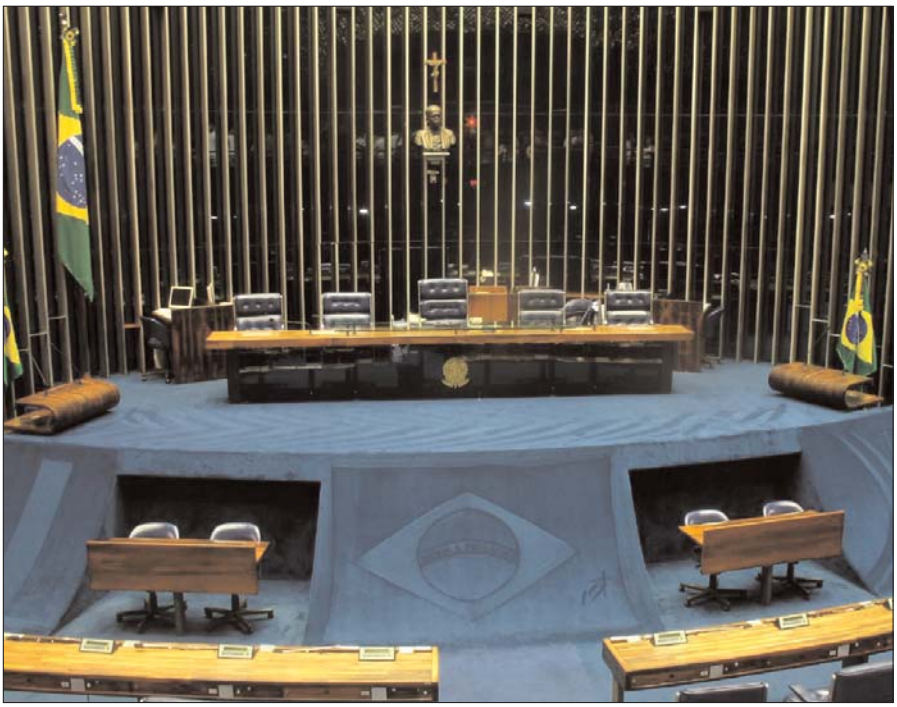
relevante como para ejercer función de control; pueden ser solicitadas incluso por entidades de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones, así como solicitar testimonios de cualquier autoridad o ciudadano. Los testimonios deben ser prestados por escrito y de forma conclusiva. Las audiencias engloban temas diversos, pero la actividad más acompañada por el Congreso son las del área económica, agricultura, infraestrutura, conflictos agrarios, relaciones exteriores y defensa nacional. Sin embargo, las audiencias que enfocan temas de áreas sociales tales como educación, salud, medio ambiente, temas indígenas, asistencia social y trabajo, entre otras, también son ejercidas de forma habitual.

El control externo a cargo del Congreso Nacional se lleva a cabo con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU, al que compete el control fiscal, financiero y contable. Sus atribuciones incluyen auditoría e investigaciones y contribuyen con análisis y evaluaciones de políticas públicas. Es importnte apuntar en todo caso que un tercio de sus nueve ministros son escogidos por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, y dos tercios por el Congreso Nacional. Este Tribunal está constitucionalmente obligado a presentar informes trimestrales y anuales de sus actividades al Congreso. Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para denunciar irregularidades o ilegalidades ante el mismo. Una de sus actividades destacadas es la de examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, mediante informe previo que deberá ser elaborado en el plazo de sesenta días a contar desde su recibimiento y que debe ser aprobado por el Congreso.

Compete también privativamente al Senado Federal aprobar previamente, por voto secreto, tras oportuno debate público, la selección de magistrados; Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión indicados por el Presidente de la República; Gobernador de Territorio; Presidente y Directores del Banco Central; Procurador General de la República y Titulares de otros cargos que la ley determine.

La Cámara de Diputados tiene también el poder de autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado, en cuanto al Senado, procesa y juzga al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos.

En resumen de todo lo anterior, cabe indicar que en la tarea del fortalecimiento del Poder Legislativo Brasileño deben contribuir todos los órganos internos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, especialmente utilizando todos los instrumentos que con base a nuestra Constitución han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Desde este contexto, el papel que está llamado a cumplir nuestro Congreso es por demás relevante; la realidad que imponen los nuevos tiempos requiere de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por via del control parlamentario y de sus instrumentos, un verdadero contrapeso al Ejecutivo.



Senado Federal. Brasil.

PANORÁMICAS

Responsabilidad política

Costa Rica

KATTYA DELGADO MADRIGAL
Asesora Parlamentaria
Socióloga y Especialista en Evaluación de Proyectos Sociales.
Miembro de la REI.

Los especialistas que en sede doctrinal se han referido al análisis de la función de control parlamentario en Costa Rica (Hernández Valle y Solís Fallas, por ejemplo) parten de destacar que el régimen constitucional se asienta en el principio de la soberanía popular.

El interés tutelado, en la función de garantía constitucional que ejerce el Congreso, es el de regular el funcionamiento de las instituciones constitucionales que integran el régimen político que el pueblo ha otorgado por medio del sufragio (Hernández Valle).

El Poder Legislativo o Asamblea Legislativa, como representante del pueblo según lo señala el articulo 105 de nuestra norma suprema debe tutelar la actuación de los demás órganos públicos, especialmente el Poder Ejecutivo, para que su accionar se ajuste a las medidas establecidas en el ordenamiento jurídico y las exigencias políticas del momento.

El control parlamentario desde la perspectiva jurídica, consiste en la verificación y formación de juicio del órgano legislativo respecto de determinados hechos realizados por otros órganos o funcionarios públicos.

De forma sintética, los mecanismos parlamentarios para exigir responsabilidad política establecidos en nuestro ordenamiento constitucional son los siguientes:

INTERPELACIONES A LOS MINISTROS

El artículo 121 inciso 24) de la Constitución Política (CP) establece las interpelaciones (no interrogatorios) a los Ministros de Gobierno y señala la potestad, por dos tercios de los votos presentes, de censurar a los mismos funcionarios, si fuesen a criterio de la Asamblea, culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio a los intereses públicos.

Asimismo, el artículo 145 de la CP señala que los Ministros pueden concurrir en cualquier momento, con voz pero sin

Interior Asamblea Legislativa. Costa Rica.

voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa en el momento en que sean llamados.

Por tanto, la legislación constitucional prevé dos planteamientos de la comparecencia de los ministros a la AL: el primero cuando sea interpelado, en cuyo caso no puede negarse a asistir y segundo cuando lo quiera hacer de manera voluntaria y en cualquier momento.

La Interpelación y la Censura se plantean en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL) en los artículos 185, 186 y 187. La Moción de interpelación es una moción de orden y el voto de censura debe solicitarse en forma escrita por uno o varios diputados, pero su discusión no se producirá (período de reflexión) hasta que transcurran cinco días desde su presentación. Caso de ser aprobada, tras su necesaria comunicación al Ministro correspondiente, se considera un pronunciamiento en firme de la Asamblea frente al que no cabe ningún recurso de revisión.

En nuestro país, el efecto de un voto de censura es de carácter moral y político.

Por otra parte, en las interpelaciones a los Ministros de Estado las preguntas que realizan los Diputados se realizan en el momento posterior al término de la disertación, sin que medie presentación alguna a ningún órgano ni inclusión en orden del día o bien que tengan que ver con el tema que se expone, es decir, los diputados preguntan o comentan aquello que deseen con total libertad.

COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACION

El artículo121, inciso 23) CP establece la potestad de la Asamblea de nombrar comisiones para que se investiguen cualquier asunto que la Asamblea le encomiende y emita el informe respectivo.

Para ello las comisiones contaran con acceso libre a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar la información necesaria, sin embargo existen algunas consideraciones al respecto:

En primer lugar, que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha establecido que no se permite investigar conductas o negocios particulares (Voto 1618-91).

En segundo, que debe mantenerse un necesario respeto a los derechos fundamentales de los comparecientes estipulados en la CP, la legislación internacional y nacional. (Voto 6802-98).

Tercero, que el acceso a expedientes judiciales por parte de las Comisiones investigadoras o de sus miembros solo es procedente si se produce con carácter general y en el curso de las investigaciones dirigidas a la fiscalización de los propios funcionarios judiciales o administrativos (Voto 148-90).

Cuarto, que no pueden desarrollar una investigación respecto a un caso que se encuentre simultáneamente bajo el conocimiento de las autoridades judiciales (Voto 1618-90, aunque en el voto 1954-97 se cambia el criterio al establecer que se tratan de funciones diferentes las que realizan las autoridades judiciales y las de la comisión investigadora).

Y por último que, conforme establece el articulo 30 de la CP, se deja a salvo de la garantía de acceso a los departamentos administrativos para los secretos de Estado.

En este sentido, la actividad conminatoria de la Asamblea Legislativa está integrada por los mecanismos de responsabilidad y los sancionatorios, en nuestro país para la aplicación de ambos mecanismos existen: a) Voto de censura: planteado en el artículo 121 inciso 24 y desarrollados en el artículo 188 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. b) Informes de las comisiones de investigación: considerando que las medidas correctivas planteadas en los informes pueden traducirse en proyectos de ley, en interpelaciones ministeriales, votos de censura o excitativas a otros órganos y entes públicos.

A diferencia de otros parlamentos, este tipo de actuaciones conllevan una sanción de orden moral y política pero no producen ni pérdida de confianza ni renuncia o tiene efectos jurídicos.

La Comisión con más clara designación de lo que conlleva control político y exigencia de responsabilidad en Costa Rica es la Comisión Permanente sobre Narcotráfico, la cual debe estudiar e investigar cualquier vínculo político o empresarial relacionado directa o indirectamente con el consumo de drogas y el lavado de dinero, asimismo debe denunciar al Poder Judicial, de cualquier hecho o situación concreta que pueda dar lugar a responsabilidad pena en el momento en que se entere ya sea por el desarrollo de sus funciones de investigación o en el ejercicio del control político.

DE LAS ACUSACIONES A LOS MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

La Constitución Política plantea también la potestad de la Asamblea de admitir o no las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes si hay o no lugar a formación de acusa contra ellos y en caso afirmativo, los pone a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento, pudiendo además decretar la suspensión cuando se deben procesar por delitos comunes.

La presentación de la denuncia determina el traslado del caso a una comisión integrada por tres diputados para la obtención de pruebas y rendición de un informe; si se declara que existe lugar para una causa contra el funcionario, el caso es remitido a la Corte Suprema de Justicia y sólo en caso de que el Juez o el Tribunal informe a la Asamblea que dentro de la causa se ha dictado y quedado firme un auto de prisión y enjuiciamiento se procede a declarar la suspensión del acusado.

DEL ANÁLISIS PRESIDENCIAL

Cada primero de mayo el Presidente de la Republica asiste a la Asamblea Legislativa, después del proceso de elección del Directorio Legislativo correspondiente a cada legislatura, y se dirige a la nación, al congreso y a los invitados especiales con un discurso sobre lo actuado en los diferentes ámbitos de su gestión gubernamental en ese periodo, la mayoría de las veces enfoca su análisis en los logros en materia sociales y económicas.

