Congreso de los Diputados

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

FUNDACIÓN CEDDET

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos

Entrevistas

Javier García Roca. *Director del Instituto de Derecho Parlamentario*

Javier Casas Estévez. *Ex Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

Estudios

El control parlamentario y sus mecanismos en Colombia. *Nicolás Orejuela Botero*

Panorámicas

Brasil, España y México

Nuestros Parlamentos

España y Perú

Actividades de la REI en Parlamentos

Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad

Eventos y Convocatorias

2° Semestre

2011

Número 9

Revista co-editada por la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación CEDDET

Redactor Jefe

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Fundación Manuel Giménez Abad

Equipo Coordinador de la REI en Parlamentos:

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático de España

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Coordinador temático de América Latina

Fundación CEDDET

MARÍA SANZ OLIVEDA
Gerente del Programa "Red de Expertos"

LAURA SÁNCHEZ SAIZ
Coordinadora del Área Parlamentaria

Fundación MANUEL GIMÉNEZ ABAD

JOSÉ TUDELA ARANDA
Secretario General

Contactar
redes@ceddet.org

Acceso a la REI
www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL 3

ENTREVISTA
JAVIER GARCÍA ROCA
Director del Instituto de Derecho Parlamentario 4

JAVIER CASAS ESTÉVEZ
Ex Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 9

ESTUDIOS
El control parlamentario y sus mecanismos en Colombia
NICOLÁS OREJUELA BOTERO 12

PANORÁMICAS
Brasil. Parlamento y estructura territorial
LÉO BRUST 16

España. Parlamento y estructura territorial
PABLO GARCÍA MEXÍA 20

México. Parlamento y estructura territorial
ALFONSO HERRERA GARCÍA 24

NUESTROS PARLAMENTOS
España. La publicación de los bienes de los parlamentarios: ¿una apuesta por la gobernanza?
DAVID DELGADO RAMOS 28

Perú: La iniciativa legislativa de las entidades subnacionales de gobierno
GIOVANNI FORNO 31

ACTIVIDADES DE LA REI EN PARLAMENTOS 36

ACTIVIDADES DE LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD 47

EVENTOS Y CONVOCATORIAS 49

Foto de portada fuente: http://www.congreso.es

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

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos
Número 9. 2º Semestre 2011

FERNANDO REVIRIEGO
Redactor Jefe
Fundación Manuel Giménez Abad
Profesor Titular de
Derecho Constitucional. UNED

Editorial

Las entrevistas de este nuevo número de la Revista de Expertos en Parlamentos, sección coordinada por Joaquín Brage, se abren en esta ocasión con la realizada a Javier García Roca, Director del Instituto de Derecho Parlamentario y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Este Instituto, nacido como es bien sabido, hace más de un cuarto de siglo en virtud del convenio de colaboración entre la Universidad Complutense y el Congreso de los Diputados, desarrolla una intensísima actividad con ese triple objeto que canaliza su actividad: Derecho parlamentario, elecciones y estudios legislativos. Especial interés tienen las respuestas que ofrece a las cuestiones de la tramitación parlamentaria de la reciente y repentina reforma constitucional del art. 135 de la Constitución española así como a la posibilidad de articular otras nuevas reformas tanto constitucionales como reglamentarias.

La segunda de ellas, a Javier Casas Estévez, Ex presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y actualmente Consejero electivo en el Consejo Consultivo de esta misma Comunidad, aborda con cierto detalle, desde una perspectiva crítica, cuestiones relativas al aforamiento de los parlamentarios, sin dejar de lado otros puntos como las competencias de las cámaras en determinados nombramientos o las garantías del procedimiento prelegislativo.

Inmediatamente a continuación de las mismas se incluye el estudio de Nicolás Orejuelo Botero, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, donde se abordan los mecanismos del control parlamentario en Colombia ofreciéndonos una amplia panorámica de sus posibilidades, que nos confronta críticamente con la realidad acontecida en estas dos décadas de vigencia de su texto constitucional; impotencia, desidia e ineficiencia es el panorama que se nos ofrece en este punto.

Las panorámicas de este número, por su parte, nos acercan al tema del Parlamento y la estructura territorial, las implicaciones que ésta conlleva en aquel, tanto en competencias, composición o forma de articulación.

Los trabajos en esta ocasión han sido elaborados por Pablo García Mexía, Letrado de las Cortes Generales, Alfonso García Herrera, Letrado de la Suprema Corte de Justicia de México y Leo Brust, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Luterana de Brasil.

En la sección Nuestros Parlamentos se abordan dos interesantes cuestiones. Por un lado, la transparencia de los bienes de los parlamentarios, analizándose el caso español sobre la base de una de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en el año en curso. Las previsiones de la citada reforma, como es sabido, dejaban en manos de las Mesas de las Cámaras la forma de proceder a la referida publicidad y llevaron finalmente a permitir el acceso a las declaraciones de bienes de los parlamentarios desde la propia página web de las Cámaras, que, todo hay que decirlo, se vio colapsada durante los primeros días por el elevadísimo número de accesos que registró. De este proceso y de sus virtualidades nos da cuenta David Delgado Ramos, asesor parlamentario en el Congreso de los Diputados. Por otro, se estudia la participación en el procedimiento legislativo, en la fase de iniciativa, de los gobiernos regionales y de los municipios en Perú, trabajo elaborado por Giovanni Forno, del Congreso de Perú, coordinador Temático de la REI por América Latina y que ya ha colaborado en números anteriores de la revista.

Se incluyen también en este número reseña de los foros de la REI "La potestad legislativa de los entes descentralizados" y "La reforma constitucional. Regulación y problemática", desarrollada por los Letrados José María Codes y Ana Aizpuru respectivamente; así como una relación de las actividades previstas por la Fundación Manuel Giménez Abad para el próximo semestre, entre las que podríamos destacar una de las primeras, la Jornada sobre Régimen Electoral a celebrar en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer.

Para terminar la presentación de este número queremos apuntar dos temas que pretendemos abordar próximamente en la sección Panorámicas: la disciplina parlamentaria y la Técnica Legislativa. Invitamos desde este mismo momento a nuestros colaboradores a remitirnos estudios sobre esta materia, así como cualquier otra sugerencia para que nuestra revista siga encauzando temas de interés comunes que puedan revertir en una mayor interconexión de los diferentes parlamentos y los especialistas en la materia.

Javier García Roca

Director del Instituto de Derecho Parlamentario

Entrevista realizada por JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO
Juez

Usted, además de ser Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, dirige en la misma el Instituto de Derecho Parlamentario (IDP), Instituto Universitario de investigación fruto del convenio de colaboración celebrado en 1985 entre la Universidad Complutense y el Congreso de los Diputados (http://www.ucm.es/info/idp/). ¿Qué funciones cumple el Instituto en la actualidad? Y ¿cómo se encauza la colaboración con las Cámaras parlamentarias?

El Instituto realiza una serie de actividades relacionadas con su triple objeto, que es el Derecho parlamentario, las elecciones y los "estudios legislativos", expresión muy extendida que permite ocuparse de cualquier tema de interés de las Cámaras. Yo creo que la joya de la Corona es un Máster de especialización en estas materias, adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior, que fue el primero acomodado a Bolonia en esta Facultad, va ya por la tercera edición, con 30 alumnos seleccionados de entre más de 200 aspirantes. Está funcionando muy bien, con profesorado de la UCM y de fuera, e integrado por catedráticos y otros profesores, Letrados de Cortes y del Tribunal Constitucional. Tiene un cariz práctico, de manera que algunas Cámaras como la de Chile nos mandan regularmente Letrados, pero también posee un carácter académico, y así, permite, después del Máster y del Trabajo Final, hacer la tesis doctoral. Contamos con alumnos de toda América Latina, o de Italia, y hemos tenido algún estadounidense además lógicamente de españoles. También hacemos conferencias, seminarios, o jornadas, y un Curso de Verano con el Parlamento de Cantabria. Las Jornadas suelen estar centradas en algún tema de interés de las Cámaras, y participan profesores españoles y extranjeros; luego, hay una mesa redonda con parlamentarios, que con frecuencia asisten a algunas de las conferencias previas. Conseguimos así

los dos puntos de vista, de manera que funcionamos como "think tank", como un lugar de pensamiento; por ejemplo, hemos cooperado informalmente con las Cámaras en la reforma de la ley electoral, pues tuvimos una jornada con la Subcomisión que estudiaba la ley electoral sobre ese tema; también organizamos una Jornada sobre la autonomía presupuestaria, o sobre los grupos de presión (Lobbies). En fin, todo esto puede verse en la web del Instituto, cuya dirección ya se indicó más arriba.

Y en cuanto a la colaboración con el Congreso de los Diputados, es sencillo. Tenemos un convenio de colaboración de 1985. El secretario del Instituto suele ser nombrado por el Secretario General del Congreso de los Diputados, ahora mismo es la Jefa de Estudios, Rosa Ripollés. Y existe una relación bilateral, de manera que nosotros proponemos temas al Congreso, pero también la secretaría nos manda diputados interesados o nos advierte de algún tema. Recibimos una financiación del Congreso, modesta pero que nos basta; y también tenemos algún I+D en materia de derechos fundamentales, que era la línea de investigación que, con relación al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Convención Americana, como Vd. sabe, yo tenía antes de hacerme cargo del Instituto hace más de cuatro años.

Me consta que en Brasil existe incluso una Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), que tiene una misión de formación y actualización de conocimientos de cuantos prestan servicio en el Parlamento federal, realizando asimismo actividades de extensión a través de seminarios, cursos de posgrado, jornadas, etc. ¿Cree que ello podría ser útil entre nosotros? Por otro lado, me pregunto si existen organismos similares al Instituto de Derecho Parlamentario en otros países de Latinoamérica o en otras comunidades autónomas y, en su caso, si hay alguna relación con ellos.

Me parece que lo de crear una Universidad centrada en el Parlamento, al servicio del Parlamento, quizás sería excesivo, muy rígido, no es la tradición nuestra; como sabe, las Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, ejercen sus propias labores, hay una Secretaría de Estudios, colaboran con Universidades, en concreto con nosotros en esto, pero también con otras. Yo creo que es más flexible este sistema mixto actual.

Y respecto de los organismos similares, en nuestra página web hay enlaces (links) con un montón de asociaciones, de entidades que trabajan en estos campos, además de otras informaciones; que yo sepa, no hay nada parecido exactamente en las Comunidades Autónomas, aunque sí está la Fundación Giménez Abad. En Italia hay un Instituto parecido, que financia la "Camara dei Diputati" y que dirige Fulco Lanchester, que ha estado hablando en el Instituto, y alguno otro en Europa (por ejemplo, hay una "Chair" o Cátedra en Estudios Legislativos en Luxemburgo), con los que intentamos mantener contactos. También en la provincia argentina de Tucumán, el Parlamento de la Provincia creó un Instituto de Derecho Parlamentario, que dirige Sergio Díaz Ricci, que fue alumno de la Complutense, y hemos impartido conjuntamente con ellos un Máster. Colaboramos también con la Fundación Giménez Abad en un ciclo de conferencias que hacemos anualmente en la UNED, cooperando las tres instituciones.

La reforma constitucional del art. 135 de la Carta Magna de fecha de 27-9-11 tuvo una tramitación fugaz que nadie antes seguramente podría imaginar como posible en la realidad. ¿Qué opinión le merece el procedimiento seguido tanto desde el punto de vista de su regularidad formal, como materialmente por su urgencia, por la no integración de las fuerzas parlamentarias minoritarias y la no aceptación de enmiendas? ¿Y en cuanto a la necesidad apremiante de la misma?

Son muchas cosas, no sé si sabré dar una respuesta. Efectivamente, fue una tramitación express, muy rápida y por un doble procedimiento especial, un procedimiento de urgencia y en lectura única, tras una proposición de reforma presentada por los dos grupos mayoritarios, el socialista y el popular. En definitiva, muy rápido, y sin enmiendas, lo cual, pues, de alguna manera excluyó a las minorías, esto quizás no es un buen precedente. La urgencia es difícil de medir porque no se han explicitado las razones, pero parece que tiene que ver con la situación de los mercados y de la Unión Europea, no sabemos muy bien –aunque lo sospechamos- si fue una reforma

sugerida, si no impuesta. Efectivamente, es una tramitación rápida, muy rígida; yo creo que, desde el punto de vista positivo, demuestra que los dos grandes partidos, si alcanzan acuerdos y consensos, pueden reformar la Constitución; que la Constitución es rígida porque tiene un procedimiento de reforma, pero no es inmodificable, y en ese sentido valoro positivamente el precedente de que hayan alcanzado acuerdos, porque, como Vd. sabe, llevamos discutiendo tres décadas sobre otras reformas que están muy estudiadas, a diferencia de ésta que no lo estaba y que antes o después deberían acometerse: la del Senado, la del sistema electoral del Congreso, la del orden sucesorio a la Corona, que no parece complicado; y sobre todo yo veo acuciante la reforma de las competencias, para clarificarlas en el Título VIII de la Constitución, Título que a veces casi dificulta la gobernación por la confusión competencial. De manera que, desde el punto de vista positivo, es bueno que se alcancen acuerdos.

El contenido de la reforma sobre el principio de equilibrio presupuestario tiene algo que me parece bien, que es el reenvío, podríamos decir, a la Unión Europea, que a la hora de fijar el déficit y la deuda se esté a lo acordado en la Unión. Esto puede facilitar la integración europea y me parece oportuno. También es bueno que quede claro que las Comunidades Autónomas, como había dicho el Tribunal Constitucional pero ahora lo dice la Constitución, están sometidas al déficit público de todo el Estado y a la competencia estatal de coordinación de la Hacienda general. Esto es muy importante porque la mayoría del déficit y la deuda se están generando en los servicios públicos que llevan las Comunidades Autónomas. Mis dudas, -por eso no he querido hablar nunca de esto y lo hago ahora por primera vez- tienen que ver con la eficacia del tema. Puedo decirle que en la Asociación Internacional de Derecho Constitucional hay muchos profesores estudiándolo: en Rumanía, o en Italia, y que una reforma análoga se hizo en Alemania antes; que se está tramitando en Francia y en Italia, con matices diversos, y que ya se hizo en la Constitución de Polonia. ¿Cuál es el problema? Esto es introducir en la Constitución un debate de política económica que nunca se ha cerrado totalmente: ¿Quién tenía razón, Keynes o Hayek? ¿Qué es lo que hay que hacer: intervenir el Estado, endeudándose para salir de la crisis y generar empleo, o pura austeridad? Los datos que publica hoy la Comisión, tras dos años de austeridad, revelan que no hemos avanzado en empleo y que hay una amenaza de recesión, de manera que lo que me preocupa es haber introducido en la Constitución un principio de equilibrio presupuestario muy rígido que, en el fondo, no sabemos si es económicamente el deseable o el conveniente. Pero bueno, también es verdad que hay excepciones que la propia Constitución prevé. Lamento ser algo confuso, pero veo claros y oscuros.

Y sin apartarnos de la cuestión de la reforma constitucional, ¿en qué materias de Derecho Parlamentario cree usted que, desde un punto de vista técnico y más allá de su viabilidad política, sería más necesario u oportuno acometer una reforma de la Carta Magna para corregir disfunciones o actualizarla? ¿Y como reformas meramente legales?

Yo la reforma de la Constitución no la llevaría a las Cámaras, no creo que haga falta para su funcionamiento la reforma de la Constitución, salvo en el decisivo punto de la forma de elección del Congreso y del Senado. Si se hiciera una reforma del sistema electoral del Congreso, que puede ser conveniente, desde luego discutirlo lo es, y si se optara por dar un lugar como Cámara territorial al Senado, habría que tocar la Constitución. Pero para el funcionamiento normal de las Cámaras, a mí me parece que basta con la reforma del Reglamento. La reforma del Reglamento del Congreso llegó a estar prácticamente cerrada bajo la Legislatura que presidía el Sr. Marín, hubo un buen estudio de la Comisión de reforma del Reglamento, pero finalmente no se aprobó. La mayoría tuvo reparos de verse controlada por la minoría. El estudio está hecho y el inicio de la próxima Legislatura yo creo que sería un momento idóneo para la reforma del Reglamento, porque o se hace al comienzo de una Legislatura o no se hará nunca. Y es verdad que los Reglamentos se han quedado obsoletos, viejos, que hay un exceso de racionalización y formalización del parlamentarismo; que convendría tocar muchas cosas que no puedo detallar ahora, y esto está estudiado y hay un consenso y podría hacerse en beneficio de todos. Los Reglamentos son de los 70 y esto está viejo y ha producido,

por otro lado, un proceso curioso de descodificación, semejante a la descodificación de que hablaba Natalino Irti en el Derecho Civil, mucho está en normas de la Mesa, o del Presidente, en una potestad reglamentaria menor y eso no es bueno. De manera que para ponerlo al día y para agilizar el parlamentarismo, un parlamentarismo más flexible, menos racionalizado, y para permitir el control de la mayoría sería bueno reformar el Reglamento. Quizás si la Legislatura que viene hay una mayoría absoluta, sea el momento idóneo para acometer esa reforma y que la mayoría permita que le controle la minoría.

Como experto en Derecho parlamentario, ¿qué opinión le merece la propuesta que ahora parece que está encontrando eco en algunas fuerzas políticas de reducir el número de diputados, dentro de la horquilla que la Constitución admite, de 350 a 300?