Los dos días hábiles posteriores al mismo, los diputados realizarán el análisis del mensaje y del accionar del gobierno, este tipo de procedimiento conlleva generalmente un trabajo muy arduo de las fracciones políticas contrarias al partido en el gobierno, ya que las intervenciones de estas fracciones están dirigidas a minimizar y contradecir el mensaje del presidente con hechos y datos sobre la misma realidad a la cual el presidente pudo haber hecho referencia de manera positiva. Este tipo de control político está dirigido precisamente a la exigencia de accionar en el programa gubernamental sólo que pierde su perspectiva cuando toma los matices de tratar de ridiculizar al gobierno y no de mejorar lo que se ha ejecutado.

De los anteriores mecanismos de vigilancia señalados merece la pena rescatar que el control político permite incluso establecer responsabilidades de las personas quienes utilizan el accionar institucional para actuar en contra del adecuado funcionamiento del Estado, usando o más bien abusando de su poder político para influenciar en las decisiones de la Administración. El control político es una función que va más allá del ámbito legislativo pues el Poder Legislativo en Costa Rica cuenta con dos órganos auxiliares para ejercerlo como lo es la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, las cuales fiscalizan la Hacienda Pública y los derechos de los ciudadanos. De igual forma, el Poder Judicial fiscaliza que las labores que realizan los tres Poderes de la República se ajusten a la Carta Magna y al ordenamiento jurídico vigente.

El control político debe ser una actividad constante y objetiva, que le permita al Poder Legislativo realizar la función de representatividad del pueblo que lo eligió, ya que este necesita conocer en que estado se encuentran los programas y proyectos que el Estado ejecuta o debería estar ejecutando. A pesar de que el Poder Ejecutivo realiza rendición de cuentas mediante diversas formas, el papel de control del Poder Legislativo debe hacerse sentir en la cotidianidad institucional, pero un control inteligente, con objetivos claros y que busque la pronta atención de los problemas que enfrenta la ciudadanía.

PANORÁMICAS

Perú

Control parlamentario

JOSÉ FRANCISCO VILLENA CHANGANAQUÍ
Abogado.
Miembro de la REI.

La crisis del sistema institucional peruano acentúa sin duda la necesidad de insistir en el ejercicio correcto de la función de control político en orden a que sirva de elemento revalorizador del rol protagonista del Parlamento, instancia articuladora de los diferentes intereses democráticos. El adecuado entendimiento de los mecanismos de control político existentes en el Perú debe partir del dato de que el régimen político nacional es marcadamente presidencialista, mas con la incorporación de diversas instituciones del modelo parlamentario que le hacen adoptar un carácter sui generis.

Señalado lo anterior, analizaremos ahora las diferentes figuras de control parlamentario, que hemos clasificado de acuerdo a su finalidad y grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Habría que hablar así de lo que podría denominarse control preventivo, que tiene por finalidad ejercer los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno.

Dentro de éste, cabe citar la propia investidura del Consejo de Ministros, que se produce al asumir funciones el Presidente del Consejo de Ministros, que tiene la obligación constitucional de concurrir al Congreso dentro de los treinta días naturales de haber sumido sus funciones, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Planteando para tal efecto la cuestión de confianza, votada en la misma sesión o en la siguiente (si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria), si es obtenida, el Parlamento asume responsabilidad con respecto al desarrollo de las políticas del gobierno, pero también adquiere legitimidad para exigirle al Ejecutivo su cumplimiento o censurarlo. En caso contrario (negación de confianza), el Presidente de la República aceptará de inmediato la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, produciéndose la crisis total del gabinete.

Asimismo, el control funcional, que son las llamadas actividades de fiscalización parlamentaria, que buscan supervisar a la administración gubernamental, verificar si se utilizan correctamente los recursos públicos y el respeto a la legalidad.

Cabe apuntar aquí la invitación a los Ministros a informar ante el Pleno que tiene por finalidad obtener información sobre un tema o asunto de interés público, así como para controlar la actividad del Poder Ejecutivo y el cumplimiento de su programa de gobierno. La invitación a un ministro no implica necesariamente que de por medio esté activar su responsabilidad política pero es importante precisar la obligatoriedad de la concurrencia ya que en caso de negativa podría generarse una interpelación y eventual censura. Del mismo modo, las invitaciones para informar en las comisiones se acuerdan en su seno y se realizan dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso.

También la estación de preguntas, figura a través de la cual un congresista formula una interrogante a un ministro para obtener información. Las preguntas deben ser de carácter individual, de interés público, puntuales y concretas; entregarse por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y serán incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso. El rol de preguntas será remitido al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de setenta y dos horas a la sesión a fin de que pueda organizar sus respuestas.

De igual forma, las peticiones de información que pueden ser remitidos (por cualquier congresista) a los ministros, Jurado Nacional de Elecciones, Contraloría General de la República, Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, gobiernos regionales y locales así como a todos los demás organismos del sector público, con la finalidad de recabar informes. Son un medio de fiscalización individual y el principal mecanismo de seguimiento parlamentario de los asuntos públicos. La petición se hace por escrito fundamentado y preciso y si no es respondido dentro de los quince días posteriores, la Mesa Directiva procede a su reiteración. Transcurridos siete días después de la reiteración, el ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria respectiva. Es importante destacar que la Mesa Directiva no firmará las peticiones de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función congresal. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.

Con relación a los procedimientos de control sobre la legislación delegada y partiendo de que la prerrogativa legislativa corresponde al Congreso, lo cierto es que éste puede delegar por ley parte de su competencia legislativa, sobre materia específica y por plazo determinado, al Poder Ejecutivo, con cargo a un control posterior que tiene las siguientes características: Control de contenido, para verificar compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa; Control de apreciación, para examinar si sus alcances o intensidad se enmarca en los parámetros de la dirección política que asume el Congreso en materia legislativa; Control de evidencia, para asegurar que no sea violatorio o incompatible con las normas constitucionales.

Y en esta misma línea no hay que olvidar los procedimientos de control sobre los decretos de urgencia (normas dictadas por el Presidente de la República que por mandato constitucional tienen fuerza de ley cuya aplicación se limita solo a materia económica y financiera y cuando así lo requiera el interés nacional) que según el Tribunal Constitucional deben ajustarse a los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad. En estos casos, se tiene que dar cuenta obligatoriamente en el plazo de veinticuatro horas al Congreso o la Comisión Permanente, quienes pueden modificarlos o derogarlos según dictamine la Comisión de Constitución y Reglamento en el plazo de quince días.

O los procedimientos de control sobre los tratados ejecutivos (la Constitución establece que el Presidente de la República puede celebrar, ratificar o adherirse a tratados sin la aprobación previa del Congreso siempre que no modifiquen o deroguen normas constitucionales o leyes, y que no traten temas de derechos humanos, soberanía, defensa nacional o financieros, dando cuenta al Congreso) ya que dentro de los tres días útiles posteriores a su celebración se debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacio-

Parlamento. Perú.

nales ejecutivos rubricados; la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio. Corresponde a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores verificar su constitucionalidad y legalidad en el plazo de treintadías útiles. En el caso de que el pronunciamiento sea negativo y se apruebe en el Congreso, se emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado y se notifica al Presidente de la República para que dentro de los cinco días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna.

Bajo la rúbrica control represivo nos referiremos a las acciones de control que no sólo tienen una finalidad de fiscalización sino que pueden generar sanción.

Así, la interpelación a los miembros del Consejo de Ministros, una figura concebida como un derecho de las minorías, que permite la obtención de información pero contiene cuestionamientos de fondo y forma sobre la actuación gubernamental, exigiendo explicaciones políticas al gabinete o los ministros individualmente. La interpelación se formula por escrito y debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas (dieciocho parlamentarios). Para su aprobación requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles (El número hábil es el número legal -ciento veinte- menos el número de congresistas que se encuentren de licencia, suspendidos y los no incorporados). El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo. El motivo de este plazo es otorgar al interpelado un tiempo prudencial para que prepare sus respuestas.

La Moción de Censura y Cuestión de Confianza, figuras que buscan hacer efectiva la responsabilidad política y se diferencian en su origen, tienen en común que, su aprobación o rechazo, surten efectos jurídicos inmediatos, determinando la permanencia de un ministro o del Consejo de Ministros. Así la cuestión de confianza sólo puede producirse a petición ministerial y busca darle legitimidad, respaldo y estabilidad a quien la solicita; mientras la censura se origina mediante una moción que debe ser presentada por no menos del veinticinco del número legal de congresistas (treinta parlamentarios), la cual debe debatirse y votarse entre el cuarto y décimo día natural después de su presentación, requiriendo su aprobación el voto de más de la mitad del número legal de parlamentarios. Solo puede plantearse luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros a informar, debido a su resistencia para acudir o luego del debate en que intervenga por su propia voluntad. El Consejo de Ministros, el ministro censurado o que no ha obtenido la confianza, debe renunciar; y el Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Respecto al procedimiento de Investigación hay que destacar que el Congreso tiene la capacidad de nombrar comisiones investigadoras u otorgar facultades de investigación a las comisiones ordinarias para iniciar indagaciones sobre cualquier asunto de interés público. Confiriendo para ello poder coercitivo que se expresa en la obligación de comparecer ante ellas y la capacidad de acceder a cualquier información, para lo cual gozan de prerrogativas como el levantamiento del secreto bancario y el de reserva tributaria, exceptuándose aquella información que afecte la intimidad de la persona o la seguridad nacional. Se constituyen por solicitud presentada mediante moción y para su aprobación sólo requiere el voto del 35% de los miembros del Congreso; cuando se constituye una comisión, ésta la integran entre tres y cinco congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso. La Comisión presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso. No puede solicitarse prórroga

sin que se presente un informe preliminar. Es importante indicar que sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales, sólo tienen un carácter político, pero si son derivadas a los organismos correspondientes.

Destacada importancia tiene el procedimiento de Acusación Constitucional llamado habitualmente antejuicio político. La acusación constitucional es llevada a cabo por la Comisión Permanente y tienen derecho a la misma el Presidente de la República, los Congresistas; los Ministros, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Durante las diferentes etapas del procedimiento el denunciado puede ser asistido o representado por abogado. La admisibilidad y/o procedencia de las denuncias es realizada en el plazo de diez días hábiles por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la cual esta integrada por diez congresistas, designados por la Comisión Permanente. En el caso de una calificación positiva, se otorga un plazo de hasta quince días hábiles, prorrogables por una sola vez, para realizar la investigación y presentar un informe final. El informe final puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia. No es admisible otro tipo de conclusiones y/o recomendaciones. Si el informe que propone la acusación es aprobado por la Comisión Permanente, se nombra una Subcomisión Acusadora a efecto de que formule acusación ante el Pleno del Congreso, quien luego de debatir se pronuncia en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa. El acuerdo aprobatorio requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva. El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional se adopta con la votación favorable de los dos tercios del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente. Los acuerdos del Pleno, que ponen fin al procedimiento, sobre acusación constitucional o juicio político, deben constar en Resolución del Congreso.

En última instancia, y sobre el procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, hay que destacar que constitucionalmente dicha Presidencia vaca por permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. El pedido de vacancia se formula mediante moción firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de congresistas (veinticuatro congresistas), precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde se encuentren. Para su admisión se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de congresistas hábiles y su debate no puede realizarse antes del tercer ni después del décimo día siguiente a la admisión, salvo que cuatro quintas partes del número legal de congresistas (noventa y seis congresistas) acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos. El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República requiere una votación calificada no menor a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso (ochenta Congresistas) y consta en Resolución del Congreso.

Para terminar esta exposición que, creemos, permite ofrecer una panorámica completa, aunque esquemática, de los instrumentos de control parlamentario en Perú, queremos reseñar que el proceso de transición política que ha experimentado el Perú desde el año 2001 requiere que el Parlamento asuma cada una de sus funciones con particular responsabilidad, dando muestras del trascendental papel que le toca jugar en la consolidación del sistema democrático peruano, y en el caso de las funciones de control, ejercerlas con seriedad, para que se constituya en garante de la administración pública y de los intereses ciudadanos, ya que una aplicación incorrecta o irresponsable, traería como consecuencia la desconfianza de la población y el revanchismo político, con el consiguiente daño a la estabilidad del estado de derecho en el país.

PANORÁMICAS

Argentina y Costa Rica

Potestades investigadoras de los Parlamentos

SYLVIA SOLÍS MORA Y MELANIA GUEVARA LUNA
Costa Rica
LUCAS DOLDÁN GUIJARRO, FERNANDO PERALTA NAPOLI Y GLADYS LUISA GALIANO
Argentina
Miembros de la REI.

Este artículo ha sido elaborado por 5 miembros de la REI en Parlamentos que asistieron al seminario presencial "La elaboración de las leyes y su control" celebrado en Madrid en septiembre 2008, mediante herramientas colaborativas a través de la red.

Las comisiones de investigación resultan ser una de las prácticas más comunes dentro del quehacer de los Parlamentos; sin embargo, existe debate doctrinal acerca de considerarlas un instrumento de control político o bien un mecanismo más al servicio de las funciones parlamentarias.

Desde esta óptica, existen al menos tres tesis diversas respecto a la naturaleza jurídica de estos órganos. Se sostiene por parte de algunos que las citadas comisiones son simples medios de control parlamentario de la acción del Gobierno, caracterizadas por su fiscalización. Una segunda postura entiende que el objeto de las comisiones investigadoras sirve, por su labor de conocimiento y fiscalización, a todas las funciones parlamentarias; por ello, específicamente no se trataría de instrumentos de control sino polivalentes de la praxis parlamentaria. Una posición ecléctica a las anteriormente citadas sostiene que se distinguen las comisiones de investigación en el hecho de que llevan sobre sí una carga que involucra la necesidad de suministrarle información y se adentra en el intento de esclarecer hechos para arribar a determinadas conclusiones como resolución del problema investigado.

El quehacer parlamentario evidencia que, en última instancia, las investigaciones realizadas por estas comisiones no responden a una sola finalidad. Por una parte, se presta al servicio de la función legislativa o presupuestaria, en el tanto recaba información que puede ser utilizada por los legisladores desde ese punto de vista (concepción amplia de la investigación parlamentaria). Además, estas comisiones constituyen instrumentos eficaces para el control parlamen-

tario para exigir la responsabilidad política del Gobierno (concepción estricta). Desde esta óptica resulta importante destacar que, en general, la función de control trasvasa toda la estructura del Estado considerado en su conjunto, no siendo exclusiva de estas comisiones. Por un lado, comprende la actuación de los diferentes detentadores del poder en todas las jurisdicciones territoriales, y por otro, se encuentra distribuida o dispersa de una manera tal que no siempre coincide con la división horizontal y vertical de los poderes, pero sí tiene relación con ella, como afirma Parejo Alfonso, pues contribuye al orden y equilibrio del conjunto de los órganos del Estado en el ejercicio de sus competencias. Incluso, la sociedad también lo ejerce, a través de mecanismos institucionalizados como el sufragio o de otros que no lo están, por ejemplo la opinión pública. Mas, la particularidad de la investigación parlamentaria resulta trascendente en el tanto que implica siempre una valoración o comprobación, con determinados criterios y en base a determinados parámetros o puntos de referencia. Este juicio o valoración finaliza en un resultado positivo o negativo para la situación o sujeto controlado, pero no necesariamente en los casos de resultados negativos se produce una sanción consecuente.

El derecho comparado nos demuestra cómo, respecto a estas comisiones investigadoras, se cumple ese doble rol (función legislativa y de control) dentro de un mismo sistema. Caso de los Estados Unidos donde las comisiones poseen importantes prerrogativas para celebrar "hearings" con la finalidad de obtener información sobre las materias de su competencia, entre otros. En el caso particular de Costa Rica, la Sala Constitucional incluso va más allá y considera estos órganos no solamente como instrumentos de las funciones legislativas y de control sino incluso como una garantía constitucional. Así, en la sentencia nº 1954-97 sostuvo que: "No obstante, debe tenerse presente que las Comisiones de Investigación son una garantía constitucional (razón por la que se encuentran establecidas a nivel de la Constitución Política), a fin de que sirvan de instrumento a la Asamblea Legislativa para que pueda ejercer el control político sobre las actuaciones de los poderes institucionales entre sí -sin convertirse en un controlador de los otros Poderes del Estado, con respecto al ejercicio de sus competencias exclusivas, sino de ciertas actuaciones que puedan considerarse política o moralmente reprochables- y del poder político en general, en beneficio de la Nación misma, en la cual reside la Soberanía (artículo 2 constitucional), en el tanto la labor de la Comisión implica un desarrollo de una función de información, desde y hacia el pueblo, de lo que ocurre en la vida política. Entonces, esas Comisiones no sólo tienen una naturaleza jurídico-parlamentaria, sino también una jurídico-constitucional, al constituir una garantía jurídica frente a los abusos del poder o frente a los riesgos propios del poder político. Esas Comisiones tienen un carácter ad hoc, dado que son constituidas para investigar un asunto concreto que les encomiende la Asamblea. Lógicamente, esos asuntos que se encomiendan investigar a una Comisión deben revestir cierta importancia y debe haber en ellos inmerso un interés público, pues las acciones privadas que no transciendan el ámbito de lo privado no pueden ser objeto de investigación de una Comisión de esta naturaleza. Así, la investigación se justifica en tanto los asuntos de relevancia pública que se pretende esclarecer, presenten especiales características de oscuridad y complejidad, que tiendan a ocultar irregularidades políticas o administrativas, de las que, eventualmente, se podrían derivar responsabilidades políticas, civiles o penales para determinados funcionarios -e, incluso, particulares- situación, esta última, que demanda un tratamiento especial. La potestad de investigación dada a la Asamblea Legislativa, la cual se realiza a través de Comisiones Especiales constituidas para un asunto en particular, entendida como instrumento de control político, cumple una función de esclarecimiento de situaciones o actuaciones de funcionarios públicos o personajes de la vida política -en relación con determinados hechos, pues no son, propiamente, los funcionarios públicos o los políticos los investigados- que son expuestas a la opinión pública, a fin de establecer si son, o no, irreprochables. Así, en el tanto lo investigado por dichas Comisiones ayude a formar opinión pública y sea una prolongación de ésta, se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico y, en ese sentido, las actuaciones de esas Comisiones, lejos de vulnerar derechos fundamentales, refuer-

zan la constitucionalidad del orden jurídico".

En una sentencia más reciente, la Sala Constitucional costarricense estableció (Voto nº 2003-15253) que: "La Constitución Política de la República establece en el artículo 121 inciso 23 la atribución exclusiva de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea encomiende y rindan el informe correspondiente. Es decir, la Asamblea ostenta el poder de control político. Las Comisiones son órganos de carácter político cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las Comisiones emiten recomendaciones de índole político, dentro del giro de las competencias de cada una, y que la función de ellos es formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario para que sea ahí donde se adopte en firme las recomendaciones a las que arribaron las Comisiones sean Permanente o Especiales." En sentencia N° 1954-97 al respecto señaló que: "Podría decirse que el Poder Legislativo realiza, entonces, una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces culmina con una censura moral a funcionarios o particulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los Tribunales de Justicia. Pero ello no constituye una sanción en los términos en que se establece en el artículo 39 constitucional, pues las recomendaciones que se hagan en los informes de la Comisión o, en su caso, en el Plenario de la Asamblea Legislativo, no son jurídicamente vinculantes, aún cuando puedan tener un peso social o políticamente innegable..."

En el caso de Argentina la facultad de crear comisiones investigadoras sobre los más variados asuntos se ha tradicionalmente entendido con fundamento en el artículo 75 inciso 32 de la Constitución y en el propio ejercicio de las funciones de legislar y de ejercer control sobre actos del Ejecutivo, de examinar su acción de gobierno, sea para legislar o hacer efectiva su responsabilidad de juicio político. De esta forma los reglamentos de las cámaras han previsto expresamente la posibilidad de crear este tipo de comisiones.

El Reglamento del Senado de Argentina señala en este sentido que: "la Cámara puede disponer la creación de comisiones investigadoras en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de control. La resolución de creación de estas comisiones debe especificar taxativamente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, el que sólo podrá ser prorrogado por única vez por seis meses como máximo, por decisión de los dos tercios de los miembros de la Cámara"(art. 87)

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina, si bien nos las menciona expresamente, las deja comprendidas en el marco de lo que se conoce como comisiones especiales: "dicha Cámara, en los casos en que estime conveniente, o en aquellos que no estén previstos en este Reglamento, podrá nombrar o autorizar al Presidente para que nombre comisiones especiales que dictaminen sobre ellos" (art. 86).

Directamente relacionado con la naturaleza jurídica de estos órganos, se encuentra el objeto de la investigación. El mismo se define necesariamente en relación con la responsabilidad pública. En el caso español, en el artículo 76 de su Constitución Política se determina que la investigación puede realizarse respecto a cualquier asunto de interés público. De lo cual deviene que puede investigar la actividad propia de las personas que ostentan cargos que impliquen responsabilidad política, es decir, que trasciende el ámbito restringido de las relaciones privadas. Lo anterior, conlleva la necesaria determinación de los límites que posee el objeto de la investigación. Éstos se relacionan con la esfera privada de las personas, con las competencias de los restantes órganos constitucionales y, en el caso de España, con las competencias de los entes locales dotados de autonomía.