Es más una cuestión de Derecho electoral que de Derecho parlamentario, siempre me he sentido personalmente más cerca del Derecho electoral. Yo creo que reducir el número de parlamentarios a 300 no arreglaría nada relevante; son motivos financieros, de rebajar el coste, los que he oído, pero lo que puede suponer esto en euros es poco. Así los parlamentarios españoles no están muy bien pagados, son de los peor pagados de Europa y me parece bien, aunque esto plantea serios problemas a la hora de reclutarlos; es muy difícil seleccionar a buenos parlamentarios. Pero rebajar el número supondría, en fin, unos ahorros muy reducidos, porque el verdadero coste de la Cámara son los costes fijos de organización y no en función de que sean 300, 350 o 400, yo creo que por ahí resolvemos muy poco. Incluso si se iniciara una reforma del sistema electoral del Congreso más proporcional, en la línea de los estudios que ha hecho el Consejo de Estado, que Vd. sabe que son muy detallistas y con mucha simulación, si se hicieran un conjunto de medidas allí sugeridas, ganaríamos un poco en proporcionalidad, si eso es lo que se quiere. Si en lugar de 350 fueran 400, subirlo a 400, no bajarlo; si, en lugar de elegir dos diputados como mínimo por provincia, se eligiera uno; y si hubiera una regla electoral que no fuera la D'Hont sino alguna otra más proporcional. Las simulaciones, las cifras que ha barajado el Consejo de Estado demuestran que así tendríamos algo más de proporcionalidad. A mi juicio, no es lógico bajar el número de diputados, sino contemplar la posibilidad de hacerlo algo más proporcional.

> El contenido de la reforma sobre el principio de equilibrio presupuestario tiene algo que me parece bien, que es el reenvío, podríamos decir, a la Unión Europea, que a la hora de fijar el déficit y la deuda se esté a lo acordado en la Unión. Esto puede facilitar la integración europea y me parece oportuno

Por otro lado, veo muy interesante la posibilidad de un voto preferencial. Ya en un Curso de Verano que tuvimos en el Parlamento de Cantabria hace dos años, y al que vinieron los miembros de la Subcomisión de Asuntos Electorales, hablamos de esto, y creo que un partido lleva esa propuesta en la campaña electoral, el voto preferencial, que tiene problemas de compatibilidad con las cuotas. A mi me parece que alguna forma de desbloquear las listas, influiría positivamente en la selección de los candidatos. Es muy preocupante que, por la relativa despreocupación de los partidos hacia la selección de los candidatos, y por los bajos ingresos de los parlamentarios, entre otras razones, la calidad de estos se degrade. Entonces me parece que alguna técnica de voto preferencial, o mayoritario, que llevara a que los parti-

dos se tomen en serio la selección de los mejores para el Congreso podría ser muy positiva, de manera que si se abriera el melón de la reforma del sistema electoral, no sería ninguna tontería que se discutiera sobre alguna posibilidad de voto preferencial.

Lo otro, lo de reducir el número de los diputados para ahorrar dinero, no creo que fuera una cantidad significativa. Se puede restringir gastos en otras muchas cosas: en identificar las competencias de las Diputaciones provinciales; en solapamientos entre Administraciones; incluso, porque siempre hablamos de la Administración, en ayudas y subvenciones que se dan a empresas y que no cumplen los fines previstos, la jurisdicción contenciosa da una amplia idea del dinero que se desperdicia en ayudas y subvenciones absurdas; de manera que no creo que sea el Parlamento, que es el órgano más importante de todo el sistema representativo, donde haya que economizar.

Portal web del Instituto de Derecho Parlamentario: http://www.ucm.es/info/idp/

Por último, ¿qué opinión le merece el llamado Sistema de Alerta Temprana (Early Warning System) para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad en las iniciativas legislativas de la Unión Europea, y qué dificultades y qué retos le parece a Vd. que presenta entre nosotros?

Valoro el esfuerzo que ha hecho el Tratado de Lisboa en un Protocolo para estudiar el principio de subsidiariedad, y la experiencia que se está produciendo en España es interesante, pero no estoy muy seguro de que sea exitosa. De hecho, nos estamos planteando hacer una Jornada sobre este asunto y discutirlo, porque en la realidad se comunican las Directivas a las Cortes desde la Unión Europea, las Cortes dan traslado a las Comunidades Autónomas, a todas y no selectivamente a las afectadas, y entonces se inicia un procedimiento en el que, no sé si en 4 ó 5 semanas, tiene que emitir un informe, lo cual es costoso, gravoso, difícil para alguno de los pequeños Parlamentos o Asambleas territoriales, y, desde luego, centrado en las objeciones de subsidiariedad, no pueden informar sobre nada más que sobre la subsidiariedad. Pero tampoco están las Comunidades Autónomas muy interesadas en hacer este esfuerzo, aunque realmente son las Comunidades Autónomas las que implementan o deberían implementar la mayoría de las Directivas, porque en caso de discrepancia entre las Cortes o Parlamento nacional y los Parlamentos territoriales no hay una garantía de que se traslade a Bruselas. En consecuencia, es mucho trabajo, poco tiempo, y no todas las Asambleas lo cumplen, pues no hay un sistema que les estimule; sé que hay una Comisión mixta Congreso-Senado que está trabajando este tema, pero quizás sería el momento de recapacitar, recapitular y ver qué tal está funcionando el procedimiento. De manera que mis dudas son más bien sobre cómo organizar el procedimiento que sobre el fondo.

Javier Casas Estévez

Ex Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Entrevista realizada
por JOAQUÍN BRAGE
CAMAZANO
Juez

Vd. presidió durante años la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que conoce, entre otras, de las causas criminales contra parlamentarios y consejeros de la CAM como aforados ante el mismo. La primera cuestión que me planteo es si, más allá de que el Tribunal Constitucional haya avalado su plena constitucionalidad en tanto que aprecia una efectiva necesidad de proteger la independencia y libertad en el ejercicio de sus funciones por miembros de órganos constitucionales, siguen teniendo sentido estos aforamientos tan amplios, o si sería posible o conveniente suprimirlos o restringirlos en aras de una mayor igualdad y de evitar la, un tanto kafkiana, tramitación por separado de causas penales por los mismos hechos contra aforados (o de distintos aforados ante distintos tribunales) y no aforados, y en todo caso cuál es la función real específica que cumplen y que los justifica. ¿Qué opina Vd. al respecto?

Los aforamientos tienen partidarios y detractores y hay razones a favor y en contra. Mi posición personal, a pesar de que en mi condición de magistrado, fui aforado durante muchos años, es más bien desfavorable. Son, desde luego, constitucionales, porque así lo declaró el Tribunal Constitucional. Pero también sería constitucional el que todo ciudadano fuese juzgado por el Juez Ordinario Predeterminado por la Ley. Y también pienso que hasta sería mejor para ellos. Pero los aforamientos existen y no tengo duda de que van a seguir existiendo.

Tampoco soy partidario de las Salas de lo Civil y Penal, cuya razón fundamental para su creación fue la de que pudieran verse en un Tribunal Superior radicado en cada Comunidad con Derecho propio, los recursos de casación producidos en las materias correspondientes a la legislación de dichas Comunidades. La atribución del conocimiento de las causas contra altos cargos políticos, y magistrados, jueces y fiscales, se hizo aprovechando su creación, a semejanza de lo que ocurría con Ministros, Diputados y Senadores, que tradicionalmente solo podían ser juzgados por el Tribunal Supremo. Ha de considerarse, además, que a estas Salas no se accede por el criterio de antigüedad: uno de sus magistrados (o dos, en las Comunidades Autónomas con Derecho

propio), es designado libremente por el Consejo General del Poder Judicial con el único requisito de que sea magistrado con más de diez años de ejercicio, y el otro (o los otros dos), es también designado por el Consejo, pero a propuesta de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente, y sólo se exige que sea jurista de reconocido prestigio y también con mas de diez años de antigüedad. Finalmente, esta Sala es presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que también ha sido elegido por el CGPJ y además, por un periodo de cinco años, al cabo de los cuales puede ser nuevamente nombrado por otro periodo igual, o cesado. En definitiva, todos los miembros de las Salas de lo Civil y Penal, son de libre designación y uno de ellos, precisamente su presidente, no es inamovible y puede ser removido. En un plano teórico, no es la situación ideal desde el punto de vista de la independencia de la Sala. Aunque, en la práctica, no se produzcan intromisiones. De hecho, durante los doce años en que fui Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por lo tanto de su Sala Civil y Penal, el respeto a sus decisiones por parte del Consejo fue absoluto. Pero la independencia judicial no consiste en que no haya interferencias en sus decisiones, sino en que no pueda haberlas.

¿Cuál era el criterio de la Sala que Vd. presidía, y con qué fundamento, sobre si debía concurrir en el aforado la condición de parlamentario o consejero en el momento de la imputación, perpetuando el tribunal su jurisdicción, o a lo largo de toda la causa, de forma que la pérdida sobrevenida de aquella condición derivaba en una pérdida subsiguiente de la competencia?

El criterio de la Sala de lo Civil y Penal de la Comunidad de Madrid, al menos durante los doce años en que la presidí, fue el de estimar que si el aforado perdía su condición de aforado durante la tramitación del procedimiento, la Sala perdía asimismo su competencia y la causa debía pasar a la Audiencia Provincial o al órgano competente para conocer de la causa según las reglas generales de competencia. Y así se hizo cuando un acusado dejó de ser miembro de la Asamblea de Madrid. La causa fue enviada a la Audiencia Provincial, sin que se suscitase duda ni problema alguno por parte del Ministerio Fiscal ni de las demás partes personadas.

Por otro lado, en el caso de los parlamentarios aforados, se da la paradoja de que, siendo su aforamiento una protección por razón de su cargo, sin embargo aquellos se ven privados, de forma irrenunciable además, de una garantía que sí tienen los demás ciudadanos acusados de un delito: la doble instancia e incluso, adicionalmente, la casación en ciertos casos. Esto podría remediarse, por ejemplo, a través de la creación de una Sala de Apelaciones en el Tribunal Superior de Justicia; permitiendo al menos la renuncia al fuero; o, de forma más problemática, admitiendo una segunda instancia ante el Tribunal Supremo. ¿Cuál es su opinión sobre ello?

Es cierto que el aforamiento puede significar la pérdida de la doble instancia y de la casación en ciertos casos. Pero este inconveniente podría remediarse además de las formas que se sugieren en la pregunta, con la renuncia, no al aforamiento, sino al puesto o cargo del que se deriva el aforamiento. Esta es una razón más en contra de los aforamientos.

Vd. es actualmente Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Querría hacerle también alguna pregunta relacionada con su cargo actual. Entre nosotros, el Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno nacional tiene una larguísima tradición y su funcionalidad ha llevado a que las distintas Autonomías hayan creado órganos consultivos análogos, como el que Usted preside. En el caso del Consejo Consultivo catalán, dicho órgano emitió en 2005 un importante dictamen sobre la constitucionalidad de la Propuesta del nuevo Estatuto de Autonomía solicitado por el Parlamento a instancias de todos los grupos parlamentarios, si bien la competencia para dictaminar fue controvertida incluso en su propio seno. En el caso del Consejo al que pertenece, la ley le atribuye expresamente una función, no utilizada desde su creación en 2008, de informar en materia de anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad de Madrid y se prevé además como un dictamen preceptivo. Al respecto, me gustaría formularle varias cuestiones: ¿El dictamen que puede emitirse es uno estrictamente técnico jurídico o también puede extenderse a cuestiones de oportunidad y, si es así, sólo cuando se le solicita o en todo caso? ¿las cuestiones de mejora técnica se consideran como de mera opor-

tunidad? ¿Cuál es el alcance de este informe: debe limitarse a los concretos extremos que pueda fijar el consultante o ha de ser sobre el Estatuto en su integridad; y si el solicitante así lo indica, podría limitarse a la constitucionalidad?

La respuesta a la primera parte de esta pregunta, la da la propia Ley Reguladora de este Consejo Consultivo cuando establece en su artículo 2.2 : "Sus dictámenes se fundamentarán en Derecho"; añadiendo: "El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo solicite expresamente la autoridad consultante". Pero debo decir que nunca se nos ha pedido que valoremos aspecto alguno de oportunidad o conveniencia y en consecuencia, el Consejo Consultivo ha informado siempre estrictamente lo procedente en Derecho. Por otra parte, no me parece que las cuestiones de mejora técnica deban considerarse como de mera oportunidad. Finalmente, y en relación a la última parte de la pregunta, en mi opinión, el informe del Consejo Consultivo debe limitarse a los concretos extremos fijados por el consultante, aun cuando ha de tenerse en cuenta también que, correspondiendo al Consejo Consultivo el velar, en el ejercicio de sus funciones, por la observancia de la Constitución Española, si entendiese que algún extremo de la norma, aunque no haya sido expresamente sometida a consulta, vulnera la Constitución, ha de manifestarlo así. Aclaro que esto es lo que yo opino, pero que no estoy hablando en nombre del Consejo, ni represento al Consejo. Su representación corresponde, por Ley, al Presidente.

En cambio, no existe previsión legal de una función consultiva respecto de los anteproyectos de ley, que en ocasiones se externalizan a empresas o bufetes privados, que pueden ser muy competentes para materias muy especializadas pero que carecen de la neutralidad e imparcialidad de un órgano como el CC, pudiendo dar lugar a ciertos conflictos de intereses como hemos visto en materia audiovisual en otra Autonomía. Por ello, ¿no le parece que sería conveniente una competencia del CC para dictaminar sobre anteproyectos de ley o incluso para elaborarlos en ciertos casos como modo de mejorar la técnica legislativa ya desde su mismo origen?

Efectivamente, el artículo 13 de la Ley Reguladora del Consejo Consultivo, no prevé que deba ser consultado sobre los anteproyectos de ley. Pudieran haber sido incluidos entre las materias propias de su competencia. Pero lo cierto es que el legislador autonómico no lo consideró necesario. No me parece en cambio apropiado que al Consejo Consultivo se le atribuyesen competencias para elaborarlos, puesto que se le estarían dando funciones y atribuciones correspondientes a la Asamblea Legislativa y su función es, por esencia, consultiva. Creo que cada órgano debe desempeñar las funciones que responden a su razón de ser.

Más allá de los Consejeros Permanentes (ex Presidentes de la Comunidad Autónoma), que además son vitalicios, los Consejeros electivos son designados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, no estando prevista ninguna participación de la Asamblea Legislativa en su nombramiento, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos homólogos, favoreciendo ello en principio un mayor pluralismo político de origen. *De lege ferenda*, ¿no le parece qué sería positiva una involucración del Parlamento autonómico, a través de hearings y designación de al menos parte de los integrantes del CC?

Los miembros del Consejo Consultivo de esta Comunidad, son designados por el Consejo de Gobierno, no por el Presidente o Presidenta de la Comunidad, sin participación, efectivamente, de la Asamblea Legislativa. Podría haberse establecido otro sistema de elección, y de hecho cada Autonomía, tiene un sistema distinto. El pluralismo político en la designación de sus miembros, ya ha sido cuidado por el Consejo de Gobierno, que los ha seleccionado de entre hombres y mujeres de distintas sensibilidades políticas. Y si se juzga por los resultados, el sistema se ha de estimar muy acertado, como lo pone de manifiesto su funcionamiento. Sus informes están bien fundamentados en lo Jurídico y son neutros en lo político. Tan es así, que habiendo yo pertenecido a la Carrera Judicial durante más de cuarenta años, siendo la imparcialidad la primera y principal cualidad del Juez, y teniendo por todo ello mentalidad de juez imparcial, puedo asegurar que me encuentro muy cómodo en las deliberaciones y en perfecta sintonía con lo que el Consejo Consultivo en definitiva informa. En cualquier caso la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid es soberana para establecer el sistema que considere conveniente.

ESTUDIOS

El control parlamentario y sus mecanismos en Colombia

NICOLÁS OREJUELA BOTERO
Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de San Buenaventura, Colombia

El control político es en principio el control constitucional ejercido por órganos diferentes a los órganos judiciales ordinarios; esta función es llevada a cabo por el poder legislativo sobre el Ejecutivo teniendo en cuenta que el Congreso actúa como órgano político representativo de un Estado democrático, precisando el seguimiento y cuestionamiento de las políticas del gobierno de turno. Este ejercicio de control también se ha denominado control parlamentario. Lo anterior, sin desconocer las otras formas de control de este tipo, como lo es el que ejerce el Ejecutivo con relación al Legislativo cuando aplica la figura del veto o mediante las objeciones presidenciales de acuerdo con las iniciativas legislativas a él presentadas para su sanción. Finalmente, tampoco se puede relegar el control político que ostentan los ciudadanos habilitados para ejercer el derecho al sufragio sobre los elegidos. En este sentido es necesario entonces el reconocimiento de la soberanía popular y del principio democrático, como principios constitucionales que definen la responsabilidad de los gobernantes, presupuesto necesario para la eficacia de toda clase de control.

Sus características se pueden concebir desde un carácter subjetivo, en el que no existe un precepto establecido que regule la valoración que realice el órgano controlante. Es decir, si bien existe un orden normativo que organiza el procedimiento de la aplicación de este control, también resulta palpable que quien lo ejerce puede adelantar su debate bajo aspectos subjetivos, luego que éste se soporta bajo la libre apreciación del órgano controlante. Otra de las

particularidades se concibe desde el supuesto de voluntariedad por parte de la institución que limita, pues éste es discrecional para ejercerlo o no. Por ende, el resultado que se genere con ocasión del control no conlleva necesariamente a una sanción, salvo que la ley prevea una excepción a la afirmación planteada. Su otro distintivo se concentra en el criterio de oportunidad, donde el órgano que controla puede hacerlo por iniciativa propia sin que medie petición específica de otro órgano. Y como característica final, vale decir que el control político consagra diferentes momentos; es decir, puede existir un control previo para revisar los actos del órgano examinado en aras de que corrija sus decisiones, un control paralelo a la situación latente o un control posterior a la actividad del controlado, los cuales, conforme lo expone el Dr. Germán Lozano, citando a Valadés: "*Buscan poner al órgano político en situación de corrección incluso de manera parcial; sin que este hecho implique por sí mismo la imposición de una sanción*".