Por su parte, la Sala Constitucional de Costa Rica determinó como objeto y competencia de las comisiones investigadoras lo siguiente (Voto No. No. 1954-97): "En lo que a la competencia y objeto de investigación de dichas Comisiones se refiere, el inciso 23) del artículo 121 constitucional es sumamente amplio, ya que establece que esas Comisiones pueden investigar "cualquier asunto que la Asamblea les encomiende", de manera que su poder investigativo no está constitucionalmente restringido a determinada materia, ni su objeto lo es únicamente el control político, aún cuando

éste sea, por demás, el de mayor peso. Así, la potestad de investigación legislativa tiene como finalidad general servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas, el control político- cuando, para ello, se requiere investigar un determinado asunto. Nótese que no se trata de un estudio, sino de una investigación propiamente dicha, pues en el primer caso no estaríamos en presencia de las Comisiones establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, sino del otro tipo de Comisiones Especiales al que hace referencia el artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En resumen, las Comisiones de Investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político, cuyo ejercicio por parte de la Asamblea Legislativa, precisamente, es una de las circunstancias que dio pie a este recurso."

Además, el Tribunal Constitucional costarricense, por medio del Voto nº 2003-3749, determinó los límites que tiene este objeto de investigación, en resguardo del derecho a la intimidad, del derecho de defensa, al principio de la autonomía de la voluntad y de respeto a las competencias de las funciones constitucionales de la siguiente forma: "No obstante, tal atribución de nombrar comisiones especiales de investigación encuentra limitaciones insalvables derivadas de tres consideraciones constitucionales, a saber: **1**. En primer lugar, sólo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización. (...) Con otras palabras: el Poder Ejecutivo no puede regular normativamente -reglamentariamente- las libertades o derechos fundamentales, porque puede y debe fiscalizar u ordenar en concreto la conducta de sus titulares: a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar de concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularle normativamente: y en este contexto en el que debe enmarcarse la función legislativa de fiscalización política, la cual, en consecuencia, sólo puede ejercerse respecto de los entes, órganos y funcionarios públicos como tales; **2**. En segundo lugar, si bien las comisiones especiales de investigación «tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios y podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante si cualquier persona con el objeto de interrogarla» (art. 121 inc. 23 pgr. 2º. Const. Pol.). No pueden entenderse facultades para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan. En este sentido, es capital la observación de que en Costa Rica, más aún que en ningún otro Estado Democrático Occidental, la función jurisdiccional es, además de universal -ningún acto o materia está fuera de su fiscalización-, absolutamente exclusiva del Poder Judicial: como lo ha dicho esta Sala en otras oportunidades (v.p.ej. sentencia Nº 1148-90 de las 17:00 horas del 21 de setiembre de 1990) (...) no existe en nuestro ordenamiento ninguna posibilidad de establecer tribunales jurisdiccionales fuera del Poder Judicial ni de otorgar inmunidad ante ellos a ninguna norma -salvo, si se quiere, las constitucionales-, acto o persona -salvo, en este caso, las reconocidas por el derecho internacional-; con el agravante de que aquí no es del todo posible ninguna delegación de funciones o de competencias constitucionales (art. 9º, 152 ss. Const. Pol.). La cuestión es importante, porque también de las normas de competencia de la Constitución surgen derechos subjetivos a favor de los súbditos costarricenses, derechos que, por su origen, tienen el mismo rango constitucional que los reconocidos expresamente como fundamentales en la propia Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en la República. Y valga aquí, además, la observación de que la universalidad y exclusividad de la jurisdicción en los tribunales de justicia genera, no sólo el derecho a ellas como derecho fundamental, sino también todas las otras garantías implicadas en su ejecución, entre ellas, especialmente, las de los derechos a la intimidad y privacidad, al honor y buen nombre, y a la llamada presunción, en realidad estado, de inocencia de todo imputado hasta el instante mismo en que adquiera firmeza una sentencia condenatoria de la jurisdicción penal competente. Esos derechos fun-

damentales implican también el primero -derecho a la jurisdicción judicial-, en la medida en que todo en ésta: sus procedimientos, su discreción y recato, su profesionalidad y apoliticidad, su educación, formación y actitud, se imponen a sus administradores por encima de cualquier otra consideración. 3. Finalmente, el ejercicio de las potestades de investigación y fiscalización legislativa debe fortalecer, no debilitar los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República, derechos y libertades que les pertenecen por su intrínseca dignidad por su sola condición de seres humanos, sin discriminación alguna. Es cierto que los expedientes judiciales no pueden ser secretos, pero también que el respeto al honor, al buen nombre, a la presunción de inocencia y a la tranquilidad misma en que deben desarrollarse los procesos judiciales, sobre todo los penales, exigen dotarlos de las mayores garantías posibles, incluso frente a otros intereses colectivos importantes, porque nada lo es más que el respeto a la dignidad del ser humano; y es cierto, asimismo, que ya existen muchos medios para soslayar la discreción de los procesos judiciales, pero esto se puede justificar en que, lejos de fortalecerla, la debilitemos. (...) Sin embargo, en lo que se refiere a los expedientes judiciales o, en su caso, policiales de investigación, es evidente que el derecho de la Constitución reclama precauciones aun mayores, para cuyo cumplimiento la Sala considera indispensable que el acceso de las comisiones legislativas de investigación o de sus miembros a dichos expedientes sólo se dé con carácter general y en el curso de investigaciones dirigidas a la fiscalización de las conductas de los propios funcionarios judiciales o administrativos del Poder Judicial, que sí están, obviamente, sujetos a esa fiscalización: pero no en casos concretos, singulares o plurales, ni con el fin de investigar a las partes involucradas en los respectivos procesos, porque, además aun en los casos de partes de carácter público, también éstas tienen derecho a las garantías de la jurisdicción, y, de todos modos, esos procesos nunca dejan de involucrar a seres humanos como tales de una parte o de la otra, y casi siempre de las dos".

Precisamente, en España su régimen jurídico parlamentario distingue entre límites materiales y orgánicos; entre los primeros, se mencionan las materias calificadas como secretas o reservadas, cuyo acceso se encuentra regulado de forma genérica. En Costa Rica, el artículo 121 inciso 23) de la Constitución Política señala que: "Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla...".

En cuanto a los documentos calificados como secreto de Estado, la Constitución Política costarricense determina en su artículo 30 constitucional que: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado".

Siguiendo las tesis expuestas por la Sala Constitucional, entonces, en Costa Rica los secretos de Estado constituyen un límite "material" al ejercicio de las potestades investigadoras. En principio, pareciera ser que la Asamblea Legislativa posee: "(...) potestad en apariencia ilimitada (...) para fijar el cometido de las comisiones de investigación. Pero solo en apariencia: los límites han de encontrarse en la misma Constitución, que si es un orden de potestades también lo es de límites al ejercicio de éstas." (Sentencia No. 592-99).

Evidentemente, el mencionado artículo 30 citado constituye un límite.

Por otra parte, los llamados "límites orgánicos" en España suelen referirse, en primer lugar, a las relaciones entre las comisiones investigadoras y a otros órganos constitucionales así como al Poder Judicial. Y, en segundo lugar, a las competencias de las entidades territoriales.

Al respeto de las competencias de los restantes órganos constitucionales, la Sala Constitucional costarricense ha definido que la "división de poderes" constituye un límite a la labor investigadora. De manera que "las comisiones de investigación no pueden válidamente invadir competencias atribuidas a otros órganos constitucionales" (Voto No. 592-99 reiteración del Voto No. 1954-97).

En cuanto al Poder Judicial, en España existe una absoluta autonomía entre las comisiones de investigación y éste órgano. Misma que viene determinada por la Constitución y desarrollada por los reglamentos de las Cámaras (art. 54.2 Reglamento del Congre-

so y art. 60.3 Reglamento del Senado).

Esta separación se manifiesta en el plano de las facultades. En España se regula con detalle la labor de encuesta o comparecencia de las personas en la Ley Orgánica 5/1984 de 26 de mayo. No sucede así en otros casos como el de Italia, Alemania y Portugal en los cuales se remiten a los procedimientos utilizados en el proceso judicial.

En Costa Rica no se encuentra regulado en detalle este procedimiento, otorgándose simplemente a las comisiones la posibilidad de recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla. El Reglamento de la Asamblea Legislativa determina en el artículo 112 que: "Requerimiento de funcionarios y particulares. Corresponde al Presidente de la Comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados. Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes. El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieron, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltasen a la verdad, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales. (...)" .

La Sala Constitucional costarricense integró este vacío al determinar: "las comisiones de investigación deben respetar los derechos fundamentales de los comparecientes, no el debido proceso -que no es aplicable en el caso de las comisiones de investigadoras, según lo expuesto-, sino todos aquellos reconocidos por la propia Constitución Política, la legislación internacional e interna y que, aún cuando puedan relacionarse con el debido proceso, tienen autonomía propia y, como tales, forman parte de los derechos que el ordenamiento le reconoce a todas las personas. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho a no declarar contra sí mismo, el cónyuge, ascendientes, descendientes o parientes colaterales hasta el tercer grado, inclusive, de consanguinidad o afinidad (art. 36 de la Constitución Política), lo que significa que el compareciente ante una Comisión Investigadora puede invocar a su favor dicho precepto constitucional y negarse a declarar, de considerar que, de lo contrario, podría surgir una responsabilidad penal para él o los familiares cubiertos por la norma constitucional; o del derecho de hacerse acompañar de un abogado para que lo asesore o solicitar un traductor si no domina el idioma español, etc." (Voto No. 592-99 reiteración de votos 6802-98, 1954-97, 1953-97, 1898-97).

Por su parte, en Argentina las comisiones investigadoras han sido, a lo largo de la historia parlamentaria, fuente de fuertes pronunciamientos del Poder Legislativo respecto a su derecho a crearlas con amplias potestades. La historia argentina pone en evidencia una temprana actividad parlamentaria tendiente a fundamentar la necesidad y constitucionalidad de este tipo de comisiones, implementándolas -en la mayoría de los casos- para propiciar la iniciativa parlamentaria, la reforma de normas legales o la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Sin embargo, más allá de estos pronunciamientos y del hecho de que estas comisiones tienen fundamento constitucional, la jurisprudencia y la doctrina constitucional no ha compartido en general esta postura de la amplia capacidad para estas comisiones que ha sido sustentada en muchos de los procedentes parlamentarios. Así, la doctrina mayoritaria ha entendido que es necesario que el Congreso reglamente por ley la potestad para allanar domicilios, secuestrar documentación y disponer la citación compulsiva de testigos, en resguardo de la división de poderes y de los derechos y garantías constitucionales de las personas consagradas en los arts 17, 18 y 19 del texto constitucional.

No obstante ello, los antecedentes parlamentarios muestran que las cámaras del congreso han hecho una interpretación amplia de las potestades de las comisiones de investigación. En 1915 la Cámara de Diputados resolvió declarar que: "es facultad suya inherente a su carácter representativo, y es necesario para el desempeño de sus funciones, la designación de comisiones investigadoras en su seno, para fines

de iniciativa parlamentaria, de reforma de legislación o de responsabilidad de los funcionarios públicos" (Diario de Sesiones, 1915, Tomo III).