Es así como el control parlamentario tiene su soporte en los preceptos constitucionales y legales, el control que se realiza mediante este mecanismo es diferente a los otros controles. El instrumento bajo estudio se consolida a través de aspectos coyunturales que establecen su verdadera naturaleza. La Corte Constitucional colombiana, para referirse al control político, manifestó en la sentencia C-246 de 2004 lo siguiente: "*En la práctica dicho control consiste en una valoración crítica, una suerte de vigilancia o fiscalización que hace el órgano legislativo acerca de la actuación del Gobierno. En este tipo de control, la decisión, acto o decisión del ente controlado más que analizarse frente a una norma en concreto se enfrenta a la valoración política del Legislativo. Además, en la praxis de este control político el elemento oportunidad juega un papel significativo, dado que puede ser ejercido cuando se estime políticamente más conveniente, con excepción de aquellos casos en que la Ley Fundamental señale el momento exacto en que debe aplicarse. Igualmente, desde el punto de vista de sus efectos el control político puede acarrear sanciones, aunque esta no es propiamente una de sus características esenciales, ya que en él lo relevante es la simple actividad de freno o limitación. Otro aspecto relevante en el control político es su imparcialidad, pues es indispensable que el órgano legislativo mantenga la suficiente distancia en relación con el Ejecutivo a fin de que al ejercer vigilancia no invada la órbita funcional del Ejecutivo y termine ejerciendo sus funciones, o desconociendo los atributos y competencias que la Carta le ha asignado*".

Podemos afirmar entonces que las características del control político llevan consigo tres elementos: subjetividad, voluntariedad y oportunidad.

MECANISMOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

La Constitución colombiana presenta las siguientes formas de control parlamentario en cabeza del Congreso de la República, las cuales se discriminan a continuación:

Informes: En general, en Colombia, el Congreso puede solicitar informes al Presidente de la República, a los ministros, a los directores de departamentos administrativos, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y al Banco de la República, para que rindan balance de sus respectivos asuntos y acerca del desempeño de sus atribuciones y competencias. La ley ha fijado períodos para que estos organismos emitan sus informes dentro de los quince días siguientes al inicio de cada legislatura. Esto no impide que los congresistas, individualmente o por comisiones constitucionales, exijan informes cuando los hechos den lugar a ello (esto se constata en los arts. 135.3 y 136.2 de la Constitución y en los artículos 255 y 258, entre otros, de la ley 5 de 1992; el Congreso, además, tiene la capacidad para solicitar no solo informes, sino también documentos, aunque los congresistas no gozan individualmente de esta facultad). Ahora bien, en el caso particular de los estados de excepción, los informes entregados por el Ejecutivo al Congreso sirven para que el primero explique detalladamente por qué se ve obligado a declarar el estado de excepción (informes de la declaratoria) cómo avanzan las medidas tomadas para conjurar la crisis (informes periódicos) o por qué necesita una prórroga del Estado de excepción (informes de prórrogas).

Citación a funcionarios del Estado y particulares: facultad para citar a ministros, superinten-

dentes, directores de departamentos administrativos y funcionarios de alto nivel para que se pronuncien sobre temas referentes a las competencias asignadas. Puede usarse con particulares que tengan información útil para la actividad de control sí éstos tienen información que pueda servir para efectuar el mismo

Comisiones de investigación: pueden surgir como corolario a las citaciones de funcionarios. En el caso de que el Legislativo requiera mayor claridad o definición frente a un tema relacionado con el Ejecutivo, se reúne a un grupo de parlamentarios para que estudien el asunto y entreguen un informe que permita adoptar las medidas necesarias para el caso. Si la investigación así lo determina, se puede conformar una comisión de acusación para que decida sobre el juzgamiento de los funcionarios del Estado supuestamente vinculados con irregularidades. Estamos aquí ante comisiones tanto de investigación como de acusación y tanto accidentales como permanentes, según lo dispone la Ley 5 de 1992.

Aprobación de tratados internacionales: control político frente a las decisiones que el Ejecutivo pretenda tomar en relación con temas del orden internacional. Consiste en que cada nuevo tratado suscrito por el Gobierno deberá ser aprobado por el Congreso, mediante una ley de requisitos y trámites especiales.

Ratificación de nombramientos: ausente de nuestro ordenamiento jurídico, es la aprobación dada por el Congreso referente al nombramiento de un funcionario en un cargo, cuya postulación surge del Presidente de la República y de ninguna otra autoridad.

> En general, en Colombia, el Congreso puede solicitar informes al Presidente de la República, a los ministros, a los directores de departamentos administrativos, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y al Banco de la República

Ratificación de decisiones presidenciales: obligación legal que tiene el Ejecutivo, para que en determinados eventos el Congreso avale sus decisiones.

Aprobación del presupuesto: Históricamente este control es una de las fuentes primigenias del poder legislativo, proviene del origen mismo de los parlamentos europeos medievales...En Colombia lo ejerce el Congreso, según el Artículo 345.2 de la Constitución. Será entonces el Legislativo el encargado de aprobar el presupuesto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los demás temas de tipo tributario. Esto lo hace aplicando los preceptos constitucionales de los artículos 346 y siguientes.

Moción de censura: Permite castigar jurídica y políticamente al Ejecutivo cuando incumple con su papel de sujeto jurídico-constitucional (este concepto de sujeto jurídico-constitucional es una categoría que Manuel García Pelayo utilizó para hacer referencia a los órganos e instituciones establecidos por la Constitución para el ejercicio de las funciones públicas, contrario a los actores político-constitucionales, a los que define como entidades extraconstitucionales a través de las cuales se actualiza la Constitución y que cumplen además el papel de mediación entre el sistema constitucional como mero orden normativo y el sistema constitucional como orden jurídico-político), a través de la petición explícita de sustitución del cargo. En Colombia opera en contra de los ministros y no del Presidente. Cabe anotar que esta figura, a través el Acto Legislativo 1 de 2007, se extendió a los cuerpos colegiados de las entidades territoriales.

Control político en estados de excepción: Podemos decir que es la vigilancia que el Legislativo ejerce sobre el Gobierno cuando éste apela a la figura del Estado de Excepción. Vigilancia tanto sobre su declaratoria como sobre su desarrollo, y que incluye o puede incluir otros controles ya enunciados, como la solicitud de informes, la citación a funcionarios, la ratificación de decisiones

presidenciales, la moción de censura, etc. El control político que desarrolla el Congreso en los estados de excepción está basado en criterios de voluntad, conveniencia y oportunidad, y su parámetro es disponible, todo ello a la inversa, como en el control jurídico de la Corte Constitucional en los mismos eventos.

Después de tomar como base todo lo expuesto hasta este punto frente al tipo de control estudiado, pretendemos contextualizar esta institución como un instrumento de control político que se realiza mediante los mecanismos señalados y cuyo objetivo radica en la *fiscalización de la acción general del gobierno y en la mayoría que lo sustenta*. Dicha concepción nos acerca a que esta figura de control se encuentra bajo la tutela de las minorías del Congreso de la República, en especial de quienes la ejercitan para tratar de limitar y persuadir las actuaciones del Ejecutivo y de las mayorías parlamentarias que acompañan, sin ningún tipo de reparo o crítica, las decisiones proferidas por el Gobierno. Lo anterior resulta importante, pues lo ideal es que el Congreso, como institución independiente, propenda a ejercer sus competencias bajo unas directrices de ser un poder "sancionador decisivo". No obstante, comprenderlo de esta forma en nuestros días resulta insuficiente. Por este motivo debemos atender al concepto de *responsabilidad política difusa*, que consiste en la facultad de perturbar el apoyo con el que el Gobierno cuenta a través del ejercicio ciudadano cuando se ejerce el derecho al voto. En lo que se debe hacer hincapié es en que en la ejecución de un idóneo y eficaz control político por parte del Congreso está el paso precursor a la exigencia de responsabilidad política cuando el pueblo ponga en marcha su control social.

En definitiva, no resulta suficiente la consagración de instrumentos del control político cuando la realidad nos presenta unos parlamentos inactivos que sólo dan lugar a permanentes interrogantes respecto a su función como órgano de representación y de control. Lo expuesto, aterrizado al caso colombiano, nos invita a anotar que son los ciudadanos los que se deben encaminar a defender su democracia; a procurar el fortalecimiento de las instituciones, en este caso de la representación popular, para que dé óptimo cumplimiento a sus atribuciones y, obviamente, también es su responsabilidad social dar una lucha jurídico-política por la transparencia e idoneidad de la misma.

Así como el control es concepto inseparable de la Constitución, es decir, una Constitución que funcione realmente necesita un sistema de controles para ello, de igual manera, podemos decir que el control parlamentario es indisoluble de cualquier parlamento que deba ser considerado como tal.

Esto quiere decir que más allá de crear leyes, la principal y esencial función parlamentaria es la de establecer vigilancia y control sobre el poder ejecutivo. De lo anterior se desprende que el legislativo puede ejercer, a través de todas las actividades que desarrolla, control sobre el Gobierno. Existen instrumentos, por supuesto, de carácter más acentuados para tal fin. Sin embargo, la realidad es que la afinidad ideológica y partidista entre las mayorías parlamentarias y el Presidente trae como consecuencia que este control, que podría ser total y eficiente, pasa a ser inocuo y casi inexistente.

En una crítica propositiva, es evidente que el control parlamentario en Colombia, a la luz de la carta de 1991, conforme lo determina la historia ha sido casi nulo y por lo tanto ineficiente, lo que ha caracterizado su debilidad, y como resultado agrupó bajo la constitución anterior el auge desenfrenado de la figura del Estado de Sitio, con resultados catastróficos para la democracia.

El legislativo tiene una obligación de proscribir su impotencia, desidia o ineficiencia histórica y se debe enfocar en plantear un control político efectivo en el que se discuta con rigurosidad las ejecuciones de las políticas públicas del ejecutivo. Deberá entonces el legislativo proscribir las opiniones tendientes a considerar que la actuación de la Corte Constitucional en estos casos ha sido una de las causas del escaso o nulo protagonismo del Congreso en cuanto a sus actuaciones.

Es un buen momento para que el Congreso disminuya los niveles de incertidumbre y proporcione una estructura estable en la que este cumpla con su control político y el Tribunal constitucional se atempere a su control jurídico restableciendo de esta manera la colaboración armónica entre las ramas del poder y la reivindicación del principio de separación de poderes.

PANORÁMICAS

Brasil

LÉO BRUST
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Luterana de Brasil
Abogado.

Brasil: Parlamento y estructura territorial

Brasil es una Federación formada por un amplio número de Estados (un total de veintiséis) y el Distrito Federal. Por ello, la existencia de una cámara de representación territorial en la que las unidades federadas puedan tener participación en las decisiones que les afectan, parece, en principio, plenamente justificada. El carácter de representantes de los Estados y del Distrito Federal es conferido a los senadores por el art. 46 de la Constitución. A primera vista, por tanto, al Senado Federal cabe el papel de cámara de representación territorial y a la Cámara de los Diputados, el de cámara de representación popular (legislativa). Un sistema bicameral en que las funciones de las dos cámaras aparentemente están bien definidas. Con todo, si en los EEUU ya hace mucho tiempo que el Senado no está formado por delegados indicados por cada uno de sus Estados miembros, en Brasil esto nunca ha sucedido, puesto que los senadores son elegidos directamente por el pueblo a través de los partidos políticos. Esto sí, de forma diversa a la de los componentes de la Cámara de los Diputados, que son elegidos por el sistema proporcional para un mandato de cuatro años. En las elecciones para el Senado la población de cada

unidad federada elige por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, tres representantes, juntamente con sus respectivos suplentes (dos por cada senador), para un mandado de ocho años. Esta representación es renovada de cuatro en cuatro años, alternadamente, por uno y dos tercios. Sin embargo, la pertenencia de los senadores a un partido político y la forma por la que son elegidos, acaba debilitando su acción como representantes territoriales, que en la práctica se ve suplantada por los compromisos por ellos asumidos con sus respectivos partidos políticos. Al fin de todo, el Senado acaba siendo principalmente una segunda casa legislativa, con competencias comparables a las de la Cámara de los Diputados, pero sin que sus integrantes hayan sido escogidos en elecciones proporcionales, lo que evidencia un problema de legitimidad (aunque no de constitucionalidad). Una distorsión que, como veremos, se refleja directamente en el proceso legislativo, puesto que los proyectos de ley tienen que ser aprobados en las dos casas.

En realidad, son pocas las competencias del Senado Federal que tienen alguna afinidad con las funciones de representación territorial, que le serían propias. Esas competencias están básicamente enumeradas en el art. 52 de la Constitución y atañen básicamente a cuestiones económicas, en las que el Senado actúa como instancia de control de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, a saber: autorizar operaciones externas de naturaleza financiera de su interés; fijar, por propuesta del Presidente de la República, límites globales para el montante de sus deudas consolidadas; disponer sobre límites globales y condiciones para sus operaciones de crédito externo e interno, y para el montante de su deuda mobiliaria. Como queda evidente, aunque estas competencias de control estén íntimamente relacionadas con las unidades federadas, distan mucho de lo que se entiende por actividad de representación territorial. Y menos aún las demás competencias privativas que le comete la Constitución, como la de procesar y juzgar al Presidente y al Vice-Presidente de la República, los Ministros de Estado y los magistrados del Tribunal Supremo Federal (STF), entre otras autoridades, en los crímenes de responsabilidad (el impeachment del ex presidente Fernando Collor de Mello, por ejemplo, fue decidido en el ámbito del Senado Federal). Así también la competencia de aprobar algunos nombramientos efectuados por el Presidente de la República, como los del presidente del Banco Central y del Procurador General de la República, y la de suspender la ejecución total o parcial de la ley que haya sido declarada inconstitucional por decisión definitiva del STF. El Senado tiene incluso una inédita función específica en el control de constitucionalidad de las leyes. Y hay aún una infinidad de otras competencias privativas del Senado, que tampoco son de representación territorial y que, por ello, no serán aquí mencionadas.

Además, la Constitución prevé competencias compartidas por el Senado Federal y por la Cámara de los Diputados en el ámbito del Congreso Nacional, que es la entidad que congrega ambas cámaras (arts. 48 y 49). De entre estas competencias se destaca la legislativa, no solo por la evidente importancia del desarrollo de las leyes en una democracia, sino también porque esta actividad podría viabilizar la actuación de los senadores como auténticos legisladores representantes de sus Estados. Es decir, ellos estarían autorizados a desarrollar directamente los proyectos de leyes que beneficiasen a los gobiernos de sus Estados de origen. Sin embargo, esto no condice totalmente con la realidad, puesto que solo tiene posibilidad de ocurrir si hay coincidencia entre el partido que comanda el Gobierno del Estado y el de los senadores que representan a ese Estado. Si los tres son de partidos de la oposición, no hay ningún mecanismo constitucionalmente previsto que les obligue a actuar según las directrices del Gobierno del Estado, quedando todo en el imprevisible terreno de las negociaciones políticas. En ocasiones – y de modo visible en las votaciones – los senadores sobreponen el interés partidario a los intereses del Estado que en teoría representan. Su actuación suele ser idéntica a la de los diputados, siendo correcto afirmar que el Senado es en realidad una segunda cámara integrada por diputados de hecho, pero elegidos en elecciones que no guardan cualquier proporcionalidad con relación a la población de sus respectivos Estados, y, por si fuera poco, disfrutando de un mandato de ocho años. Un verdadero absurdo, si se observa que Roraima, el Estado menos poblado de Brasil (cerca de medio millón de habitan-

tes), tiene el mismo número de senadores que São Paulo, el más poblado (más de cuarenta millones de habitantes). En la Cámara de los Diputados el respecto a la proporcionalidad – aunque con límites - contempla São Paulo con setenta diputados frente a los ocho de Roraima. Una distorsión que causa un grave desequilibrio entre las dos cámaras y que afecta a los fundamentos mismos de la democracia.

Si se toma en consideración que los proyectos de ley tienen que ser, obligatoriamente, discutidos, y votados en las dos cámaras, es posible concluir que el "distorsionado" Senado – travestido en cámara legislativa - puede eventualmente rechazar un proyecto de ley aprobado por los representantes del pueblo en la Cámara de los Diputados. En el proceso legislativo las prerrogativas de ambas casas son idénticas, partiendo del hecho de que es indiferente la cámara en la que se presenta el proyecto de ley. Las únicas excepciones son los proyectos de iniciativa del Presidente de la República, del STF y de los tribunales superiores (art. 64 caput), además de los de iniciativa popular, que deben obligatoriamente iniciar en la Cámara de los Diputados. La cámara que apruebe en la íntegra el proyecto de ley ya aprobado en la cámara que inició el proceso, lo remitirá al Presidente de la República, para que este lo sancione o ejerza su derecho de veto. Sin embargo, si la casa revisora aprueba el proyecto con enmiendas, estas deberán ser apreciadas por la cámara iniciadora, que las aprobará o rechazará de forma definitiva. Si las modificaciones introducidas son aceptadas, es decir, aprobadas, el proyecto enmendado es enviado por la casa iniciadora al Presidente de la República. Si la casa iniciadora rechaza las modificaciones introducidas por la casa revisora, ejerce su derecho de precedencia, enviando el proyecto original (sin modificaciones) para la sanción o el veto presidencial. Dicho eso, la posibilidad de que el Senado, como casa iniciadora, ejerza su derecho de precedencia, rechazando las modificaciones introducidas por la Cámara de los Diputados, es más que real. En otras palabras, es perfectamente posible que la cámara de los supuestos "representantes de las unidades federadas" rechace las enmiendas propuestas por la cámara de los representantes del pueblo y conserve intacto su proyecto original.

Por otro lado, el excesivo protagonismo legislativo del Poder Ejecutivo a través de la edición de medidas provisionales ha perjudicado el regular funcionamiento de las dos cámaras, pero especialmente del Senado Federal. De hecho, en casos (que deberían ser) excepcionales – urgencia y relevancia – y desde que el objeto sea determinado y no reservado a la ley, el Presidente de la República está autorizado a emitir medidas provisionales con fuerza de ley, con validez de sesenta días, prorrogables provisionalmente cuando pierden la validez. Pasados cuarenta y cinco días de su publicación, la medida provisional entra en régimen de urgencia, imposibilitando todas las demás deliberaciones legislativas de la cámara en que esté tramitando. Como la producción de medidas provisionales está desorbitada, la prevalencia del Presidente de la República como maestro de las discusiones está perjudicando en gran medida el desarrollo de leyes en el Congreso Nacional. Y el hecho de que las medidas provisionales tengan que ser aprobadas primero en la Cámara de los Diputados, ha provocado el vaciamiento físico y político del Senado, a tal punto que a principios de mayo solo once de los ochenta y un senadores habían participado de todas las sesiones deliberativas de 2011.

> La existencia de una cámara de representación territorial en la que las unidades federadas puedan tener participación en las decisiones que les afectan, parece, en principio, plenamente justificada

En suma, el Senado Federal brasileño no es efectivamente una cámara representativa de los estados federados, siendo sus integrantes más bien representantes de los

intereses de sus partidos políticos. Es en realidad una cámara legislativa, que, a la par del desarrollo de leyes, tiene una infinidad de otras funciones que nada tienen que ver con la función de representación territorial. Presenta además graves distorsiones en su composición -con consecuencias directas en el proceso legislativo de formación de las leyes -, puesto que está integrada de manera uniforme por tres representantes de cada unidad federada, elegidos directamente por el pueblo de la respectiva unidad, sin guardar, por tanto, cualquier proporcionalidad con relación al tamaño de la población, lo que solo estaría justificado si los senadores fueran efectivamente representantes territoriales. Sin embargo, al fin y al cabo tampoco consigue ser una cámara legislativa en la plenitud del ejercicio de sus competencias, por el excesivo protagonismo legislativo ejercido por el Poder Ejecutivo a través de la edición de medidas provisionales. Todos esos problemas han llevado parte de la doctrina a cuestionar la propia existencia y necesidad de un Senado en la Federación brasileña. De hecho, como no cumple su finalidad básica de cámara de representación territorial, probablemente el único argumento favorable a su manutención sería el de que la existencia de dos cámaras legislativas contribuye para una discusión más amplia de las materias en votación y, en consecuencia –al menos en teoría- para la producción de mejores leyes (aunque a costa de más tiempo para su aprobación). Pero esto parece muy poco para justificar el mantenimiento de una cámara con ochenta y un

senadores, más de dos mil funcionarios de carrera y más de tres mil empleados que les prestan servicios a través de treinta y cuatro empresas contratadas, cuyos contratos cuestan anualmente al Tesoro Nacional ciento cincuenta y cinco millones de reales (sesenta y cuatro millones de euros).

PANORÁMICAS

España

PABLO GARCÍA MEXÍA
Letrado de las Cortes Generales
Visiting Profesor of Law
The College of William & Mary

España: Parlamento y estructura territorial

Todo Estado territorialmente compuesto instituye una Cámara, así llamada "alta", para canalizar los intereses de los territorios. De ahí que también la Constitución española establezca en su artículo 69.1: "El Senado es la Cámara de representación territorial". Ahora bien, esa lapidaria frase apenas si ha encontrado eco en la práctica constitucional y parlamentaria de España. Las razones hay que buscarlas en las singularidades del modelo autonómico español.

LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

El artículo 2 de la Constitución (CE), al establecer que ésta "se fundamenta en la unidad de la Nación española", pero a la vez reconocer y garantizar "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas", consagra los principios nucleares de este modelo territorial, "versión española" de la clásica dicotomía del federalismo, encarnada en el aforismo "unidad en la diversidad".

El principio de autonomía se desarrolla, entre otros, en el artículo 137 CE, cuando dispone que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Una autonomía que no es soberanía. Así lo resaltaba expresamente, en una de sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional, insistiendo en que dicha noción no hace referencia a un poder ilimitado, y en que en ningún caso el principio de autonomía podía oponerse al de unidad. En muy semejante línea diría poco después el Alto Tribunal que "sólo el Estado es titular de la soberanía". Pero una autonomía que presenta naturaleza política (que no meramente administrativa), tanto en el plano comunitario-

autonómico, como local. Una autonomía, en suma, que hace de las CC.AA. y de las EE.LL., "Estado", exactamente en la misma medida que su aparato central de poder.

En lo que al principio de unidad respecta, destacaremos su plasmación en tres dimensiones más concretas del Estado autonómico español: una de ellas, la cláusula de igualdad, que la jurisprudencia constitucional distingue claramente de cualquier "uniformidad", y que a su vez cabe predicar, tanto de los ciudadanos individualmente considerados, como de los territorios que configuran España (arts. 149.1.1 CE, 139.1 CE y 138.2 CE). Otra, la necesaria posición de superioridad institucional del Estado respecto de las instituciones y autoridades de las CC.AA. (por supuesto también de las EE.LL.). En tercer lugar, la fundamental noción de "legislación básica", inserta en el artículo 149 de la Constitución, al reservar al Estado la competencia para producirla, debiendo las CC.AA. respetar en todo caso su contenido.

Por último, el principio de solidaridad conecta con el de lealtad, de sólida tradición jurídico-comparada, muy especialmente en el federalismo germano, en su acepción de "lealtad federal" (Bundestreue).

Finalmente, la autonomía que el artículo 2 CE reconoce y garantiza corresponde a "las nacionalidades y regiones". Esta doble expresión contiene en germen el que quizá constituya rasgo capital del modelo español, su asimetría. Es indiscutible que las CC.AA. nacen en España como resultado de las pulsiones en tal sentido ejercidas desde determinados territorios españoles, muy especialmente Cataluña, el País Vasco, y en menor medida Galicia. Son con toda probabilidad estas tres Comunidades las que el constituyente de 1978 tenía en mente a la hora de mencionar el vocablo "nacionalidades" junto al de "regiones", éste último quizá más adecuado para las demás Comunidades que pudieran constituirse.

De la asimetría del modelo territorial español se desprende por cierto otra idea de primera importancia para el diseño y evolución práctica del Senado: su carácter dispositivo. El derecho a la autonomía es justamente eso, un derecho que se confiere a las nacionalidades y regiones, no una obligación impuesta sobre ellas. Así viene a reconocerlo el citado artículo 137 CE, cuando se refiere a "las Comunidades Autónomas que se constituyan": en otras palabras, en 1978 no se conocía cuántas CC.AA. terminarían constituyéndose, ni cuáles serían exactamente. Este dato otorgaba pues desde su mismo inicio una naturaleza esencialmente abierta, indefinida, en cierta medida difusa al autonomismo español, que no podía dejar de influir en el diseño constitucional del Senado: ¿cómo perfilar con nitidez desde la Constitución una Cámara de representación territorial, cuando la propia Constitución dejaba del todo abierto su diseño de los mismos territorios a los que, más allá de los EE.LL, confería autonomía; cuando el mapa territorial apenas si permitía avizorar en 1978 la creación de dos o tres CC.AA.?

EL SENADO ANTE SU LABOR DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

En cualquier caso, el Senado ha venido sacando adelante, con toda normalidad, sus funciones constitucionales como una de las dos Cámaras de las Cortes Generales, esencialmente la legislativa, la de control y la presupuestaria (art. 66.1 CE).

No ha sucedido en cambio lo mismo respecto de la función de representación territorial, tanto respecto de la representación de las CC.AA., como de las EE.LL. (siendo ya solo a aquellas a las que en adelante se ciñe este análisis).

A) Primero, por su composición, pues de entre los 264 senadores durante la Legislatura concluida en 2011, solo 56 fueron designados con arreglo a criterios de representación estrictamente territorial. Se trata de los denominados senadores designados por las CC.AA., a quienes se refiere el artículo 69.5 CE. Y aun respecto de estos "senadores autonómicos", sólo muy relativamente se puede sostener que ejercen una "representación territorial", en la medida en que, exactamente como todos los demás (y del mismo modo que los miembros del Congreso de los Diputados), disfrutan del mandato representativo que consagra el artículo 67.2 CE.

B) Segundo, en lo que a su organización concierne, los rasgos representativo-territoriales del Senado esencialmente consisten en la existencia, desde 1994 (merced a una reforma reglamentaria entonces efectuada), de la denominada Comisión General de las CC.AA., a modo de "Senado dentro del Senado". Tras algo más de quince años desde su creación, debe sin embargo reconocerse que esta Comisión no ha conseguido erigirse ni en el instrumento de integración de las CC.AA. en la adopción de decisiones del Estado, ni en el instrumento de cooperación de las CC.AA. con el Estado y de éstas entre sí, que quizá su propia

creación pretendía. En cuanto a lo primero, porque las CC.AA. de mayor peso político, en especial las de gobierno nacionalista, continúan basando su participación en la adopción de decisiones estatales en la negociación bilateral, mientras que las demás lo hacen primordialmente a través de uno de los dos grandes partidos nacionales. En cuanto a lo segundo, porque el grueso de la actividad de la Comisión radica en comparecencias de control a los miembros del Gobierno, en las que los representantes de las CC.AA. que muy desigualmente asisten se limitan a intervenir durante quince o veinte minutos en un debate cerrado, que a lo sumo permite una réplica, y que como mucho posibilita que unos y otros salgan de él con una idea general de las posiciones de la otra parte; dichas posiciones, por otro lado, son conocidas previamente gracias a los foros de cooperación intergubernamental existentes (fundamentalmente, la correspondiente Conferencia Sectorial, que opera a escala gubernamental o ejecutiva).

C) Tercero, en lo que a sus funciones legislativa y de control se refiere. En lo que toca a la legislación, y salvo en un caso muy concreto (la ley por la que se regula el llamado Fondo de Compensación Interterritorial, art. 158 CE), el Congreso de los Diputados tiene siempre prioridad de tramitación frente al Senado; en tanto que el artículo 90.2 CE constriñe muy severamente la potestad legislativa de la Cámara Alta, fundamentalmente al forzarla a tramitar los textos legislativos procedentes del Gobierno o del Congreso en tan sólo dos meses, plazo que se reduce mucho más aún, hasta los veinte días naturales, respecto de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, (art. 90.3 CE), sin perjuicio de "la potestad de la última palabra" que el mismo artículo 90.2 CE concede en todo caso al Congreso, al permitirle superar por mayoría simple las enmiendas del Senado, o por mayoría absoluta los vetos (que también pueden superarse por mayoría simple transcurridos dos meses desde su interposición).

A propósito del juego combinado responsabilidad política-control político, el Senado queda del todo marginado de la exigencia de responsabilidad política al Gobierno (art. 108 CE), pudiendo en cambio ser disuelto por el Presidente del Gobierno (art. 115) a la par que el Congreso de los Diputados, circunstancia por cierto que, no estando impuesta por el artículo 115 CE, ha venido por el contrario siendo –sin excepción alguna- la norma desde el primer Gobierno constitucional. Es cierto en cambio que el Senado puede controlar y de hecho controla al Gobierno, si bien, por así decirlo, con un "perfil más bajo" que el Congreso de los Diputados, aunque sólo sea porque casi todas las principales figuras de la mayoría y de la oposición ostentan la condición de diputados, no la de senadores: de hecho, sólo a partir de diciembre de 2004, el Presidente del Gobierno comparece –dos veces al mes- ante el Pleno del Senado, para someterse al question time, que viene por el contrario celebrándose de forma tradicional en el Congreso con periodicidad semanal.

D) En síntesis, el bicameralismo español resulta "extremadamente asimétrico", pues en casi todos los sentidos es patente la supeditación del Senado al Congreso de los Diputados en el ejercicio de sus funciones. En tanto que su composición es también semejante a la del Congreso, al obedecer a una elección popular directa sobre casi idéntica base distrital, salvo a propósito de poco más de un quinto de sus miembros. Una y otra razón explican pues que el bicameralismo español esté lejos de resultar "eficaz".

¿PUEDE REFORMARSE EL SENADO?

Una de las consecuencias del insuficiente desempeño del Senado en su labor de representación territorial ha venido siendo su tan coetánea como permanente, y prácticamente general, reivindicación en pro de su reforma. Más allá de contribuciones anteriores por parte de expertos, los primeros intentos políticos se remontan a 1987, cuando la propia Cámara adoptó las primeras iniciativas orientadas a tal fin. Ya en 1994, como quedó dicho, fraguaba la más importante reforma hasta ahora emprendida: se trataba de una modificación del Reglamento de la Cámara, que entre otras medidas "territoriales", implicaba la creación de la Comisión General de las CC.AA. En 1996 se creaba una Ponencia de estudio sobre la reforma del Senado: sus trabajos evidenciaron la doble vía posible para la reforma, la más modesta de una simple (y ya ulterior) reforma reglamentaria; y la más ambiciosa (pero a la vez mucho más compleja) de la revisión constitucional. Ante el fracaso de la anterior, en 2000 se creaba una nueva Ponencia de estudio, cuyos trabajos, no obstante, no pudieron fructificar. En gran medida

tampoco los de otra Ponencia cuya creación se aprobaba en 2005 para debatir una reforma constitucional de la Cámara, cuyo único y discutible fruto ha sido el de hacer posible el uso de las lenguas oficiales de las CC.AA. en todas las sesiones plenarias del Senado, y no solo en las de la Comisión General, finalmente acordado en la Legislatura concluida en 2011.

No creo que esta ya larga historia de esfuerzos baldíos deba sorprender. Al fin y al cabo, decíamos más atrás que es justamente la naturaleza asimétrica del Estado autonómico, de la que derivan su carácter dispositivo y abierto, la que a su vez explica el diseño inevitablemente difuso e inacabado del Senado español. En una palabra, es de todos estos rasgos del modelo autonómico español de los que deriva un Senado insuficientemente eficaz en su tarea de representación territorial.

Y si, a raíz de ello, volvemos la mirada sobre el estado actual del sistema autonómico español, muy probablemente topemos con un panorama inédito de desorientación. En los últimos años se han sucedido intentos abiertamente inconstitucionales de reforma estatuaria (como fue el así declarado por el Tribunal Constitucional de revisión del Estatuto vasco), alguna reforma que pretendió erigirse en modelo para las "autonomías-región" (es decir, no "nacionalidad", como fue la del Estatuto valenciano de 2005), y sobre todo, la reforma del Estatuto catalán de 2006.

Esta última ha venido a suponer toda una revolución en el sistema, hasta el punto de que para sus principales detractores, ha implicado una reforma encubierta, incluso un fraude, de la Constitución; para sus defensores, en cambio, los vectores de transformación que el Estatut incluye están legitimados por el cauce de la mutación constitucional. Lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, siendo poco discutible que su sentencia, dada a conocer en 2010, desmontaba algunos de los pilares sobre los que la reforma se sustentaba, desde el uso del término "nación", hasta la obligatoriedad del uso del catalán, desde la necesidad de efectuar un mínimo de inversiones del Estado en Cataluña, hasta el carácter "supremo" del Tribunal Superior de Justicia catalán; y ello, bien a través de la declaración de inconstitucionalidad directa, bien de la salvaguarda de constitucionalidad, pero exclusivamente sujeta a la interpretación que el Tribunal daba en su sentencia a la correspondiente disposición: una interpretación que justamente era obligada, a la luz de la presumiblemente muy diferente finalidad perseguida por los redactores del Estatut con el precepto de que se tratase.

El texto catalán no fue con todo el último de esta serie de reformas. De hecho, su misma existencia no podía dejar de generar (se trata de Cataluña, comunidad incuestionablemente líder en el contexto autonómico español) toda una estela de posteriores intentos, fallidos unos (como el canario o castellano-manchego), culminados otros (cual fue el caso de las reformas andaluza, balear, aragonesa, castellano y leonesa y extremeña). Eso sí, si algo tienen en común todos estos textos es su doble condición de epígonos del estatuto catalán en cuanto que textos pretendidamente profundizadores de las competencias hasta entonces ostentadas, junto con una consciente voluntad de ajustar el grueso de su contenido, más allá de toda duda, a las exigencias de la Constitución.

Sucede en cambio que tras el Estatuto catalán, el paisaje autonómico ha quedado sustancialmente trastocado. Ya para que algunas de las innovaciones que ese texto implicaba pudieran tener cabida en el sistema, una muy diversa y plural serie de voces, tanto académicas como políticas, vino reclamando como necesidad una previa reforma constitucional. Obviamente tal necesidad, vista la evolución recién expuesta, se ha hecho aún mucho mayor hoy en día. Pasados más de treinta años desde 1978, una nueva regulación constitucional deberá establecer con mayor claridad qué contenidos son posibles para un estatuto autonómico, y no al revés. Al tiempo, y a mi juicio, deberá rescatar con contundencia el espíritu del artículo 2 de la Constitución, cuya dicotomía "nacionalidad-región" ha quedado del todo difuminada por la generalización del derecho a la autonomía, con cotas prácticamente iguales de profundidad para unos y otros: la medida que esto debiera aparejar no podría ser otra que la de racionalizar y por ende reducir, gran parte del entramado institucional autonómico.

Sería triste que la brutal, y aún en 2011, imprevisible crisis económica que España viene padeciendo, fuera la que precipitase decisiones que deben adoptarse con miras mucho más amplias que la simple lógica de los números. Y si todo ello fuera así, ¿por qué no pensar en que esa reforma de la Constitución incluyera por fin un Senado verdaderamente territorial?