En 1934, la Cámara de Senadores argentina reivindicó asimismo su facultad para "examinar libros y papeles, citar personas, requerir testimonios, disponer pericias, revisa documentos, tomar informes y compulsar libros que tengan relación inmediata con los fines de la investigación y, para cumplir su cometido requerir el auxilio de la fuerza pública" (Diario de Sesiones, 1934, Tomo III)

El último episodio de alta repercusión pública suscitado en razón del accionar de una comisión investigadora, tuvo lugar en 1984. En dicha ocasión, en el marco de una investigación, una comisión parlamentaria dispuso el allanamiento de un estudio de abogados, incautándose documentación de interés. La Justicia Federal interviniente en la causa, a nivel de segunda instancia, sentó doctrina en relación a que, sin una ley del Congreso que reglamentara expresamente las facultades de las comisiones investigadoras, no se podía convalidar lo actuado: "Si bien las comisiones investigadoras tienen fundamento constitucional para realizar sus averiguaciones, es necesario que sea reglamentada su atribución de disponer allanamientos domiciliarios y de correspondencia, y la requisitoria por la fuerza pública de testigos; de lo contrario estas medidas no serían válidas en atención a los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional. Las facultades de las Cámaras de formar comisiones investigadoras

Edificio del Senado. Argentina

no pueden exceder los límites del artículo 18 constitucional, por lo que resulta nulo el allanamiento. No cabe asignar valor alguno a pruebas obtenidas a raíz de un allanamiento realizado por una comisión investigadora parlamentaria, si la diligencia no tuvo respaldo en una norma del Congreso Nacional" (Sentencia de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional, Sala I, del 16 de agosto de 1988).

La mayoría de la doctrina argentina ha sostenido de esta forma que, en estricta hermenéutica constitucional, para poder las comisiones investigadoras disponer allanamientos, secuestro de documentación o comparecencia compulsiva de testigos, es necesaria la autorización legislativa expresa, o la orden de un juez competente. Sin embargo, algunos doctrinarios han interpretado que a falta de dicha autorización, dichas potestades "deben ser consideradas como implícitas, al solo efecto de poder cumplir con las funciones de control que tiene el Congreso. En este último caso, el alcance del ejercicio de dichas potestades debe ser estimado muy restrictivamente, de forma tal que -por ejemplo- si se allana documentación, ésta debe ser puesta

de inmediato en conocimiento de la justicia" (Quiroga Lavié, H. "Constitución Argentina Comentada")

Por otra parte, en España otro de los medios que evidencia la autonomía entre estas comisiones y el Poder Judicial es la finalidad misma que persigue la encuesta. Aunque no se deja de señalar las conexiones que puedan existir entre ambas actividades. Al respecto, la Sala Constitucional costarricense ha sido muy celosa de enfatizar esa diferencia desde la sentencia nº 1954-97: "Además, ese poder de investigación debe ejercitarse con absoluto respeto de las garantías constitucionales y, en específico, de los derechos fundamentales de los administrados, sean funcionarios públicos, políticos o particulares. Así, a las Comisiones de Investigación les está prohibido invadir competencias de otros órganos. En este sentido, no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales, creados para el juzgamiento de un caso particular, con quebranto de lo dispuesto en los artículos 9 y 35 constitucionales. Lo anterior, permite concluir que dichas Comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares. Las Comisiones no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico -aún cuando, en el respectivo dictamen, hagan determinadas recomendaciones-, sino que su función va encaminada a formar y alimentar a la opinión pública sobre asuntos de interés general, e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con la función de control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución le encomienda. Podría decirse que el Poder Legislativo realiza, entonces, una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los Tribunales de Justicia. Pero ello no constituye una sanción en los términos en que se establece en el artículo 39 constitucional, pues las recomendaciones que se hagan en los informes de la Comisión o, en su caso, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, no son jurídicamente vinculantes, aún cuando puedan tener un peso social o político innegable, aspecto que nos adentra en el tema del debido proceso, objeto de análisis del próximo considerando."

Cabe señalar que en el ordenamiento constitucional argentino, el Poder Judicial, en el ejercicio de las facultades que le son propias -exclusivas y excluyentes- reserva para sí la atribución de revisar y controlar el accionar de las comisiones investigadoras, a fin de evaluar la razonabilidad de su actuación y tutelar eventuales agravios a los derechos de las personas.

Otro aspecto necesario por explorar resulta ser el procedimiento de creación de las citadas comisiones. Resulta importante destacar que, en algunos ordenamientos parlamentarios, el trámite inicia con la propuesta o solicitud que exige un determinado número de Legisladores en respaldo. Siendo que, una vez adoptada, corresponde al Pleno el decidir por mayoría si se crea o no la comisión solicitada. Este el caso de España e Italia.

En otros ordenamientos se reconoce la iniciativa de creación de estas comisiones a las minorías parlamentarias. No obstante, en algunos casos se ha determinado que, a pesar de lo anterior, sea el Pleno el que asuma la decisión final. Este es el caso de México.

En Costa Rica la aprobación de lo que se llama "moción para la constitución de una comisión especial investigadora" corresponde únicamente al Plenario u órgano de máxima representación política. Ello por disposición del artículo 121 inciso 23) de la Constitución que establece esa facultad en el Pleno. Pero, el ejercicio de la iniciativa corresponde a "cualquier" diputado o diputada. Lo anterior en razón de que el inciso 5) del artículo 3 del Reglamento de la Asamblea Legislativa le otorga a todos los legisladores la atribución de "presentar mociones de forma, de fondo y de orden" dentro del Plenario sin realizar ningún tipo de distinción. Por su parte, el art. 91 del mismo Reglamento, que es el que regula este tipo de moción, no exige mayor requisito, ni siquiera de votación final. Simplemente, se avoca a determinar los conteni-

dos de la misma de la siguiente forma: Integración de las comisiones especiales y especiales mixtas. La moción que solicite crear una comisión, de conformidad con el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, deberá indicar el número de diputados que la integran. Las comisiones que nombre la Asamblea para estudiar un asunto determinado o el cumplimiento de una misión, estarán formadas por tres, cinco, siete o nueve diputados. Además de los diputados, otras personas que no sean legisladores podrán formar parte de esas comisiones, cuando fuese necesario. En su carácter de asesores, tendrán derecho a voz pero no a voto. En este caso se denominarán Comisiones Especiales Mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los Diputados. (Modificado mediante Acuerdo Nº 3047 del 9 de setiembre de 1996)."

Como puede observarse, ni siquiera exige plazo. Por medio de costumbre parlamentaria es que se ha llegado a definir que, de establecer plazo para rendir informe, por ser excepción a lo normado, se exige una votación de las 2/3 partes de los legisladores presentes. De lo contrario, se vota el asunto siguiendo lo dispuesto en el artículo 119 constitucional, que determina que en la Asamblea Legislativa los asuntos se votan por mayoría absoluta, a no ser excepción al respecto.

Dada esta situación en Costa Rica, no deja de resultar interesante el procedimiento posterior español. Mismo que involucra, en síntesis, que una vez aprobada la gestión se designan los miembros de la Comisión, se adoptan las reglas relativas a su calendario de trabajo y se designa al órgano de gobierno de la misma. Asimismo, se determinan las bases de funcionamiento de la Comisión, respetando los derechos de los comparecientes.

Respecto a este punto, el caso costarricense resulta interesante. En la misma moción de creación se determina el número de integrantes de la Comisión, así como su objeto, plazo (si se quiere) y facultades; mismas que pueden ir más allá de las investigadoras y otorgársele incluso potestades "dictaminadoras" (o legislativas) con el objeto de que pueda recomendar textos de iniciativas o proyectos de ley que ordenen las anomalías que resulten de las investigaciones realizadas. Así, además de rendir un informe en el cual sienta las responsabilidades políticas del caso, puede adjuntar las propuestas de legislación necesarias. Pero estas propuestas no se quedan en ello, por cuanto que pueden ser "dictaminadas" por esa misma comisión. De manera que cumplirían el procedimiento de instrucción necesario y pasarían directamente al Plenario para recibir las mociones y los dos debates necesarios para convertirse en Ley.

En cuanto a la integración de las comisiones, en principio, el Reglamento de la Asamblea costarricense otorga esta facultad al Presidente de la Asamblea Legislativa. Mismo que, en el caso de las comisiones especiales investigadoras, debe limitarse a lo dispuesto por la moción. Es decir, la distribución y número de representantes por Fracción parlamentaria se determinan en la moción, siendo que el Presidente solamente solicita a los voceros o "jefes de Fracción" el listado de los legisladores que les representaría. En todo caso, debe guardarse la proporcionalidad, es decir, el número de representantes lo será en directa relación al número de escaños que cada Fracción posee en el Pleno. Pero puede suceder que la misma moción indique cuáles (nombres) son los representantes. En cuyo caso, la integración no la realiza la Presidencia sino el mismo acto de aprobación de la moción.

Definida la integración, la Presidencia de la Asamblea costarricense solicita a los integrantes a comparecer a "sesión de instalación" en la cual se rige por la normativa general del Reglamento. Es decir, apertura de la sesión y toma del quórum de rigor. El Presidente llama a presentar nombres de entre los integrantes para ser postulados a la Presidencia y a la Secretaría de la misma. Una vez, postulados los nombres se procede a votación secreta. De existir consenso en un mismo nombre se designa por aclamación.

Después de definido el directorio de la Comisión, la Presidencia de la Asamblea Legislativa costarricense deja en manos de la Presidencia de la Comisión el resto de la sesión para que, una vez más, siguiendo las normas generales del Reglamento, definan horario de sesiones, audiencias por realizar, consultas por escrito que tramitar, solicitud de información, etc. Pero estos aspectos quedan en manos de los propios integrantes de la Comisión. Mismos que se avocan a llevar propuestas y de las consensuadas se obtienen los acuerdos.

En materia de comparecencias, como ya se dijo, en Costa Rica no existe reglamento alguno a no ser las normas básicas del art. 112 del Reglamento ya citado y la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Si resulta interesante destacar el apoyo que la Sala Constitucional ha dado a la facultad de la Presidencia de la Comisión de mandar a traer por medio de la Fuerza Pública (policía) al compareciente que no se presente. Al respecto, ha establecido esta potestad deriva de la misma Constitución que le otorga a la Asamblea la facultad investigadora (Voto nº 1954-97 y 1955-97).

Puntualmente, en cuanto al procedimiento que se sigue en las comparecencias, en Costa Rica en principio se sigue la normativa del Reglamento de la Asamblea que determina que cada diputado posee hasta 15 minutos para referirse a una moción o asunto (art. 5 inciso 4 del Reglamento de la Asamblea). Lo malo es que dicha norma lo limita a dos personas a favor y dos en contra. De manera que por la praxis se ha implementado lo siguiente: tomando en cuenta el tiempo de duración de la sesión se distribuye el tiempo de intervención de los legisladores y de los comparecientes. En dicho plazo se permite la cesión de la palabra, en caso de que el legislador con derecho desista de ella. En algunos casos, dada la calidad del compareciente se sobrepasa el horario de sesión en horas extras. Por ejemplo, cuando fue llamado a comparecer el anterior Presidente de la República, estando en ejercicio de la Presidencia, para que rindiera cuentas sobre las donaciones a su campaña, en la Comisión que investigó el financiamiento privado partidario. La misma duró más de las dos o tres horas usuales.