PANORÁMICAS

México

ALFONSO HERRERA GARCÍA
Secretario de Estudio y Cuenta (Letrado)
Suprema Corte de Justicia de México

México: Parlamento y estructura territorial

En México, el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General (también llamado Congreso de la Unión) y se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Desde un punto de vista tradicional, se ha estimado que la primera está integrada por legisladores que representan a toda la nación mexicana, mientras que la segunda por legisladores que representan a las entidades federativas (aunque, como se aclarará a continuación, no de modo exclusivo). De ahí que, de ambas cámaras, el Senado de la República se haya considerado como la representativa del modelo federal.

Sin embargo, la historia constitucional del país muestra que no siempre existió un paralelismo entre federalismo y bicameralismo. La Constitución federal de 1857 no contempló la institución del Senado. Fue la reforma de 1874 a esa Constitución la que introdujo dicha cámara, constituyéndose así un modelo parlamentario que se mantuvo con la aprobación de la Constitución federal de 1917, actualmente en vigor (si bien con más de 500 reformas a su articulado).

Por otra parte, la Constitución federal prevé que México se instituye como una República representativa y democrática, compuesta por Estados "libres y soberanos" en lo concerniente a

su régimen interior, pero unidos en una Federación (art. 40).

Esta idea básica del régimen federal precisa un par de aclaraciones. La primera es que los atributos de "libertad" y "soberanía" que la Constitución reconoce a los Estados, se encuentran claramente matizados por su propio texto. De ese modo, dichos atributos deben entenderse, más bien, como condiciones de autonomía competencial de los Estados bajo parámetros de no contradicción con un "núcleo" de competencias reconocidos como propios de la Federación o de los municipios.

Los lineamientos que la Constitución federal establece al poder público de los Estados son negativos o positivos. Los negativos se deben a la institucionalización expresa de competencias federales o municipales, así como de limitaciones o prohibiciones que, por distintos motivos, se imponen al ejercicio del poder público de los Estados. Por otra parte, los lineamientos positivos responden a la previsión expresa de atribuciones conferidas a las entidades federativas (fundamentalmente en el art. 116).

De esta manera, las Constituciones de los Estados no pueden contravenir lo establecido por la federal, y el poder público de cada Estado debe dividirse para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, análogamente a como ocurre en el ámbito federal (preludio del art. 116). Además, los ordenamientos constitucionales de los Estados deben tomar en consideración que las atribuciones no conferidas por la Constitución General de la República a los poderes federales, se entienden reservadas a los poderes de los propios Estados (art. 124).

Los Estados tampoco pueden adjudicarse las atribuciones que expresamente se encuentran conferidas a los municipios (que la Constitución define, básicamente, en su art. 115). De esta manera, el ámbito competencial de la Federación se rige por atribuciones expresas, y el de los Estados se compone, en principio, por las atribuciones no explícitamente conferidas a la Federación o a los municipios.

Sentado lo anterior, volvamos a la explicación del cómo, con independencia del arreglo institucional que suponen las mencionadas bases del régimen federal, las 31 entidades federadas, junto al Distrito federal, juegan un papel representativo en la Cámara federal de senadores.

La composición de las cámaras del Congreso de la Unión sigue métodos electorales más o menos complejos. En el caso del Senado, la representatividad de los Estados constituye un propósito que se refleja en la definición de la metodología electiva de los legisladores que conforman dicha cámara.

El Senado se integra por 128 legisladores, quienes duran en su cargo 6 años, al término de los cuales debe renovarse toda la cámara. Su integración obedece a tres métodos de elección distintos: a) En cada Estado y en el Distrito federal (entidad en donde tienen su asiento los poderes de la Federación), dos senadores son elegidos por el principio de mayoría relativa, con lo cual se obtienen la mitad de senadores: 64; b) En segundo término, en cada Estado y en el Distrito federal, un senador es asignado a la primera minoría de la votación, integrándose así otros 32 senadores; y c) Finalmente, los 32 senadores restantes son elegidos siguiendo el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

A efecto de elegir a los 32 senadores a que se refiere el inciso b), los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría se asigna a la fórmula de candidatos que encabeza la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe el segundo lugar en número de votos, en la entidad federativa respectiva. Este método responde al propósito de fomentar cierto pluralismo partidista al interior de la Cámara, si bien sólo claramente en beneficio de una segunda fuerza política.

Como se ve, pueden estimarse como métodos que tienen por finalidad la representatividad de las entidades federativas, los señalados en los incisos a) y b), que introducen la fórmula igualitaria en el número de senadores por entidad, con independencia del número de habitantes que tenga cada una de ellas (los señalados 64 senadores por el principio de mayoría relativa, y 32 senadores por el principio de primera minoría). En este sentido, se trata de un modelo que, desde su origen, se inspira en el modelo constitucional estadounidense.

Los 32 legisladores restantes (a que se refiere el inciso c), como se dijo, se eligen según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en

Senado de México.
Fotografía extraída el 21/12/11 de http://comunicacion.senado.gob.mx/

una sola circunscripción plurinominal nacional. Este método fue introducido por la reforma constitucional de 1996 al artículo 56 de la Constitución. Éste posibilita los llamados "senadores plurinominales" y significó una novedad para la tradición que permitía una equilibrada representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República.

No obstante, con todo y los matices apuntados, bien puede admitirse que el Senado resulta ser la cámara de representación territorial del Estado federal mexicano, lo que se manifiesta también con algunas de las competencias que la Constitución le atribuye expresamente, las cuales denotan cierta incidencia en la vida interna de las entidades federativas.

Por destacar solamente las que de manera palmaria reflejan dicho perfil competencial, dentro de las facultades exclusivas del Senado se encuentra la del eventual nombramiento de un gobernador provisional, previa declaración de desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado (art. 76-V). Corresponde también al Senado el eventual nombramiento y remoción del jefe de gobierno del Distrito federal, remoción que sólo puede verificarse por causas graves que afecten las relaciones de los poderes de la Unión o el orden público en el propio Distrito federal (arts. 76-IX y 122-B-II).

Asimismo, el Senado es competente de modo exclusivo para resolver las denominadas "cuestiones políticas" que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin a la cámara, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un "conflicto de armas" (como dice el art. 76-VI).

Hay que advertir que no resulta claro el ámbito de decisión que corresponde a la cámara en este caso, con respecto a la competencia de la Suprema Corte en materia de controversias constitucionales por conflictos de competencia y atribuciones entre las entidades federativas (art. 105-I). Al respecto, en la Suprema Corte se encuentra pendiente de resolución la acción de inconstitucionalidad 165/2007 en la que deberá definirse este aspecto al analizar la impugnación de varios preceptos de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución federal, lo que previsiblemente tendrá lugar en el transcurso del primer semestre de 2012.

Al Senado también le compete autorizar los convenios amistosos relativos al arreglo de límites celebrados por las entidades federativas (art. 76-X); además de resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades que así se lo soliciten. Resulta destacado que esta competencia es consecuencia de la reforma constitucional de diciembre de 2005, que estableció expresamente que estas cuestiones no pueden ser materia de estudio en una controversia constitucional ante la Suprema Corte (primer párrafo del art. 105-I), la cual, en estos litigios, únicamente es competente para resolver los diferendos suscitados con motivo de la

ejecución del referido decreto senatorial (arts. 46 y 76-XI).

Otra de las competencias exclusivas que refleja la incidencia del Senado en aspectos regulatorios de la vida interna de los Estados, es su potestad para erigirse en jurado de sentencia en juicios políticos motivados por faltas u omisiones que cometan diversos servidores públicos, entre quienes se encuentran los propios senadores; así como los diputados de la asamblea legislativa, el jefe de gobierno, el procurador general de justicia, los magistrados, jueces y consejeros de la judicatura, todos del Distrito federal.

También compete al Senado erigirse en jurado de sentencia, sólo con carácter declarativo, en juicios políticos contra gobernadores, diputados, magistrados de tribunales superiores de justicia, y miembros de consejos de la judicatura, todos de los Estados, siempre que versen sobre violaciones graves a la Constitución y leyes del orden federal (art. 110).

Finalmente, por su relevancia para la definición del derecho vigente en todo el país, debe destacarse la atribución también exclusiva del Senado para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo federal, así como la de su decisión para terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre dichos instrumentos jurídicos.

También resulta destacado que la cámara alta sea la responsable de aprobar los nombramientos que el Ejecutivo haga (entre otros altos servidores públicos del Estado) de

los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos miembros del Consejo de la Judicatura Federal, el Procurador (Fiscal) General de la República, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cargos directivos del Banco central, y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. En esa línea, el Senado es competente para aprobar las propuestas de candidatos que la Suprema Corte formule para ocupar los cargos de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

Si bien estas últimas competencias no se deben directamente al carácter de cámara territorial, su trascendencia sí responde a una lógica inversa, esto es, que, al menos teóricamente, la representación territorial de tipo federalista que, en parte, ostenta el Senado, juega un papel más o menos relevante en la integración de los más importantes poderes y órganos constitucionales de la República.

La publicación de los bienes de los parlamentarios: ¿una apuesta por la gobernanza?

David Delgado Ramos
Asesor parlamentario
Congreso de los Diputados.
España

El pasado 8 de septiembre, como consecuencia de un compromiso político entre todos los Grupos parlamentarios del Congreso y Senado, fueron publicadas, a través de las páginas web de ambas Cámaras, las declaraciones de bienes de los parlamentarios españoles.

La posibilidad de acceder a dichas declaraciones y conocer detalladamente el patrimonio de nuestros representantes ocasionó un alud de visitas –más de 130.000- que colapsó durante toda la mañana las páginas web del Congreso y del Senado.

La articulación legal de esta iniciativa se produjo mediante una modificación, -la tercera en menos de un año-, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, operada mediante la Ley Orgánica 7/2011, de 15 de julio, que modificaba el artículo 160.2 de la LOREG. Esta modificación fue acordada por las Mesas del Congreso y el Senado el 19 de julio.

En dicho artículo se establecía que "*el contenido del Registro de Intereses tendrá carácter público. Las Mesas de las Cámaras, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, acordarán el procedimiento para asegurar la publicidad*".

El Registro, público pues, difundiría además "*las rentas percibidas por los parlamentarios durante su mandato, así como las variaciones experimentadas en su patrimonio personal*".

La causa "política" de tal reforma, que fácilmente pudiera haberse incluido en cualquiera de las otras dos reformas de la LOREG operadas con anterioridad sin necesidad de realizar otra ad hoc, pretendía, y así lo reconocía la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica, "*contribuir a liberar a los Diputados y Senadores de injustificables valoraciones negativas que*

muchas veces se predican del colectivo de los políticos teniendo como única base los juicios previos. Prejuicios que sólo pueden arraigar en una opinión pública no suficientemente informada".

Ciertamente, este objetivo debe ser calificado de loable, toda vez que la clase política, para la opinión pública, -sea esta informada o desinformada-, conforma un mundo nada diáfano, sumido en la oscuridad. Por ello, una iniciativa tendente a favorecer la transparencia de nuestros representantes políticos en teoría debiera contribuir a diluir y alejar esa imagen lóbrega de la clase política española. Una clase política que, en parte por su propia naturaleza, en parte por los muchos casos de corrupción en los que se ha visto inmersa en los últimos tiempos, ha perdido credibilidad entre la ciudadanía.

Lamentablemente, una iniciativa tan meritoria ha producido el efecto contrario al deseado porque, tras la publicación del patrimonio de los diputados y senadores, los medios de comunicación analizaron, desde una óptica que no puede sino ser calificada de "morbosa", una apuesta por la transparencia de los grupos parlamentarios y los partidos políticos.

Si la publicación de los patrimonios quería ser un sano ejercicio democrático para desterrar la visión corrupta de los políticos, la visión de planes de pensiones, macro hipotecas y sueldos extraparlamentarios ha amplificado el vórtice del descrédito de la clase política española. Se ha amplificado el eco ciudadano que sostiene que los políticos viven totalmente alejados de la realidad del ciudadano corriente, aquél que más está sufriendo la crisis y al que, con sucesivas medidas de ajuste presupuestario, están ahogando en una profunda crisis económica unos diputados y senadores que no se ven afectados, a la luz de sus patrimonios, por la crisis.

El problema radica en la propia idiosincrasia española, en nuestro *gen*, muy dado a la envidia y a la comparación ociosa. Un gen que, por principio y, cierto es, fruto de tristes episodios pasados de corrupción de Estado, cree a pie juntillas que todo político, *per se*, es corrupto y decir lo contrario es anatema.

En el norte de Europa, donde la transparencia de la clase política no es fruto de la moderna *gobernanza* sino de hondas convicciones arraigadas en el corazón de su sistema democrático, este tipo de iniciativas no ejercen de catalizadores del morbo ni de la comparación, sino de la confianza ciudadana en su clase política, aquella que se juega su voto todos los días y no sólo en las urnas.

En efecto, el libre acceso a las retribuciones y al patrimonio de los parlamentarios constituye una práctica habitual de las democracias del norte de Europa, habituadas a la rendición de cuentas de sus cargos públicos. Esa práctica forma parte de un nuevo modelo de gestión global de la Administración Pública sustentado en la transparencia de la Administración y el libre acceso a toda la información de carácter público por parte de los ciudadanos, salvo las informaciones relativas a la seguridad nacional.

Sin embargo, la novedad de la iniciativa ha abierto la senda de la transparencia. Una senda por la que debieran transitar los Parlamentos regionales, muchos de los cuales permanecen en un oscurantismo tal que resulta imposible siquiera saber no ya el patrimonio, sino las retribuciones de sus parlamentarios, algo que ya fue afortunadamente resuelto en el Congreso de los Diputados y el Senado, si bien de forma no nominal.

Incluso sería recomendable dar un paso más en pro de la transparencia de la actividad parlamentaria, como potenciar el control de los parlamentarios para evitar la corrupción con la supervisión de la veracidad de las declaraciones de bienes depositadas en el Registro de Intereses, a modo de auditoría interna, en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados. Si queremos, como se señalaba en la exposición de motivos de la reforma de la LOREG, que nuestros diputados y senadores sean "*ejemplo de rigor y de transparencia, de manera que ambos principios constituyan las señas de identidad de su actividad política*", este tipo de iniciativas, aunque en momento inadecuado, suponen un referente de la calidad de nuestra democracia.

En ese sentido, la utilidad real de este tipo de iniciativas radica o debiera radicar en demostrar si el patrimonio de los parlamentarios ha experimentado un crecimiento injustificado fuera de lo "razonable" durante su mandato parlamentario. Si han hecho un uso indebido de su condición para lucrarse.

Por ello resulta innegable que el paso dado es el camino a seguir, aunque el tempus elegido no haya sido el más apropiado, inmersos en una galopante crisis económica, ya que la publicación de los bienes ha ampliado la crispación social con la clase política por la falta de soluciones a la crisis y a la que continúan salpicándole innumerables casos de corrupción a todos los niveles.

Y esa es la gran paradoja de esta iniciativa parlamentaria, puesto que la propia exposición de motivos señalaba, para explicar el pase "de la oscuridad a la luz" del Registro de Bienes de los parlamentarios que un "*velo protector que difumine o coloque en un registro secreto la realidad patrimonial de los legisladores, más que proteger su derecho a la intimidad, podría presentarse por aquellos que buscan la ocasión para generalizar sin rigor o difamar sin causa, como circunstancia propicia para la maledicencia y hasta como indicio sospechoso de comportamientos repudiables*".

El velo se ha corrido y la transparencia da un paso más en favor de la gobernanza y la mejora de la calidad y la confianza ciudadana en la Administración. Confiemos en que, más allá de la curiosidad morbosa, este paso nos acerque a un perfeccionamiento de nuestra todavía joven democracia.

Perú: La iniciativa legislativa de las entidades subnacionales de Gobierno

Giovanni Forno
Congreso de Perú.
Coord. Temático de la REI por América Latina

Históricamente se sostiene que las funciones principales de todo Parlamento son tres, legislar, controlar y representar; y que de éstas, la principal es la función legislativa. Esta afirmación viene siendo constantemente cuestionada desde la doctrina, bajo dos ángulos distintos: el que resalta con igual importancia otras funciones distintas; y, el que propugna que la legislativa ha dejado de ser la función principal del Parlamento moderno.

La Constitución de Perú regula como es sabido el derecho de iniciativa en la formación de las leyes en el artículo 107º, que contiene referencias expresas al derecho de iniciativa legislativa que le corresponde al Presidente de la República, congresistas, ciudadanos, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, gobiernos regionales, colegios profesionales y gobiernos locales.

En términos generales, Arteaga Nava considera que una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.

Aragón Reyes, resumiendo definiciones de distintos autores clásicos europeos (como Larcher, Carré De Malberg, Galeotti, Spagna Musso, Lucifredi y Cuocolo, define la iniciativa legislativa como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento. Y yo añado, concretando aún más, se abre paso a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas.

Más concretamente, Berlín Valenzuela señala que la iniciativa legislativa es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevivientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o suspensión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

En el fondo, esta última definición no se encuentra muy alejada del concepto reglamentario peruano según el cual los proyectos de ley "*...son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa del Congreso*" (art. 67°).

Teniendo en cuenta las definiciones dadas y el marco establecido por el Reglamento podríamos definir las iniciativas legislativas como los instrumentos mediante los cuales se ejerce la facultad o el derecho constitucional de iniciativa legislativa para promover el procedimiento legislativo, a fin de lograr que el Congreso de la República acuerde la aprobación de una ley o resolución legislativa.

Si bien es cierto que la Constitución Peruana concibe claramente las iniciativas como un derecho (artículo 107º), también alude a ellas como "*facultades legislativas*" (numeral 4 del artículo 101°); expresión que repite el Reglamento del Congreso (artículos 5° y 90°). Es claro que este término no se emplea exactamente como "*posibilidad de presentar iniciativas legislativas*" sino más bien como "*posibilidad de dictar leyes*". Esto nos lleva a cuestionarnos si la iniciativa legislativa es un derecho o una faculta. Este tema ha sido desarrollado por Marineyla Cabada Huerta, cuya tesis se resume a continuación.

Según la citada autora, considerar la potestad de iniciativa legislativa indistintamente como un derecho o como una facultad, obedecería a la asociación automática que normalmente se efectúa entre los derechos de las personas, que se establecen en las normas jurídicas; y la facultad implícita que otorga ese derecho, para llevar a cabo o no una acción.

"*Derecho*" tiene tres acepciones distintas: conjunto de reglas que rige la actividad humana en sociedad y cuya inobservancia se sanciona (derecho objetivo); facultades del individuo (derecho subjetivo); y, el sinónimo de justicia. Así, podemos referirnos al derecho como orden jurídico, como facultad individual de hacer o no hacer y como sinónimo de justicia.

Respecto de los derechos subjetivos, se distinguen los de la propia conducta y los derechos a exigir una conducta ajena. De igual modo, es posible hablar de derechos subjetivos públicos (que ejerce el individuo en sus relaciones jurídicas) y de derechos subjetivos privados (posibilidades de acción frente al Estado). Si se analizan todos los tipos y características de derechos subjetivos, siempre se está ante derechos de particulares. Situación distinta si se trata de normas jurídicas que atribuyen a los órganos del Estado facultades para realizar determinados actos. En este caso no refiere a derechos subjetivos ya que tales órganos actúan investidos de poder (aptitud legal).

Se entiende, pues, la facultad como atribución o competencia atribuida a los poderes públicos, en razón de los intereses que les corresponde satisfacer. Es la competencia, entonces, constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho de su titular. Al encontrarse dentro del derecho público, la facultad toma las singularidades de este derecho, constituyéndose en la potestad con que la Constitución inviste a los órganos del Estado.

Cabada Huerta concluye que cuando la facultad jurídica se refiera al individuo, es un atributo intrínseco del derecho subjetivo; pero que cuando se presenta como la potestad de un órgano estatal, debe entenderse como competencia. El propósito de la facultad es producir actos jurídicos válidos. Es por estas razones que, en puridad, no se debe hablarse de "derechos" de órganos estatales, sino de "facultades".

Consistente con esta disertación, que compartimos, no sería apropiado hablar de "*derecho a iniciativa en la formación de las leyes*" como lo hace la Constitución en su artículo 107°, sino más bien de la "facultad de iniciativa en la formación de las leyes"; al menos en los casos del Presidente de la República, los congresistas, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales y los gobiernos Locales. En el caso de los ciudadanos y de los colegios profesionales, por el contrario, sí sería acertado hablar de "*derecho a iniciativa en la formación de las leyes*".

Conforme al artículo 107º de la Constitución Política del Perú, tienen iniciativa en la formación de las leyes el Presidente de la República, los congresistas, los demás poderes del Estado,

las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales y los ciudadanos.

En total suman 17 las entidades u organismos a los que la Constitución ha facultado para presentar iniciativas legislativas. Este número resulta por demás elevado no sólo si lo comparamos con nuestra tradición constitucional, como veremos luego; resulta elevado también, si lo comparamos con otras constituciones del mundo (en promedio, el otorgamiento de facultades legislativas en las constituciones europeas, es de 2.59 entidades, variando el rango entre 2 y 5 instituciones. Este promedio sube a 4.55 cuando analizamos las constituciones latinoamericanas).

En la primera Constitución (1823) sólo el Poder Legislativo estaba facultado para presentar iniciativas legislativas. La Constitución de 1826 extendió tal facultad al Poder Ejecutivo. En 1856 se incorporó a la Corte Suprema. Posteriormente, la Constitución de 1920 sumó como legitimado para presentar iniciativas legislativas, a los congresos regionales. Trece años después (1933) se eliminó tal. Finalmente, en 1979 la Constitución volvió a considerar a las instancias regionales y se llegó a cuatro entidades con facultades legislativas. En consecuencia, en nuestra historia constitucional los legitimados para iniciar un procedimiento legislativo han fluctuado entre 1 y 4.

Sin embargo, lo más remarcable es que las entidades regionales han tenido iniciativa legislativa en el período 1920-1930; y desde 1979 en adelante. Las entidades locales sólo gozan de iniciativa legislativa desde 1993.

LAS FUNCIONES DE LOS ENTES SUBNACIONALES DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución Política del Perú señala en su artículo 107, que tanto los Gobiernos Locales, esto es, las municipalidades; como los Gobiernos Regionales, tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes en las materias que les son propias. Ello implica que, pueden presentar ante el Parlamento proyectos de ley que versen sobre aquellas materias que están comprendidas dentro de su campo de competencia. Veamos, pues, cuáles son las competencias municipales y regionales en orden a comprender la extensión de esa iniciativa de la que venimos hablando.

Las municipalidades

Las competencias municipales, a nivel constitucional, conforme lo establece el artículo 195º de la Carta Magna, son las siguientes: 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. 7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local. 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley. 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia. 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley. Estas funciones son desarrolladas, complementadas y ampliadas en los artículos 42º y 43º de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; y en la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los Gobiernos Regionales

Las competencias regionales, a nivel constitucional, conforme lo establece el artículo 192º de la Carta Magna, son las siguientes: 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los

servicios de su responsabilidad. 5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes. 6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional. 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley. 8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional. 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia. 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Estas funciones son desarrolladas, complementadas y ampliadas en los artículos 35º y 36º de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; y en la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

LAS INICIATIVAS DE LOS ENTES SUBNACIONALES DE GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA PERUANA

En el cuadro 1 se pueden apreciar la cantidad de iniciativas legislativas presentadas por las municipalidades, desde 1995 hasta la actualidad.

CUADRO 1	
Período	**# de iniciativas**
1995 – 2000	66
2000 – 2001	31
2001 – 2006	186
2006 – 2011	147
2011 – 2016	6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web del Congreso de la República (actualizado a 19 de diciembre de 2011)

Como se puede apreciar, ha habido un incremento considerable en la cantidad de iniciativas legislativas presentadas por los Gobiernos Locales, aunque en el último período parlamentario, 2006 – 2011, ha habido un leve decrecimiento.

El promedio anual de iniciativas legislativas presentadas es de 26.5 por año.

En los casi 5 meses que tiene de iniciado el presente Período Parlamentario, 2011 – 2016, las municipalidades han presentado 6 iniciativas legislativas; una media aproximada de una proposición por mes.

El presente indicador, cuantitativo, mide sólo el número de iniciativas presentadas. Sin embargo, se considera que este indicador debe ser complementado con otros dos indicadores, a saber: a) Uno que mida el porcentaje de las iniciativas legislativas de los Gobiernos Locales, respecto del universo de iniciativas legislativas presentadas. b) Otro que mida el índice de efectividad, esto es cuántas iniciativas presentadas han sido aprobadas y convertidas en Ley.

Respecto del primero, la estadística nos muestra los datos señalados en el cuadro 2.

En términos porcentuales la incidencia de las iniciativas legislativas de los gobiernos locales en el total de iniciativas legislativas tramitadas ante el Congreso ha aumentado de 1.13% (1995-2000) a 2.99% (2006-2011). Esto nos haría ver que hay un fortalecimiento y valoración positiva respecto del uso de tales facultades por parte de los Gobiernos Locales.

Respecto de la efectividad de las iniciativas legislativas de los gobiernos locales, esto es, el porcentaje de proyectos presentados que han sido aprobados, en el período parlamentario 1995 - 2000 sólo se aprobaron el 7.58% de las iniciativas presentadas. De ese momento en adelante el índice ha ido creciendo sostenidamente de la siguiente manera: Período 2000 – 2001: 16.13%; Período 2001 – 2006: 23.11%; Período 2006 – 2011: 25.85%

Este índice permite comprobar que las iniciativas legislativas están teniendo cada vez mayor aceptación en la Agenda Parlamentaria.

En cuanto a las iniciativas legislativas presentadas por los Gobiernos Regionales, ellas fueron incorporadas al texto constitucional en

CUADRO 2					
Período	Iniciativas presentadas por:				Total
	Congresistas	Ejecutivo	Otros	Municipalidades	
1995 – 2000	5,231	427	83	66	5,807
2000 – 2001	1,734	179	22	31	1,966
2001 – 2006	13,655	817	183	186	14,841
2006 – 2011	3,711	817	232	147	4,907

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web del Congreso de la República

CUADRO 3					
Período	Iniciativas presentadas por:				Total
	Congresistas	Ejecutivo	Otros	Municipalidades	
2001 – 2006	13,655	817	325	44	14,841
2006 – 2011	3,711	817	323	56	4,907

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web del Congreso de la República

una reforma de noviembre de 2004. En este sentido la experiencia es menor, frente a la potestad legislativa de las municipalidades. Luego de la reforma y hasta el término del período parlamentario, en el 2006, los Gobiernos Regionales presentaron 44 iniciativas legislativas. En el período 2006 – 2011, presentaron 56.

En los casi 5 meses que tiene de iniciado el presente Período Parlamentario, 2011 – 2016, los Gobiernos Regionales han presentado 2 proyectos de ley.

También para los Gobiernos Regionales se puede complementar esta información con los indicadores relacionados al porcentaje de las iniciativas legislativas de los Gobiernos Regionales, respecto al universo de iniciativas legislativas presentadas; y, respecto de la efectividad que han tenido en lograr la aprobación de tales iniciativas.

A este respecto, mostramos la información contenida en el cuadro 3.

En términos porcentuales la incidencia de las iniciativas legislativas de los gobiernos regionales en el total de iniciativas legislativas tramitadas ante el Congreso se han, casi, quintuplicado pasando de 0.30% (2001-2006) a 1.14% (2006-2011). Esto nos hace ver que hay un fortalecimiento y valoración positiva respecto del uso de tales facultades por parte de los Gobiernos Regionales.

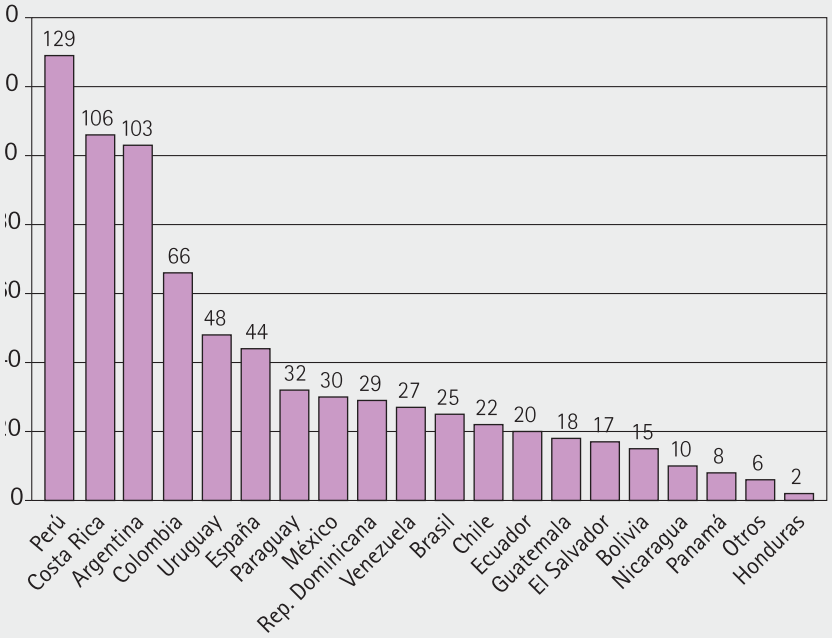
Respecto del segundo indicador, referente a la tasa de efectividad, en el Período 2001 – 2006 se aprobaron el 20.45% de las iniciativas presentadas, mientras que en el Período 2006 – 2011, se aprobaron el equivalente al 21.81%.

Este índice muestre que si bien ha habido un incremento en la aceptación de las iniciativas legislativas regionales en la Agenda Parlamentaria, su crecimiento es mucho menor (menos dinámico) respecto de las iniciativas presentadas.

El segundo semestre de 2011 en la REI ha estado lleno de actividades interesantes, que han incluido, entre otros, tres cursos de actualización de nueva creación, que completan contenidos de los cursos largos, cinco foros desarrollados entre julio y diciembre, varios de los cuales recogemos en este apartado de "Actividades de la REI", y ha tenido lugar una nueva actividad denominada Tertulia. Más limitada en el tiempo que los foros (cuatro sesiones de un día), ha buscado tratar un tema de actualidad, "La crisis económica mundial y sus posibles efectos jurídico-políticos", contando con cinco tertulianos (los coordinadores de la REI y tres personas invitadas).

En la actualidad nos hallamos inmersos en la evaluación del semestre, de cara a la preparación del plan de actividades del 2012, que incluirá posiblemente algunas de nueva creación. Esperamos que sean de su interés, les animamos a participar y hacer sus propuestas.

REI EN PARLAMENTOS POR PAÍSES
Total participantes: 757



EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN PARLAMENTOS

Las actividades de la REI en PARLAMENTOS son coordinadas por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI; nuestro objetivo es contar con sus aportaciones, sugerencias, comentarios...

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático de España

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Coordinador temático de América Latina

LAURA SÁNCHEZ
Coordinadora del Área de Parlamentos

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Redactor Jefe

FORO

La potestad legislativa de los entes descentralizados: naturaleza, límites y relaciones con la ley estatal

Coordinador:
José María Codes Calatrava
Coordinador Temático de la REI en Parlamentos

Una de las principales consecuencias de la crisis del concepto tradicional de la ley es que la posibilidad de dictar leyes ya no corresponde en exclusiva al Estado, sino también a entes territorialmente inferiores. Es decir, se produce un abandono de la atribución al Estado del monopolio de la producción normativa con rango de ley. Todo ello plantea la necesidad de acudir a nuevas técnicas para ordenar la pluralidad de normas del mismo rango, por lo que el principio de jerarquía normativa se manifiesta insuficiente y deberá ser completado con el de competencia. En este artículo, estudiaremos cómo se articula esta realidad en los distintos países participantes en el foro.

En España, son las Comunidades Autónomas las que pueden dictar, aparte del Estado, normas con rango de ley. Lo primero que hay que tener en cuenta es que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas debe respetar necesariamente la distribución material de competencias entre el Estado y ellas mismas de acuerdo con lo recogido en los artículos 148 y 149 de la Constitución española. Muy resumidamente, de estos artículos y del posterior proceso autonómico se desprende que las Comunidades Autónomas tendrán potestad legislativa exclusiva en determinadas materias, en otras una potestad concurrente con la del Estado, y en otras una potestad delegada por parte del Estado en las propias Comunidades.

Por tanto, las Comunidades Autónomas, en el momento de su creación, se dotan de un Estatuto de Autonomía, en el que asumen, con respeto a los artículos 148 y 149, las competencias que van a ejercer. A partir de ahí, en España encontramos que las Comunidades Autónomas pueden dictar tres tipos de normas con fuerza de ley:

- Leyes dictadas en función de las competencias legislativas asumidas en sus Estatutos de Autonomía. En este supuesto, podrán tener potestad legislativa exclusiva o concurrente con la del Estado.

– Leyes delegadas, dictadas por las Comunidades Autónomas en desarrollo de una ley marco o de una ley de transferencia dictada por el Estado (artículos 150.1 y 2 de la Constitución española).

– Disposiciones de los Gobiernos (Ejecutivos) de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley.

La Constitución española siguió los ejemplos del artículo117 de la Constitución italiana y de la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en estos países, la atribución de potestad legislativa a las Comunidades Autónomas no queda plasmada de forma clara en la Constitución. De hecho una lectura superficial de la misma podría llevar a negarla. A pesar de ello la lectura de algunos artículos de la Constitución española llevan a reconocerla: - Artículo 66.2: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado". De ello se deduce que no sólo el Estado tiene potestad legislativa. - Artículo 150.3: "El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las

disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad". La autorización de las Cortes Generales no sería necesaria si las normas a armonizar fuesen de rango reglamentario. - Artículo 153 a): "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley".

Por tanto, es indudable que las Comunidades Autónomas tienen potestad legislativa. Una vez que esto quedó claro, surgió otro problema derivado de que en España existen Comunidades Autónomas de régimen especial, que tienen una especial identidad histórica, y otras de régimen general. Se discutió acerca de la posibilidad de que sólo las de régimen especial pudiesen ejercer potestad legislativa. Finalmente, se llegó a la conclusión de que como consecuencia del resto de la regulación constitucional y del principio de igualdad entre las regiones, todas la Comunidades Autónomas podían dictar normas con rango de ley.

También se discutió sobre la propia naturaleza de las leyes dictadas por los entes descentralizados. En Italia, con la promulgación de su Constitución de 1947, ciertos sectores doctrinales afirmaron que las leyes dictadas por las Regiones no eran del todo asimilables a las leyes dictadas por el Estado. Sin embargo, estas dudas, razonables en Italia por lo que a continuación señalaremos, no podían darse en España. La razón es que para que las regiones italianas puedan dictar leyes es necesario que el Estado haya fijado previamente por vía legal los principios a que habrán de ajustarse. Es lo que Cuocolo llamó "leyes cornisa". Esto no ocurre en España, donde las Comunidades Autónomas ostentan una potestad legislativa, como hemos visto, reconocida en la Constitución, y cuyo ejercicio no requiere otro presupuesto que el de la promulgación del Estatuto en que se asume dicha potestad. En consecuencia, el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas es tan originario como el del Estado, ya que se fundamenta directamente en la Constitución.