Respecto a la solicitud de información por escrito, el caso costarricense se fundamenta en lo expuesto en el artículo 111 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Mismo que determina que, en la solicitud de informes a las instituciones del Estado "Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado. Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos" . De esta forma, existe la obligación de los funcionarios de responder la solicitud planteada, sea por la Comisión o por un Diputado. Son ya numerosos los casos en los cuales la Sala Constitucional costarricense ha declarado con lugar amparos en los cuales se ha denegado o no respondido la gestión, obligando al funcionario correspondiente a entregarla, bajo la advertencia de que de no hacerlo puede instruirse en su contra causa penal por el delito de desobediencia a la autoridad. Toda intervención queda grabada e inicia con la juramentación de la persona. Todas las pruebas y documentos se adjuntan a expediente que es público. Por ello, a diferencia de España, las sesiones son siempre públicas, puede asistir cualquier interesado o la prensa. De hecho, este es el régimen que siguen todas las comisiones en Costa Rica, por lo cual poseen barra para el público en cada recinto. Pueden ser declaradas "privadas" por decisión tomada por la Presidencia de la Comisión. Resolución que puede ser apelada de inmediato por los integrantes de la Comisión. En la práctica, pocos casos se dan donde la misma Presidencia tome esa decisión, se ha estilado que, vía moción de orden aprobada por el seno de la Comisión, se produzca tal declaratoria. Sea cual sea el medio de la declaratoria, lo cierto es que no queda constancia en actas de lo dicho ni de lo sucedido y en la sala de sesiones solamente estarían presentes los legisladores y el compareciente.

Con sus diferencias y similitudes, evidentemente, las potestades investigadoras de los parlamentos citados resultan importantes y trascendentales para cumplir el cometido del control mutuo.

En palabras de Bidart Campos: "el control combate la desinformación, el hermetismo del poder, la irresponsabilidad del poder, la esclerosis del poder; la desparticipación, la censura y la autocensura; la atrofia de los procesos de mediación, comunicación y participación; la falta de libertad, de disenso, de crítica, de oposición; el estrangulamiento en la formación y difusión de las opiniones públicas; la concentración del poder, la autocracia, el poder absoluto, la pasividad y apatía sociales; la clandestinidad o el secreto de las decisiones. A la inversa, vitaliza todo lo que la falta de control atrofia, anula, rechaza, impide, prohíbe..." .

En ese sentido, más allá de sus diferencias, cada parlamento a través de estas comisiones protege y fortalece a la democracia.

Transparencia y Parlamento. Chile.

EDUARDO COWLEY P.
Ex asesor del Ministerio Secretaria General de la Presidencia y de la Presidencia del Senado de Chile. Miembro de la REI.

La transparencia, sin duda alguna, es uno de los elementos que en la actualidad está determinando, de manera decidida, la forma en que los Parlamentos desarrollan sus funciones.

La ciudadanía, de forma creciente -es cosa de mirar las encuestas-, exige que las instituciones públicas, de carácter democrático, ofrezcan los más altos estándares de probidad donde el interés general esté por sobre las ambiciones o intereses de determinados grupos de poder. Esta situación se debe principalmente a la mayor conciencia que existe en la ciudadanía de sus derechos, de su rol como mandantes de aquellos que integran los Parlamentos y también, no olvidemos, porque la sociedad de la información permite conocer de manera casi inmediata la forma, que, en la práctica, adopta el ejercicio de la función de representación.

En este sentido, el rol de los Parlamentos está cambiando radicalmente, pues su actividad tradicional se ha transformado o se encuentra en un proceso de transformación desde una tradicional perspectiva, normalmente alejada y desconocida para la gran mayoría de la ciudadanía, a una actividad en que su rol determina el devenir de una de las principales preocupaciones ciudadanas, como es la transparencia, en que el Parlamento es sujeto activo y pasivo a la vez y por tanto protagonista principal frente a la ciudadanía.

Esta transformación se está materializando a través de la implementación de nuevas tareas, actividades, normativas y prácticas que son fundamentales para que los Parlamentos, como institución democrática, tengan mayor cercanía con la ciudadanía permitiendo ofrecer un alto grado de legitimidad democrática en sus decisiones y actuaciones. Esto también tiene como objetivo, que sus decisiones y resoluciones sean un instrumento que contribuya al prestigio y legitimidad de todos los órganos del Estado.

Desde estos puntos de vista es posible apreciar, al menos cuatro grandes tareas que intervienen en esta transformación.

En primer lugar la transparencia, esto es, que su actividad en general esté a disposición de los ciudadanos, de manera que éstos puedan, en cualquier momento conocer de primera fuente, aspectos tan relevantes como las retribuciones o remuneraciones de un parlamentario, los gastos asociados al ejercicio de su cargo, su asistencia, la forma de votar, las intervenciones, los contratos que la institución tiene con sus proveedores, sus procesos de licitación y contratación, etc.

Dentro de este ámbito esto ha conllevado que ya en algunos Parlamentos existan ciertas prohibiciones como la contratación de parientes, la recepción de fondos para campañas por parte de los lobbys y también ciertas exigencias como la publicidad de las reuniones con terceros que tienen intereses en algún tema vinculado a la labor parlamentaria o la rendición de cuentas por nombrar algunas de estas nuevas exigencias.

En segundo lugar, el Parlamento, en uno de sus roles tradicionales, la formación de las leyes, está teniendo la obligación de adaptar la normativa sobre probidad y transparencia a estas exigencias ciudadanas, lo que ha significado en algunos casos grandes cambios respecto a paradigmas en el ejercicio de la función pública que han debido transformarse para adaptarlos a estos nuevos tiempos. Por ejemplo, toda la legislación sobre acceso a la información pública, los sistemas de contratación, el Estado de cara a los ciudadanos, los sistemas de provisión de cargos públicos a través de modelos meritocráticos, los controles sobre el lobby, etc.

En tercer lugar, con relación a otra de las funciones esenciales de los Parlamentos, el control o fiscalización, ha tenido una importancia relevante el enjambre de políticas y normas orientadas a profundizar el control sobre los organismos públicos. Esta función ha significado, en algunos países de Iberoamérica, adaptar la normativa interna de los Parlamentos para ofrecer mayores garantías a las minorías, de manera que éstas puedan acudir con facilidad al inicio de procesos de fiscalización, de investigación, de interpelación y en general facilitar cualquier actuación destinada a controlar o fiscalizar.

Finalmente debemos abordar la participación ciudadana: no en vano la sociedad se organiza a través no solamente de partidos políticos, sino que se agrupa en diversos tipos de instituciones, muchas de ellas de carácter virtual y transfronteriza que surgen y se crean para defender determinados intereses colectivos, algunos permanentes y otros circunstanciales. Esta forma de expresión ciudadana que también ha adoptado una vertiente de control a través de los observatorios ciudadanos, han obligado a los Parlamentos adaptar sus formas de trabajo y su reglamentación para permitir el acceso y la participación en las diversas instancias de discusión interna, como también en la facilitación del acceso a la información que surge desde los Parlamentos.

Estas cuatro grandes actividades, eje de un cambio que está surgiendo en nuestros Parlamentos, tienen un gran aliado en las tecnologías de la información y de las comunicaciones, que día a día se consolidan como un instrumento de gran contenido social y de acceso indiscriminado, lo que ofrece una gran legitimidad a este proceso de cambio.

Ciertamente, esta apertura de los flujos de información y de mayor conexión con los ciudadanos tiene un ritmo que varía según los países de que se trate. Experiencias como las que vivimos y nos ofrece la Fundación Ceddet, a través del intercambio entre los Parlamentos Iberoamericanos, contribuyen a lograr los objetivos de transformación, de cara a uno de los principales anhelos y preocupaciones ciudadanas, que por supuesto, debe ser el centro de todos nuestros esfuerzos.

Vista del Congreso. Valparaíso. Chile

El Senado como Cámara de representación territorial. España.

LIDIA SUÁREZ
Profesora de Derecho Constitucional.
Universidad Carlos III. España.

El sistema parlamentario español tiene en el bicameralismo imperfecto uno de sus principales rasgos caracterizadores. Congreso y Senado no se encuentran en una situación de igualdad, no en vano aquel goza de una clara preponderancia sobre éste. Esto se refleja en diferentes facetas, por ejemplo, en lo relativo al establecimiento o retirada del vínculo fiduciario con el órgano gubernamental (investidura del Presidente del Gobierno, moción de censura o cuestión de confianza), en cuestiones atinentes al procedimiento legislativo (el Congreso puede obviar el veto o las enmiendas provenientes del Senado, sólo a este compete la convalidación o derogación de los decretos leyes, etc.) y otras de diferente tenor.

Este predominio del Congreso sobre el Senado no sólo se manifiesta en situaciones en las que se da una situación de normalidad sino también en supuestos excepcionales, pues sólo la Cámara Baja tiene competencias en la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, en el primero autorizando su prórroga, en el segundo dando su conformidad desde el primer momento y en el estado de sitio, declarando tal situación directamente por mayoría absoluta.

Quizás, esta desigualdad entre las dos Cámaras que forman nuestro Parlamento se debió a que el constituyente quiso ver en el Congreso la institución en la que verdaderamente había de residir la representación popular y en el Senado una Cámara en la que estuviesen representadas las distintas entidades territoriales; así lo dispone claramente el artículo 69 de la Constitución española cuando define literalmente al Senado como "la Cámara de representación territorial"

Es precisamente en el tratamiento de cuestiones referentes a las Comunidades Autónomas donde el Senado rompe esta posición de inferioridad respecto al Congreso de los Diputados. Así, a modo de ejemplo podemos citar el artículo 145.2 de la Constitución donde se establece que deberá ser el Senado quien autorizará los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas; y también se le atribuye facultades en cuanto a la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial que está destinado a paliar el desequilibrio existente entre las distintas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, una de las más importantes prerrogativas con las que cuenta el Senado se da en aquellos supuestos en que una Comunidad Autónoma se niegue a cumplir con sus obligaciones constitucionales o legales, pues el artículo 155 de

la Constitución prevé que sólo la Cámara Alta y por mayoría absoluta, obviando así al Congreso, podrá autorizar al Gobierno a tomar las medidas necesarias para obligar a aquellas al cumplimiento forzoso de sus deberes.