Respecto a los límites que deben respetar las leyes dictadas por las Comunidades Autónomas, podemos encontrar los siguientes:

– Un primer conjunto de límites derivan del principio de competencia territorial: las leyes de las Comunidades Autónomas sólo tendrán fuerza de ley en su territorio.

– Un segundo conjunto de límites deriva del principio de competencia objetiva: las Comunidades Autónomas sólo podrán dictar leyes sobre materias que estén recogidas en su Estatuto de Autonomía, es decir, sobre materias que, a través del juego establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución, han quedado atribuidas, vía estatutaria, a las Comunidades Autónomas.

– En tercer lugar, un conjunto de límites derivan directamente del principio de jerarquía: las leyes de las Comunidades Autónomas deben respetar lo establecido en la Constitución española y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Los límites recogidos en la Constitución son los contenidos en sus artículos 138 y 139, según los cuales:

"Artículo 138. 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 139. 1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de

bienes en todo el territorio español".

Sobre esta base, el quid de la cuestión reside en determinar los principios que rigen las relaciones entre las leyes estatales y las leyes, en el caso de España, de las Comunidades Autónomas.

Esta relación está determinada por el principio de competencia, matizado por el principio de prevalencia, que no de jerarquía. Esto quiere decir que una ley autonómica sería inconstitucional, por infracción del principio de competencia, si regulase una materia que no haya sido asumida a través de su Estatuto de Autonomía. Pero igualmente, una ley estatal sería inconstitucional por infracción del mismo principio si regulase una materia atribuida de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas.

El problema vendría en el caso de competencias concurrentes. Estos supuestos se solucionan a través del artículo 149.3 de la Constitución, según el cual:

"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, *cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Por tanto, en el caso de competencias concurrentes, si las leyes estatales y las de las Comunidades Autónomas entran en conflicto, se aplica el principio de prevalencia en beneficio de la legislación estatal. Como sierre del sistema, las leyes estatales son supletorias, como señala también el 149.3, de las leyes autonómicas.

En conclusión, en España sólo hay un supuesto en el que se aplica una estricta relación de jerarquía entre el ordenamiento del Estado y el de las Comunidades Autónomas. Son las llamadas leyes de armonización, recogidas en el artículo 150. 3 de la Constitución, según el cual:

"El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

Este instrumento es tan excepcional que no existe en nuestro ordenamiento ni una sola ley de armonización. De hecho, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/83, declaró inconstitucional el Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico.

Para continuar con el tipo de leyes que pueden dictar las Comunidades Autónomas, hay que citar las leyes de desarrollo de una ley marco. El único instrumento parecido a esa legislación en España serían las leyes-marco, recogidas en el artículo 150.1 de la Constitución, según el cual:

"Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal".

Es decir, las Cortes Generales dictan la ley-marco, que permite a las Comunidades Autónomas dictar normas con rango de ley en materias que son de competencia estatal. Este instrumento supone una ampliación de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, que podrán dictar leyes en materias estatales si bien, como señala el artículo 150.1 de la Constitución, con respeto a los principios, bases y directrices fijados en la ley-marco.

Durante un tiempo se discutió si las leyes de desarrollo de la ley-marco dictadas por las Comunidades Autónomas eran verdaderas leyes. El motivo de esa discusión venía del segundo inciso del artículo 150.1 de la Constitución, verdaderamente críptico: "Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas". Parte

de la doctrina consideró que si "los Tribunales", se entendía que ordinarios y no el Constitucional, podían controlar las normas de desarrollo de una ley-marco, las normas de desarrollo de la ley-marco no serían auténticas leyes. Sin embargo, hoy la doctrina es pacífica y se entiende que las leyes de las Comunidades Autónomas dictadas en desarrollo de una ley-marco son auténticas y leyes y, por tanto, sólo controlables por el Tribunal Constitucional; la referencia a los Tribunales del artículo 150.1 inciso segundo se referiría únicamente al control de normativa reglamentaria de desarrollo.

Por último, del mismo modo que el Gobierno de la Nación puede dictar normas con rango de ley por delegación de las Cortes Generales (Decretos Legislativos) o por razones de urgencia (Decretos Leyes), la mayoría de los Estatutos de Autonomía prevén la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos dicten normas con rango de ley por delegación de los Parlamentos autonómicos. Incluso, en el País Vasco ha sucedido que el Gobierno Vasco ha dictado legislación de urgencia con rango de ley como consecuencia de unas inundaciones. Estos "Decretos Legislativos y Decretos Leyes autonómicos" están sometidos a los mismos límites que las leyes autonómicas.

Argentina está dividida en 23 Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en la práctica funciona como una Provincia más. Por ello, existe la Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales. Cada Provincia tiene su legislatura y dicta sus leyes provinciales, por lo que el federalismo es simétrico.

Entre la Nación y las Provincias existe un reparto de competencias que permite distinguir entre:

a) Competencias exclusivas del Estado federal: intervención federal; declaración del estado de sitio; relaciones internacionales; dictar los códigos de fondo o de Derecho Común y las leyes federales o especiales.

b) Competencias exclusivas de las Provincias: dictar la Constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar su régimen municipal y su educación primaria, etc.

c) Competencias concurrentes: pertenecen en común al Estado federal y a las provincias, como por ejemplo, los impuestos indirectos internos.

Cada Provincia dicta su propia Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, asegurando su autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Como ejemplo se puede citar la ciudad de Buenos Aires, que adopta su régimen de Gobierno Autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. Dentro de sus atribuciones se encuentra la de dictar leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en la propia Constitución provincial.

En lo que afecta a las relaciones entre las leyes provinciales y las leyes nacionales, en **Argentina** prima el principio de competencia, dado que en cada estamento (nacional, provincial, municipal) la potestad legislativa se ejerce plenamente, como hemos visto.

En **Costa Rica** existen dos tipos de instituciones descentralizadas: las instituciones autónomas y las municipalidades. El artículo 188 de la Constitución dispone que "Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno". La autonomía se manifiesta de tres formas: la administrativa, la política y la organizativa, de las que las instituciones autónomas hoy día sólo conservan la administrativa.

Uruguay es un país unitario con descentralización territorial en 19 Departamentos. Cada uno tiene un órgano legislativo, que se llama Junta Departamental, y un Ejecutivo, que se denomina Intendencia. La potestad legislativa la tiene la Junta Departamental por mandato constitucional. Dicta Decretos Departamentales con "fuerza de ley en su jurisdicción", sobre materia departamental exclusivamente. No comparte, como en el caso de España, la competencia

con el Gobierno en ninguna materia y tampoco legisla por delegación.

Las atribuciones de la Junta en materia legislativa se determinan por ley. Constitucionalmente les corresponde las que figuran en la enumeración del artículo 273 de la Constitución uruguaya, entre las que se puede citar aprobar sus presupuestos, la materia tributaria, nombrar las autoridades de las Juntas Locales dentro del Departamento, crear otras Juntas locales, nombrar y destituir empleados y, en forma genérica, dictar las leyes que juzgue necesarios dentro de su competencia

Bolivia cuenta con una nueva Constitución que rige desde el 7 de febrero de 2010. Entre los aspectos más destacables de la misma se encuentra la reivindicación de la diversidad étnico-cultural que busca cambiar el carácter del Estado, por lo que la nueva institucionalidad pasa a denominarse: Estado Plurinacional de Bolivia. Por ello, se establece la descentralización vía autonomías para construir el Estado Autonómico.

El Estado autonómico está conformado por Gobiernos autónomos departamentales, por Gobiernos autónomos municipales, por Autonomías regionales y, por Gobiernos indígena originario campesinos. A esto se añade el Gobierno nacional.

Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional. La jerarquía normativa que establece la norma de normas es la siguiente: Constitución Política del Estado; Los Tratados Internacionales; Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los Órganos Ejecutivos correspondientes.

Perú es un país unitario y, a la vez, descentralizado. El esquema de descentralización configurado en la Constitución ha construido 24 Gobiernos Regionales, con 1 Presidente y 1 Asamblea de Coordinación Regional cada una.

Si bien el espíritu descentralizador parecería haber intentado implantar la existencia de pequeños Presidentes y pequeños Congresos en cada ámbito regional, la realidad ha producido Grandes Alcaldes y Grandes Consejos Municipales. Las municipalidades en el Perú son de dos tipos, distritales y provinciales. Una provincia contiene varios distritos y un Gobierno Regional varias provincias. Las normas legales que emiten los Conejos Municipales (ya sean distritales o provinciales), que vendrían a ser una especie de Parlamento Local, se denominan Ordenanzas y las que emiten los Consejos Regionales se denominan Ordenanzas Regionales.

Las relaciones entre ambas y de éstas con la Ley, es una relación más de competencia que de jerarquía. La Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Regiones han procurado señalar con algo de claridad las competencias exclusivas de cada nivel descentralizado de Gobierno por lo que, en esas materias nadie más que ellos pueden legislar. Las materias que no son exclusivas pueden ser objeto de legislación propia, pero siempre dentro del margen que la ley establece, por lo que en estos casos si habría una relación de jerarquía. Las materias que no son de su competencia no pueden ser objeto de tratamiento legislativo.

En conclusión, en este foro se ha podido estudiar, sobre la base de la estructura territorial del Estado, las distintas modalidades de legislación que pueden dictar los entes descentralizados, así como sus sistemas de relación con las leyes estatales. En un Estado plural, con varios centros de producción legislativa, es fundamental aplicar principios de eficacia, coherencia y complementariedad entre los ordenamientos, así como establecer los mecanismos necesarios para resolver los más que probables conflictos que se vayan a producir entre los distintos ordenamientos que conviven en un mismo Estado. Todo esto facilitará enormemente la labor de los aplicadores del Derecho y redundará en beneficio del ciudadano, que sabrá a qué legislación atenerse, algo de una necesidad evidente para cumplir unos mínimos criterios de seguridad jurídica.

FORO

La reforma constitucional: regulación y problemática

Coordinadora:
Ana Aizpuru
Letrada de las Cortes Generales

En el mes de octubre de 2011 se ha celebrado en la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos un foro sobre **"La reforma constitucional: regulación y problemática"**, que ha tenido por objeto obtener una visión general de los sistemas de revisión constitucional, tanto español, como comparado, su regulación y problemática.

Más concretamente, se ha perseguido analizar:

– La regulación española de la reforma constitucional, y así la titularidad del derecho de iniciativa con el análisis concreto de la exclusión de la iniciativa popular y los límites a la iniciativa de reforma, los dos procedimientos de reforma previstos en la Constitución española, artículos 167 y 168, así como la valoración crítica de ambos y la problemática que la misma puede plantear en su aplicación práctica.

– Obtener, tras dicho análisis, una visión general comparada sobre el tema, tanto teórica como práctica.

– Y, como consecuencia de todo lo analizado, proponer posibilidades de mejora a la regulación existente.

Partiendo de este esquema se ha profundizado en las siguientes cuestiones jurídico-prácticas:

– En primer lugar la ubicación jurídico-racional de la reforma constitucional, que parte de considerar a la Constitución no sólo como norma sino como lex superior, es decir, como norma primera y fundamental del sistema normativo, superior en jerarquía y fuerza vinculante sobre cualquier otra, en la que se establecen tanto los principios estructurales del sistema, como la distribución básica de las competencias entre sus diversos órganos y sujetos. Para asegurar esta primacía respecto al resto de normas del ordenamiento jurídico emana de un poder especial, el poder constituyente, y tiene cierta pretensión de permanencia sobre el resto de normas garantizada a través de su superioridad tanto material como formal. Esta última supone atribuirle a la Norma Fundamental una estabilidad jurídica reforzada, cuya garantía radica en que la modificación de sus preceptos sólo se puede llevar a cabo a través de unos procedimientos específicos, distintos y más complejos que los previstos para los demás tipos de normas.

La institución de reforma constitucional implica una utilización escasa pues siempre es preferible llevar a cabo una interpretación constitucional para conseguir su adaptación progresiva a las exigencias de la nueva realidad jurídico-política, por lo que el problema de la reforma comienza allí donde las posibilidades de la interpretación constitucional no llegan. Lo deseable es, dice Löwenstein, que una Constitución pueda adaptarse a los cambios sociales sin necesidad de modificar su texto.

En todo caso, hoy día la reforma de la Constitución aparece como una garantía de la misma, ya que permite su adaptación a la realidad cambiante y, por tanto, facilita su permanencia.

– En segundo lugar, la titularidad del derecho de iniciativa. La Constitución prevé que se ejerza en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87 de la misma, lo que implica excluir la iniciativa popular, y que los sujetos legitimados sean el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Comunidades Autónomas.

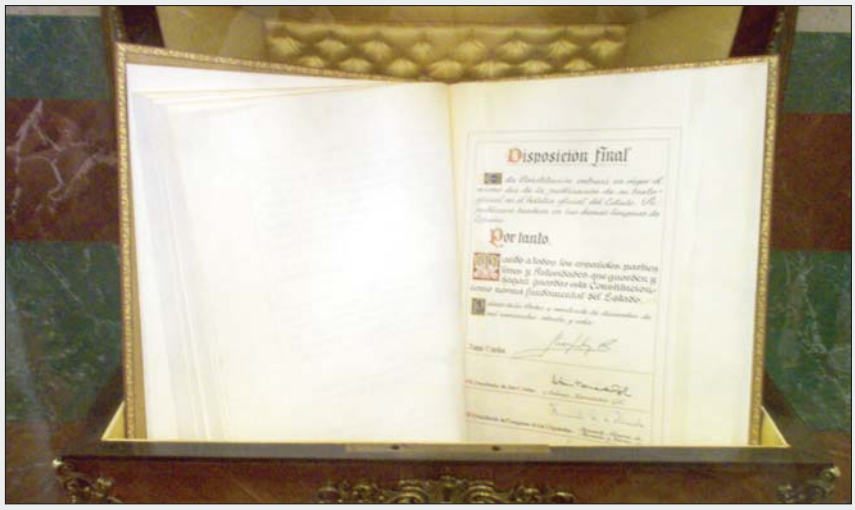
Respecto a la iniciativa parlamentaria, destaca que las proposiciones de reforma constitucional deben estar suscritas por dos grupos parlamentarios o una quinta

parte de los diputados (art. 146 del Reglamento del Congreso), exigiendo unos requisitos de legitimación más agravados frente a la regla general de la iniciativa legislativa. Y en el caso del Senado (art. 152 Reglamento Senado), la propuesta de iniciativa la tienen cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario, lo que supone, asimismo, una exigencia mayor que la que determina el artículo 108 para las proposiciones de ley, esto es, un grupo parlamentario o veinticinco senadores.

Así, pues, la atribución, en calidad de órganos constitucionales, al Gobierno y al Parlamento del derecho de iniciativa es totalmente lógica y no plantea a priori ningún problema, son los Reglamentos de las Cámaras los que singularizan la iniciativa de reforma constitucional respecto a la iniciativa legislativa.

Más problemas plantean la iniciativa autonómica y la falta de iniciativa popular. La primera ha planteado problemas doctrinales respecto a si han de considerarse o no órgano constitucional, y si tienen o no limitadas materialmente dichas facultades de reforma a su ámbito de actuación, es decir, a la promoción de normas estatales de articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La exclusión de la iniciativa popular, que sin embargo existe en otros países como Uruguay donde se exige la firma de un 10% del electorado o Guatemala por un mínimo de 5000 ciudadanos, se ha visto como una exclusión de las facultades del pueblo soberano en la reforma de la Norma Fundamental que él mismo un día decidió otorgarse. Es decir, ha supuesto eliminar un cauce de democracia directa por el de representativa, que en democracias jóvenes como la española parece a priori más aconsejable. Y ello, derivado del mayor rango de que goza la Constitución que hace aconsejable limitar las posibilidades de su reforma a órganos de naturaleza constitucional, y ello pese a que nos encontramos únicamente ante el derecho de iniciativa al que luego le sigue la tramitación posterior en el Parlamento.



Ejemplar de la Constitución conservado en el Congreso de los Diputados. Fuente: wikipedia.org

– En tercer lugar, se analizan los procedimientos de reforma previstos en la Constitución española en el título X. Son dos procedimientos diversificados por razón de la materia objeto de la misma: un procedimiento que podría denominarse extraordinario (artículo 168), en cuanto es aplicable únicamente a los supuestos de revisión total de la misma, así como a las reformas parciales que afecten al título preliminar, a los derechos fundamentales y libertades públicas y a la Corona; y un procedimiento ordinario (art. 167) aplicable a la reforma de cualquier otro precepto de la misma.

En Argentina (art. 30 de la Constitución) y en Uruguay también se prevé la reforma parcial o total de la Constitución.

El procedimiento ordinario regulado en la Constitución española consiste básicamente en un procedimiento legislativo común, con cuatro importantes especialidades:

– En primer lugar, la exclusión de la iniciativa popular, a la que ya nos hemos referido.

– En segundo lugar, un quórum reforzado, por cuanto el proyecto

de reforma ha de ser aprobado en cada una de las Cámaras, individualmente consideradas, por mayoría de tres quintos.

– En tercer lugar, un sistema de composición entre ambas Cámaras para el caso de que no hubiera acuerdo sobre el texto a aprobar, manifestado en la constitución de una Comisión paritaria de Diputados y Senadores, que presentaría un texto para ser votado en una y otra Cámara; y, si no pudiera lograrse por este sistema la aprobación de un texto común, el Congreso podría aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado.

– Y, en cuarto lugar, se somete a referéndum si dentro de los quince días siguientes a su aprobación lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El constituyente ha configurado un procedimiento de reforma puramente parlamentario, en el que sólo en el caso de que haya en su seno una minoría que no esté de acuerdo con la reforma propuesta, entonces es cuando se consulta al cuerpo electoral, que es el que tiene la última palabra. No se trata de una subordinación de un cuerpo con otro (el legislativo frente al electoral), sino de la inutilidad de celebrar un referéndum cuando hay prácticamente unanimidad en las Cámaras.

El procedimiento extraordinario de reforma, previsto en el art. 168, es bastante más riguroso que el ordinario y, por ello, mucho menos practicable. De hecho es rígido hasta tal punto que P. de Vega ha llegado a señalar que el constituyente ha obviado la constitucionalización de prohibiciones materiales de revisión o "cláusulas de intangibilidad" mediante un procedimiento tan rígido que haga prácticamente imposible la reforma. Cláusulas que sí existen en países como Guatemala. En Argentina, Bidart Campos en relación con el art. 30 de la Constitución sostiene que los contenidos pétreos de la misma pueden reformarse pero no pueden alterarse, suprimirse o destruirse, con lo cual el art. 30 permite una reforma total "cuantitativa" pero no "cualitativa".

En este punto se han analizado los límites a la reforma constitucional, especialmente las denominadas cláusulas de intangibilidad que son un límite o garantía última para respetar lo que se ha dado en entender como la esencia última de un determinado Estado-nación. Ahora bien, una cuestión es presentar la Constitución como garantía de permanencia tanto frente a la actuación de los poderes públicos como de determinados postulados que se consideran básicos, tales como sería en las sociedades demo-liberales el respeto a los derechos humanos o fundamentales, y otra cuestión muy distinta es limitar en absoluto la reforma de la misma mediante cláusulas de intangibilidad, ya que si la Constitución es Constitución desde que el pueblo al que va destinado es plenamente soberano, parece contradictorio impedir la reforma a dicho pueblo que sigue siendo soberano, aunque dicha limitación se refiera únicamente a determinadas cuestiones generalmente relacionadas con la forma de régimen político o a la forma de la Jefatura del Estado. Ya decía en este sentido Heller que el derecho es un instrumento que está permanentemente a disposición de los titulares del poder para incidir en la realidad, modificarla y transformarla. De hecho Burke entendía que una Constitución sin posibilidades de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia, ya que si no es posible sustraer a la Constitución del cambio histórico-social ésta está llamada a morir.

En cuanto a la tramitación de la reforma del art. 168, en un primer momento es necesaria la "aprobación del principio" que implica, entienden tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como el del Senado, una aprobación de conjunto, sin entrar a discutir y votar artículo por artículo (artículos 147.1 y 2, y 158, respectivamente). Esta aprobación "del principio" produce la disolución automática de ambas Cámaras; tras lo cual las nuevas deberán ratificar la decisión de principio tomada por las anteriores (para lo que no exige quórum especial); y tramitar el proyecto de reforma por el procedimiento legislativo ordinario, que deberá obtener en ambas el voto favorable de dos ter-

cios. El texto así aprobado, esta vez necesariamente, y sin que medie petición alguna, habrá de ser sometido a referéndum de la Nación en el plazo de 60 días.

– En quinto lugar se han analizado los dos supuestos de reforma constitucional acaecidos en España. El primero en 1992 como consecuencia de la adhesión de España al Tratado de la Unión europea. Dada la contradicción existente entre el TUE y la Constitución española, el Gobierno acordó requerir del Tribunal Constitucional para que se pronunciase, con carácter vinculante, sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre ambos preceptos. Consideró que el artículo 8.B, apartado 1, era contrario al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles. Y declaró, asimismo, que el procedimiento para obtener la adecuación de dicha norma a la Constitución era reformar la Constitución por la vía del art. 167.

La segunda reforma de la Constitución ha sucedido este mismo año, no exenta de polémica. Pues una vez más, por exigencias de la Unión Europea se ha entendido necesario reformarla, aunque esta vez sin un Tratado cuya ratificación lo exigiese. Se ha reformado el artículo 135 con la finalidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional y no legal, como se venía estableciendo hasta ahora, "reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país".

– Y finalmente, se han analizado las posibilidades de mejora de la regulación constitucional de la reforma, respecto de lo cual se distinguen por un lado los procedimientos en sí de reforma, y por otro la titularidad del derecho de iniciativa.

En España, es especialmente interesante el procedimiento del art. 168, el extraordinario, tan agravado y costoso que se puede decir que no funcionará jamás.

La primera propuesta de reforma a plantearse es la eliminación de o bien el referéndum que ha de celebrarse en todo caso tras la aprobación de la misma por las Cortes, o bien que se elimine la fase de elección por el electorado de unas Cortes Constituyentes. Son dos momentos dentro del mismo proceso en los que ha de intervenir el electorado. Parece más aconsejable eliminar el referéndum pues qué sentido tiene celebrar un referéndum cuando la reforma ha sido aprobada por 2/3 de las Cámaras que proponen la reforma, habiéndose celebrado previamente un referéndum indirecto en forma de elecciones a nuevas Cortes constituyentes.

La segunda medida propuesta sería la eliminación misma del artículo 168 y su sustitución de verdaderas cláusulas de intangibilidad, que afecten a cuestiones como la Corona. Este caso es particularmente destacable puesto que el procedimiento que se comenta "prohíbe" de facto la modificación del Título II de la CE, que recoge no sólo la Jefatura de Estado, sino el régimen sucesorio, el Consorte, la Regencia o la tutela, entre otras cuestiones. Cuestiones que por el paso del tiempo o por circunstancias históricas pueden requerir ser modificadas. De esta manera, la modificación de algún artículo relativo a la Corona acabaría convirtiéndose en una especie de referéndum sobre la monarquía, con los peligros que ello conlleva.

Lo que es claro es que en el fondo en la elaboración de la Constitución influyeron circunstancias históricas que impidieron su redacción de otro modo.

El procedimiento ordinario no plantea mayores dudas, por lo que no se propone modificación alguna.

Respecto a la iniciativa de reforma, resulta claro que han de tenerla tanto el Gobierno como el Parlamento. La iniciativa autonómica, tal y como está configurado el Estado español, tiene coherencia, si bien, se entiende que podrían quedar circunscritas únicamente a aquellas cuestiones que son de su competencia, básicamente aquellas que regulan su relación con el Estado.

Respecto a la iniciativa popular aclarar que dado el rango que ostenta la Constitución, sólo las Cortes, como representantes de la población, están lo suficientemente cualificadas para el ejercicio de tal derecho.

TERTULIA

La crisis económica mundial y sus posibles efectos jurídico-políticos

Moderador:
José María Codes Calatrava
Coordinador Temático de la REI en Parlamentos

Fechas: Los días 7, 14, 21 y 28 de octubre de 2011
Tertulianos: José María Codes Calatrava, Ana Bettina Casadei, Silvina Capriz, Álvaro Hernández Hernández, Giovanni Forno Flórez.
También hemos contado con: Ana Aizpuru Segura, María Beatriz Rodríguez Pucurul, Milena Soto Dobles, Enrique Javier Nitti, Jorge Manuel Picchio García, Lucio Armijos Macas.
Número de aportaciones: 64
Número de visitas: 904
Países participantes: España, Argentina, Costa Rica, Perú y Ecuador

La tertulia se realizó los días 7, 14, 21 y 28 de octubre de 2011.

La tertulia partió del siguiente planteamiento: hoy día, el mundo globalizado se enfrenta a su primera gran crisis económica a nivel mundial. Ante esta situación, nos podemos preguntar, ¿qué cambios políticos y jurídicos conllevará esta gran crisis? Algunos ya se han producido, y de gran calado: en Europa, los Estados Miembros de la Unión Europea han dejado en manos de la Unión importantes aspectos de su soberanía, como la política monetaria y financiera; a nivel mundial, los foros internacionales informales, como el G-20, adquieren más importancia que la propia ONU; en cada Estado, son cada vez mayores las fricciones entre los que apuestan por más Estado (re-regulación) y quienes creen necesario reducir el Estado del Bienestar. A partir de aquí se reflexionó sobre las causas de la crisis, las posibles transformaciones que ésta ha conllevado y conllevará y las actuaciones que deben realizarse tanto a nivel estatal como supranacional para superarla. Del mismo modo, se discutió sobre cuestiones de actualidad como la muerte de Gadafi, el anuncio de cese definitivo de la violencia de ETA, las elecciones argentinas, la gestión de la deuda en la Eurozona y otras cuestiones de gran interés en el mundo globalizado actual. Durante la tertulia se concluyó que la crisis ya ha producido importantes transformaciones jurídico-políticas, derivadas de la necesidad de que los Estados, las entidades supranacionales y la propia sociedad internacional tomen conciencia de que en el mundo globalizado se deben combinar las actuaciones necesarias para superar la crisis en cada país de acuerdo con su realidad específica, con una serie de medidas de alcance regional y global que ayuden a paliar los efectos de la crisis.

Programa de Actividades del primer semestre de 2012

ENERO

• **Del 26 al 30 de enero**: En la Escuela de Gobierno del Congreso de Honduras Seminario: "Parlamento, ciudadanía y participación", en colaboración con el Congreso de los Diputados.

FEBRERO

• **Diálogos sobre Teoría de la Constitución** entre Manuel Aragón Reyes, Magistrado del Tribunal Constitucional y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, y Angel Garrorena Morales, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. Modera Francisco Rubio Llorente, Presidente del Consejo de Estado

MARZO

• **12 de marzo**: Jornada sobre **Régimen Electoral** en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer

• **20 y 21 de marzo**: Jornadas sobre **La neutralidad del Estado y el papel de la religión en la vida pública en Alemania,** en colaboración con la Fundación Humboldt.

ABRIL

• III Jornadas **"Primera Generación de la Democracia": Derechos, deberes y libertades**

• IV Congreso sobre **Derecho parlamentario** en la Facultad de Derecho de la UNED en Madrid, **"Órganos de dirección parlamentaria"** en colaboración con la UNED y el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid

• Fallo del X Premio "Manuel Giménez Abad" sobre la descentralización política y territorial

MAYO

• Acto Homenaje Manuel Giménez Abad: Entrega del X Premio "Manuel Giménez Abad" sobre la descentralización política y territorial.

• Jornada sobre la **Evolución e influencia de Aragón en el Estado Autonómico.**

• Diálogos sobre **La cultura federal en España.**

JUNIO

• Jornada sobre **Financiación Local**, coordinada por el Catedrático de la Universidad de Zaragoza, Julio López Laborda.

• Jornada **"La Constitución como pacto, 600 años después del Compromiso de Caspe".**

• Seminario sobre **"El Federalismo belga"**, impartido por Lieven De Winter, Profesor de la Universidad Católica de Louvaina.

Escuela de Gobierno de la Asamblea Nacional del Ecuador
(Reseña del II Seminario)

OLGA HERRÁIZ SERRANO
Letrada de las Cortes de Aragón
Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

Fruto de dos convenios de colaboración suscritos, en octubre de 2010, entre la Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico y la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a comienzos del presente año se constituyó una Escuela de Gobierno en dicha Cámara, que, siguiendo el

modelo de la creada en el Parlamento de Uruguay, pretende que las nuevas generaciones de asesores y diputados de la Asamblea Nacional se beneficien de la posibilidad de formarse técnica y profesionalmente en el desempeño de la gestión parlamentaria y gubernativa en general, en el ámbito de una institución independiente de la visión política partidaria. A tal efecto, se ha establecido una agenda académica periódica que, en la semana del pasado 28 de noviembre al 2 de diciembre, incluyó la celebración del Seminario titulado "Retos de la función legislativa en el nuevo marco constitucional".

El mencionado curso, del que pretendemos dar cuenta aquí siquiera sea someramente, estuvo a cargo de técnicos y políticos ecuatorianos y españoles con el objetivo de intercambiar experiencias entre los dos países y de sugerir vías para la profundización en la capacitación de asesores parlamentarios y asambleístas, como recalcó el propio Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, Fernando Cordero, durante la inauguración. Dos fueron los temas generales en torno a los cuales pueden agruparse el conjunto de las ponencias generales del curso: la función legislativa y la función de control de los Parlamentos, o, lo que es lo mismo, la función que ha venido caracterizando en el pasado a nuestras Asambleas legislativas y la que está llamada a definirlas en el futuro, respectivamente.

Comenzando con la función de aprobación de las leyes, fue objeto de atención, primero, desde la perspectiva del análisis de la primacía constitucional (por José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Giménez Abad y Letrado de las Cortes de Aragón), para pasar después a abordarse la descripción del procedimiento legislativo estrictamente considerado tanto en Ecuador (por Rosana Alvarado, Asambleísta del Bloque País de Ecuador) como en España (por Olga Herráiz Serrano, Letrada asimismo de las Cortes de Aragón). No faltó tampoco la referencia a los límites, alcance y mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento legislativo en ambos países (por Marcela Miranda, Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador, y Olga Herráiz Serrano, respectivamente), enmarcándola en una conceptualización previa de dicha participación en una visión crítica desde Europa del neo-constitucionalismo latinoamericano (por José Tudela Aranda). Para concluir la enumeración de los aspectos relativos a la función legislativa, Olga Herráiz Serrano pormenorizó las herramientas (cuestionarios y directrices) y principales reglas de técnica legislativa que rigen en España sobre el contenido, la estructura y el lenguaje de las leyes en orden a garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Pero decíamos al principio que, en el que constituye el II Seminario de la meritada Escuela de Gobierno, se abordaron, además, otros temas básicamente relacionados con el ejercicio de la función de control parlamentario. En efecto, por parte española, Sylvia Martí Sánchez (Letrada de las Cortes Generales), se refirió tanto a los mecanismos de control que podemos denominar extraordinarios (moción de censura y cuestión de confianza) como a los procedimientos ordinarios de fiscalización del Gobierno por los diputados y senadores (preguntas, interpelaciones, comparecencias, proposiciones no de ley y mociones). De otro lado, el Secretario General de la Asamblea Nacional del Ecuador, Andrés Segovia, hizo un análisis histórico de la figura del juicio político en su país.

A modo de conclusión, tras cinco días de convivencia, análisis crítico de los temas e intercambio de opiniones entre los ponentes y los asistentes, la clausura del II Seminario de la Escuela de Gobierno instaurada en la Asamblea Nacional del Ecuador puso de relieve la bondad de este tipo de encuentros para profundizar en la capacitación profesional en el ámbito parlamentario y la necesidad de seguir celebrándolos con temas de mutuo interés para ambos países. En el horizonte, ya se vislumbra una agenda académica de continuación en los próximos meses.

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

Del 19 al 23 de septiembre

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Dirigido por D. Jorge Villarino (Letrado de las Cortes Generales) conjuntamente con Esteban Greciet (Letrado de la Asamblea de Madrid) tuvo lugar en Madrid entre el 19 y el 23 de septiembre. El seminario contó con una excelente participación y los asistentes trabajaron previamente, mediante herramientas colaborativas, el tema "El sistema electoral local en Iberoamérica y en España". En una fase posterior, y a través de la REI en Parlamentos, se prepararon ponencias individuales sobre modelos descentralizados y cámaras altas en América Latina, que fueron expuestas durante la semana presencial.

Parte del seminario se desarrolló en Madrid (Congreso, Senado, Asamblea de Madrid), y también hubo ocasión de conocer, en Zaragoza, las Cortes de Aragón, sede de la Fundación Manuel Giménez Abad.

Del 17 al 21 de octubre

LOS SERVICIOS DOCUMENTALES DE LOS PARLAMENTOS

El seminario tuvo lugar en Madrid entre los días 17 y 21 de octubre y fue dirigido por Dª Rosa Grau, Jefa del Departamento de Documentación de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados.

Los participantes pudieron visitar las dependencias de los departamentos de documentación y bibliotecas del Congreso de los Diputados, Senado y Asamblea de Madrid, además de generar espacios de reflexión en torno a las diversas realidades y modernización de los diferentes servicios documentales de los Parlamentos en Iberoamérica.

OFERTA FORMATIVA EN PARLAMENTOS. 1er Semestre 2012

Inscripciones en www.ceddet.org

(el período de inscripciones se cierra 8 días antes del inicio de cada curso)

Del 5 de marzo al 29 de abril de 2012

FUNCIONARIOS JURÍDICOS LEGISLATIVOS, 15ª ED.

Dirigido por Dª Piedad García-Escudero, Letrada de las Cortes Generales. Doctora en Derecho por la UCM. Catedrática de Derecho Constitucional por la UAM

Del 5 de marzo al 29 de abril de 2012

ACTIVIDAD DE CONTROL DE LOS PARLAMENTOS, 7ª ED.

Itinerario A

Dirigido por D. Francisco Martínez Vázquez, Letrado de las Cortes Generales. Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados.

Del 16 de abril al 20 de mayo de 2012

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTOS Y SUS RECURSOS DOCUMENTALES: SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, 4ª ED.

Itinerario D

Dirigido por Dª Rosa María Grau Guadix, Jefa del Dpto. de Documentación de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados.

Del 14 de mayo al 24 de junio de 2012

TÉCNICA LEGISLATIVA, 8ª ED

Itinerario A

Dirigido por Dª Piedad García-Escudero, Letrada de las Cortes Generales. Doctora en Derecho por la UCM. Catedrática de Derecho Constitucional por la UAM.

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato .pdf

Número 1
2º Semestre 2007

Número 2
1er Semestre 2008

Número 3
2º Semestre 2008

Número 4
1er Semestre 2009

Número 5
2º Semestre 2009

Número 6
1er Semestre 2010

Número 7
2º Semestre 2010

Número 8
1er Semestre 2011

Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos

2º Semestre 2011
Número 9

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

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

Publicación elaborada con el patrocinio de:

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN · aecid

VICEPRESIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO MUNDIAL

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

FUNDACIÓN CEDDET