Mediante reformas en el Reglamento del Senado se ha tratado de ahondar en el carácter territorial de la Cámara Alta, mediante la creación de instituciones como la Comisión General de las Comunidades Autónomas; una Comisión que tiene la gran virtud de integrar en un mismo órgano a senadores, representantes del Gobierno de la Nación y de los gobiernos autonómicos, siendo así un punto de encuentro que podrá ser de bastante utilidad a la hora de debatir las distintas posiciones que puedan existir entre el nivel estatal y autonómico y trabajar en posibles acuerdos que solucionen los potenciales conflictos. Sin embargo, esta Comisión General de las Comunidades Autónomas está lejos de servir únicamente como "un lugar de reunión" para las "partes interesadas" (Estado y Comunidades Autónomas) sino que ostenta facultades nada desdeñables como emitir informes acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que vaya a ser tratada por el Senado, también le corresponderá la redacción de dictámenes en todos aquellos asuntos que tengan trascendencia autonómica.

Otra institución que dentro del Senado profundiza de alguna forma en el carácter territorial de la Cámara Alta, son los Grupos Territoriales, formados por los senadores que dentro de un grupo parlamentario pertenezcan a una misma Comunidad Autónoma. Entre sus principales prerrogativas está la posibilidad de intervenir en las sesiones plenarias cuando se esté debatiendo cuestiones que se refieran especialmente a una o varias Comunidades Autónomas, siempre que así lo hayan autorizado el Presidente del Senado y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho hasta ahora, lo cierto es que en la práctica y casi desde la misma aprobación del texto constitucional se discute la utilidad del Senado, al no ser pocos los que ven en esta institución una simple Cámara de segunda lectura o de enfriamiento casi siempre subordinada al Congreso de los Diputados. Es una realidad que la resolución de los conflictos autonómicos, hoy por hoy, se tratan y se resuelven fuera del Senado, prefiriéndose para ello las conversaciones entre los partidos políticos gobernantes en el Estado y en las Comunidades Autónomas.

Dada así las cosas se hace cada vez más patente la necesidad de una reforma constitucional en los que respecta a la composición, funcionamiento y competencias del Senado para que éste llegue a ser en la práctica lo que hasta ahora sólo ha sido nominalmente. Así, sería deseable que los senadores fueran designados por los Parlamentos Autonómicos, pues de esta forma éstas se verían verdaderamente representadas y por otro lado, ya su composición no sería idéntica a la del Congreso, con lo se evitaría cierta duplicidad.

Muchos han querido ver en la reciente reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional todavía un mayor desapoderamiento de las facultades que ostenta el Senado, pues con la nueva Ley, los candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional propuestos por el Senado tienen que ser elegidos entre los que figuren en las listas que a tales efectos les propongan las Comunidades Autónomas.

A esta previsión de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se interpuso recurso de inconstitucionalidad, argumentando entre otros aspectos el despojo de facultades al Senado, sin embargo, así no lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al entender que la participación autonómica se restringe únicamente a la presentación de candidatos, con lo que no han considerado que exista tal desapoderamiento de atribuciones.

Como conclusión, debemos seguir apuntando lo obvio: resulta cada vez más necesario hacer del Senado una auténtica Cámara de representación territorial que sirva como un verdadero punto de encuentro para resolver los conflictos que puedan surgir, porque es indudable que hoy por hoy, actúa casi exclusivamente como una Cámara de segunda lectura siempre subordinada al Congreso de los Diputados.

Foro: Integración regional y globalización en América, Centroamérica y Europa: fortalezas y debilidades de las iniciativas existentes

MILENA SOTO DOBLES.
Coordinadora Temática de América Latina.

Si bien el título del foro fue el reflejado supra, la orientación de las debilidades y fortalezas se hizo principalmente, a través del análisis del cumplimiento de los derechos humanos, en las diferentes iniciativas de integración regional en estos territorios, como se había definido en sus objetivos, ya que cualquier proyecto de integración regional, debe tener presente la satisfacción de la ciudadanía, que no se mide de otra forma, más que con el cumplimiento de los derechos humanos. Se consideró también, que este tema está presente en la mayoría de las agendas de los parlamentos de Iberoamérica.

Debido al camino que hasta ahora ha llevado la globalización y que ha conducido a la integración económica, hace necesario ligar estos dos temas, con los derechos humanos, ya que el goce de estos, es lo que garantiza a las personas, una vida digna. Además se debe tomar en cuenta, debido a la democratización de la mayoría de países de Iberoamérica al final del siglo XX, que el tema pendiente para este siglo, se relaciona con el cumplimiento de los derechos económicos y sociales en estos países y en todos los países del mundo en general.

La globalización, que ha tomado fuerza con el reciente avance de la tecnología y con la caída del Muro de Berlín, muchos consideran que ha estado impregnada de las ideas neoliberales, atacando la intervención del Estado, argumentando que todos los servicios en manos privadas funcionan mejor, lo que no es necesariamente cierto, según nos muestra la experiencia de América Latina - y reduciendo su papel, para que solo unos sectores, como las compañías multinacionales, resulten muy favorecidas, no alcanzando este beneficio a todas las personas por igual, ni siquiera en los países desarrollados.

Hemos podido comprobar, después de varios años de este tipo de prácticas, que no todos han podido sobrellevar el rumbo que hasta ahora ha tomado la globalización. Existen sectores de la población que han quedado desplazados y excluidos, desintegrándose así, la cohesión social y la solidaridad, llevando esto al incremento de la violencia en la sociedad.

La globalización, como fenómeno económico y político, al eliminar las fronteras con el fin de facilitar el traslado y circulación de bienes y capitales, no ha traído grandes beneficios a los países subdesarrollados, y éste, quizá, es el sentir de la mayoría de los latinoamericanos. Mientras unos pocos se sienten esperanzados en la integración económica, la mayoría se muestra escéptica en su futuro.

Los Estados han reducido aranceles y exonerado de impuestos a compañías multinacionales para que inviertan en el país y brinden nuevas posibilidades de trabajo a los habitantes. Sin embargo, los beneficios esperados no han llegado como se creía, o no son estables. Mientras que los presupuestos en salud y en otros campos prioritarios para la población, que inciden directamente en su desarrollo y bienestar se han visto disminuidos.

En este mismo sentido se debe recordar, como lo señala A. Pipan, que después de la Segunda Guerra Mundial se emite la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), ambos con una misma filosofía, basada en la libertad y el respeto de los derechos humanos, consecuencia de los horrores sufridos por una buena parte de la humanidad y por la crisis del comercio en ese momento. Sin embargo, la situación ha resultado bastante diferente a la esperada y parece que la historia se repite.

Se predica sobre los beneficios del libre comercio y de la multilateralidad, pero esta es sustituida por un sistema de comercio multipolar, permitido por la OMC, que establece preferencias comerciales en ciertos territorios nada más, sin embargo ha sido puesto en práctica por los Estados Unidos y lo ha seguido, lamentablemente, la Unión Europea.

Mientras esto ocurre, muchas de las iniciativas de integración entre los mismos países latinoamericanos y centroamericanos, para verse fortalecidos económicamente, no avanzan y se encuentran rezagadas, con un poco más de avance, discusión y polémica y con esperanzas de concretizarse, en América del Sur.

A pesar de todo ello se mantiene sin duda en Latinoamérica, la esperanza y los deseos de superación de su gente, conservando los lazos de hermandad con España.

Foro: Transfuguismo parlamentario

MILAGROS CAMPOS
Coordinadora Temática REI en Parlamentos América Latina

"Tránsfuga", "camisetazo", "borocotización", "lentejismo", son términos que aluden a un mismo hecho político siempre de actualidad en el derecho parlamentario y en la ciencia política que atrajo la atención de los miembros de la REI en el último mes.

Entre el 6 y 17 de agosto el Foro sobre Transfuguismo Parlamentario permitió que planteáramos algunas preguntas, ensayáramos respuestas y comentáramos sobre un tema de gran relevancia por su importancia en la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria.

Iniciamos el foro con el objetivo de reflexionar sobre el impacto del transfuguismo parlamentario en el sistema político, particularmente en la función de representación, en el sistema de partidos y en el funcionamiento del Congreso, así como explorar sobre las relaciones con el sistema electoral.

En primer lugar, intentamos definir la naturaleza del problema que representa el transfuguismo; ¿Un asunto político, ético o jurídico?

Luego abordamos un aspecto central de la representación política; ¿Se representa al partido o se representa al pueblo? ¿A quién le pertenece el escaño, al diputado o al partido? ¿De qué manera pueden los partidos políticos prevenir nuevos casos de transfuguismo? ¿Qué hacer cuando es el partido que cambia de posición ideológica?

Otros temas nos colocaron frente a disposiciones de naturaleza constitucional y a los fallos de los magistrados: ¿Cómo compatibilizar la prohibición del mandato imperativo en una democracia de partidos con las medidas para evitar o regular el transfuguismo? ¿Puede penalizarse el transfuguismo, tipificándose como delito? ¿Puede impedirse a través de una ley que un candidato postule en lista diferente a aquella en la que postuló anteriormente?

Con las valiosas aportaciones de los miembros de la REI analizamos el tema del transfuguismo parlamentario desde diversas perspectivas diferenciadas: la jurídica, la política y la ética. Compartimos y comparamos información sobre casos de transfuguismo parlamentario en América Latina y España y los fallos de las cortes o tribunales constitucionales. Exploramos respecto de los móviles e intentamos una clasificación de casos de transfuguismo.

Constatamos la dificultad para definir y valorar el transfuguismo, pese a lo que pudimos convenir en definirlo como el abandono del grupo político por el que el parlamentario fue electo y consecuente alejamiento del grupo parlamentario. En cuanto a su naturaleza, si bien se trata de un hecho político que distorsiona el resultado electoral e impacta en el funcionamiento del Congreso, tiene también una connotación jurídica y en la mayoría de los casos ética. A ello debe añadirse la perspectiva de los electores. El resultado de tal conducta reportado por varias intervenciones es el fin de la carrera política, el castigo al no ser reelecto. Aún así, la alta volatilidad en varios países hace que el transfuguismo se fundamente en la búsqueda de posiciones en otros partidos para ser reelectos.

Otras causas que originan esta conducta se encuentran en la debilidad del sistema de partidos, improvisación en las listas partidarias y la proliferación de partidos electorales o "atrápalo todo", frente a los partidos programáticos que generaban sólidos vínculos y coherencia partidaria. Un aspecto relevante es la permisividad de la legislación, cuando no la presencia de incentivos para apartarse del grupo parlamentario y formar uno nuevo accediendo a las mismas prerrogativas que tienen los grupos que se formaron por los miembros de los partidos políticos que participaron en las elecciones.

El tema no ha sido ajeno a los tribunales. De las intervenciones hemos podido conocer que al menos los tribunales de España, Brasil, Colombia, Costa Rica han tenido pronunciamientos sobre el transfuguismo en sentido diverso. En Brasil, la Corte Suprema fundamentó una polémica decisión determinando que la titularidad de los mandatos parlamentarios pertenecen a los partidos políticos y no a los parlamentarios electos. El 4 de octubre del 2007, el STF brasileño señaló que la infidelidad partidaria podía generar la pérdida del mandato

parlamentario. La mudanza de partido sin una razón legítima violaría el sistema proporcional de las elecciones, determinado en el artículo 45 de la Constitución Federal de Brasil, despojando la representación de los partidos y defraudando la voluntad del elector (sobre esta cuestión puede verse el estudio publicado en el número anterior de esta revista). En España se sancionó con la pérdida del mandato local de concejal a quien abandonase la agrupación política con la que se presentó a las elecciones locales. La medida fue anulada por el Tribunal Constitucional. Por su parte, el la Sala Constitucional de Costa Rica, en una acción de inconstitucionalidad contra una norma del Reglamento de la asamblea Legislativa establece que si un diputado decide dejar de pertenecer al partido y por ende, a una fracción parlamentaria, ello no implica que pierde su condición de representante nacional, pues su investidura como diputado no se altera de modo alguno. En el Perú, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. N.º 0026-2006-PI/TC señala que el punto medio entre la independencia y la pertenencia de los parlamentarios a los partidos políticos es condición sine qua non para desterrar las prácticas de transfuguismo que tanto afectaron el normal funcionamiento del Congreso de la República, máxime si con tal acontecimiento se trunca la voluntad popular.

Señalar por último que el foro tuvo sesenta y cuatro intervenciones. Desde estas líneas agradezco la colaboración de cada uno. No es posible comentar en unas pocas líneas otras aristas importantes de este tema que se enmarca en las complejas relaciones entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios.

Curso de Actualización: "La responsabilidad del Estado legislador"

Del 15 al 21 de septiembre, la Letrada de las Cortes Generales de España Sylvia Martí impartió la segunda edición del curso de actualización "La responsabilidad del Estado legislador", ofrecido en exclusiva a miembros de la REI en parlamentos. Dos de sus participantes nos cuentan su experiencia:

ESC. CARLOS SCIRGALEA POPPA
Asesor de Bancada Parlamentaria
República Oriental del Uruguay.

Este curso es tan interesante como el resto de los cursos de CEDDET en los que he participado, pero para ser un curso corto, me resultó sumamente satisfactorio, puesto que me hizo reflexionar sobre la responsabilidad del legislador en mi país y darme cuenta que muchas veces no se actúa como se debiera, pero no tiene resonancia en los medios de prensa, ya que no existe una cultura en nuestro país que conlleve a juzgar la labor de los legisladores desde el punto de vista de la responsabilidad, más allá que el Pueblo, y principalmente los jóvenes, están descreídos de los políticos y de su actividad parlamentaria.

MARIANO BONDONE MARTINEZ
Argentina.

Como Concejal en funciones en el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Bell Ville, Argentina, al finalizar este curso, y como en los otros realizados en CEDDET, valorizamos el tiempo invertido en función del caudal de conocimientos recibidos.

El intercambio de experiencias con otros participantes, el compartir realidades distintas, no solo nos capacitan en nuestra actividad como legisladores sino que nos enriquecen como personas.

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 CALATRAVA
Coordinador Temático de España.

MILAGROS CAMPOS
Coordinadora Temática de América Latina

CRISTINA BALARI
Responsable del Programa "Red de Expertos". FUNDACIÓN CEDDET

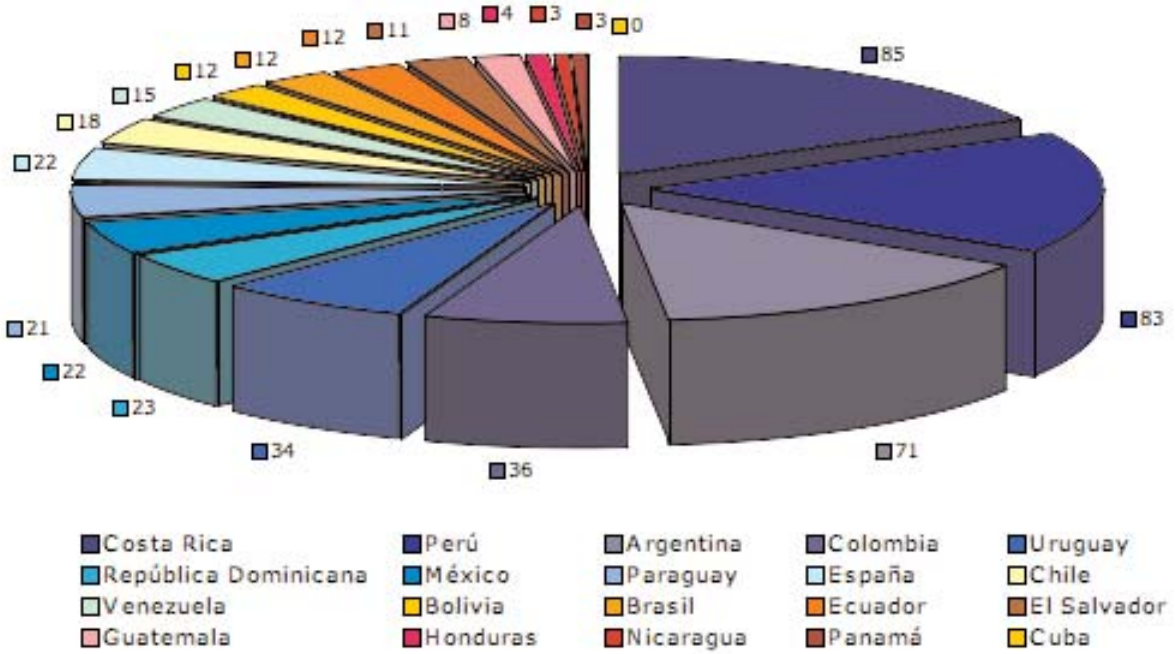
ESTHER GONZÁLEZ-LLANOS
Coordinadora Técnica

MILENA SOTO
Coordinador Temático de América Latina

MARIANA SZEFNER
Coordinadora Área Parlamentaria

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Redactor Jefe revista digital en Parlamentos

REI EN PARLAMENTOS POR PAÍSES



Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad

Programación 2009

Toda la información de los siguientes eventos y documentos asociados pueden consultarse en la página web:

www.fundacionmgimenezabad.es

ENERO

• I Jornada sobre democracia: teoría y realidad (Fernando Vallespín): 27-28

FEBRERO

• Congreso Derecho parlamentario con Asociación Española de Letrados de Parlamentos y UNED (segunda quincena)

• Visita del Parlamento de Uruguay: a) Creación del centro Artigas de Estudios Iberoamericanos; b) Inauguración de las obras de rehabilitación del solar de la Puebla de Albortón donde estuve la casa de los antepasados de Artigas; c) Instalación de un busto de Artigas en los jardines del Palacio de la Aljafería; d) Jornada sobre propiedad intelectual con PARCUM (Parlamento Cultural del MERCOSUR)

MARZO

• Buenos Aires, 26 y 27 de marzo: Seminario Internacional sobre "Tribunales constitucionales y federalismo", en colaboración con el Foro de las Federaciones y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

ABRIL

• III Jornadas sobre Educación Cívica, dedicadas a ciudadanía y medio ambiente

• IV Convocatoria del Premio sobre estudios parlamentarios y democráticos

• VI Convocatoria del Premio sobre descentralización política

MAYO

• Acto de Homenaje a Manuel Giménez Abad (6 de mayo)

• Jornadas sobre Derecho parlamentario en el Senado mexicano, en desarrollo del convenio suscrito con esta institución

JUNIO

• Jornada a celebrar en Teruel

SEPTIEMBRE

• Jornada sobre el nuevo modelo de financiación autonómica

OCTUBRE

• Jornada en el Parlamento de Navarra, en desarrollo del convenio suscrito con esta institución

NOVIEMBRE

• Jornada sobre "Estado de derecho y política terrorista" en colaboración con la FVT

Parlamento de Navarra.

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

NOVIEMBRE'08

Del 4 al 7 de noviembre 2008. Madrid.
Seminario "Estado democrático y control parlamentario"

El Congreso de los Diputados organiza los días 4 a 7 de noviembre de 2008 el Seminario ESTADO DEMOCRÁTICO Y CONTROL PARLAMENTARIO en el Centro de formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias (Colombia). Solicitar información en el fax: +34.91.593.98.54

Del 17 al 22 de noviembre 2008. Madrid.
Curso online de actualización "Organizaciones políticas supranacionales y parlamentos nacionales"

Del 17 al 22 de noviembre se celebra el curso online de actualización "Organizaciones políticas supranacionales y parlamentos nacionales", impartido por D. Manuel Delgado-Iribarren, Letrado de las Cortes Generales de España que se impartirá en noviembre. Para todas las inscripciones: http://cursos-online.ceddet.org/

Del 4 al 7 de noviembre de 2008. Buenos Aires. Argentina.
Congreso Internacional del CLAD

La Fundación CEDDET asistirá al XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se celebra en Buenos Aires.

Más información: http://www.clad.org.ve/congreso-clad

Seminario presencial en Madrid de los cursos "Actividad de control de los parlamentos", "La elaboración de las leyes y su control" y "Gestión de los procesos electorales"

El pasado mes de septiembre tuvo lugar el seminario presencial en Madrid de los cursos "Actividad de control de los parlamentos", "La elaboración de las leyes y su control" y "Gestión de los procesos electorales" al que asistieron 29 miembros de la REI y del que surgió el trabajo "ARGENTINA Y COSTA RICA: POSTESTADES INVESTIGADORAS DE LOS PARLAMENTOS" publicado en el presente número de la revista digital, fruto de un trabajo colaborativo.

Nuevo coordinador temático en la REI en Parlamentos

Desde julio de 2008 contamos con un nuevo coordinador temático en la REI en Parlamentos: D. José María Codes Calatrava, letrado de las Cortes Generales de España. Inicia su actividad con el foro "Impugnación de actos parlamentarios ante los tribunales ordinarios" del 20 de octubre al 3 de noviembre. El último foro del año será moderado por D. Francisco Martínez Vázquez, director de relaciones internacionales del Congreso de los Diputados y antiguo coordinador de la REI en Parlamentos sobre "El lenguaje de las Leyes"

Numero 4 Revista digital en Parlamentos.

El próximo número de la revista tratará sobre REGIMEN O SISTEMA ELECTORAL y les invitamos a consultar las fechas de entrega y requisitos en el tablón de la REI en Parlamentos. En ese número además, incluiremos una nueva sección llamada "Los lectores opinan" donde podrán expresar sus comentarios a los artículos publicados.

Del 4 al 5 de diciembre de 2008. Berlín.
Congreso Online de Educa

La Fundación CEDDET participa en el próximo congreso de Online Educa en Berlín del 4 al 5 de diciembre de 2008 con la ponencia: "From cooperation networks to knowledge management networks: the Expert Network Programme", a cargo de Irene Zurborn, Directora de Formación de la CEDDET.

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

2º Semestre 2008
Número 3

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

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Congreso de los Diputados

FUNDACIÓN CEDDET

Con la colaboración de:
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
aecid