

# LA MODERNIZACIÓN DEL PARLAMENTO EN AMÉRICA LATINA

*Dr. Hugo Alfonso Muñoz Q.*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se dividirá en seis partes: la primera, EL FUNDAMENTO DE LA MODERNIZACIÓN, examina aspectos relacionados con la gobernabilidad y con los cambios necesarios en los parlamentos de América Latina, así como los objetivos que debe buscar el proceso de modernización y los principios del Derecho Parlamento que debe respetar. La segunda, LA MODERNIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL, analiza los procesos de ajustes en la representación, en la decisión política y en el ejercicio del control político. La tercera versará sobre el tema, hoy en día fundamental, de LA MODERNIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA Y SUS RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL. La credibilidad de la institución, su imagen y la de los parlamentarios y sus relaciones con la sociedad civil adquieren en América Latina una importancia decisiva. La cuarta, relativa a LAS TRANSFORMACIONES DE LA FUNCIÓN DEL DIPUTADO, involucra el ajuste sobre las complejas tareas del legislador en la actualidad. La quinta, LA MODERNIZACIÓN NORMATIVA, se refiere a los aspectos previstos en las leyes orgánicas o en los reglamentos parlamentarios -según el caso-, sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos legislativos. Finalmente, la sexta, LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, estudia, someramente, el apoyo técnico legislativo; el fortalecimiento de las oficinas presupuestarias, su relación con las comisiones del presupuesto de los parlamentos y con los órganos del Poder Ejecutivo dedicados a esas tareas; la creación de sistemas de manejo de la información parlamentaria, el registro y seguimiento de la información y el proceso de capacitación de los funcionarios

parlamentarios en las distintas áreas de apoyo a la actividad parlamentaria.

Se parte de la tesis de que el Parlamento es un subconjunto dentro del sistema político. Este órgano clave dentro del régimen debe sufrir importantes transformaciones que modifiquen su papel político-institucional para fortalecer su legitimidad, credibilidad e imagen y su papel para adaptarlo a los cambios que se han operado en la sociedad civil. La primera pregunta que cabe formular es: ¿se justifica el proceso de modernización parlamentaria?

## **I. EL FUNDAMENTO DE LA MODERNIZACIÓN**

1. No existe una democracia sólida, sin un parlamento con un desarrollo institucional suficiente que garantice la estabilidad política, la confianza o seguridad jurídica y promueva el desarrollo económico y social. En América Latina, los parlamentos han sido débiles frente al Poder Ejecutivo. Éste, personalista o caudillista, se impuso al parlamento, en los casos en los cuales ha existido democracia; en los regímenes dictatoriales o no existía la institución legislativa o más bien desempeñaban el oscuro papel de legitimar la tiranía. La situación política se ha agravado en las sociedades latinoamericanas por la ingrata situación de condiciones altamente desiguales con mercados ineficientes.<sup>1</sup>

2. No ha existido en América Latina una sólida cultura parlamentaria. El desprestigio de los diputados y de los poderes legislativos, la dictadura, la violencia, la injusticia y la transgresión sistemática de los derechos fundamentales han impedido el desarrollo de una verdadera cultura parlamentaria que propicie fácilmente el

---

1 Prats, Joan, «Por unos Parlamentos al Servicios de la Democracia, la Eficiencia Económica y la Equidad Social». Encuentro sobre «La Legitimidad de las Instituciones Democráticas en América Latina, Cartagena de las Indias, Colombia, 4 al 5 de mayo de 1995, p. 3

diálogo y los acuerdos sectoriales, que genere un control político adecuado y que sirva de contrapeso a las excesivas prerrogativas del Poder Ejecutivo.

3. Uno de los problemas más delicados de los parlamentos en la época que vivimos es la inadaptación a las realidades actuales. La segunda mitad de este siglo se ha caracterizado por la vertiginosidad de los acontecimientos, la rapidez de las decisiones, la cambiante realidad social y económica y la globalización. Esa situación no armoniza con los procesos deliberativos y complejos de los parlamentos. Para hacer más compatible la realidad con la respuesta legislativa, se necesita una reglamentación que racionalice la actividad parlamentaria y modernice sus procesos.

4. Así, el tema parlamentario adquiere en la actualidad una significación especial, tanto en regímenes con una democracia incipiente, como también en sistemas más consolidados. Para alcanzar la gobernabilidad, los países de América Latina deben buscar el fortalecimiento de su institución parlamentaria. Un parlamento fuerte y respetado, institucional y políticamente, ha de estar por encima del desprestigio de los políticos, soportar las críticas, justificadas o arbitrarias, que afecten su imagen, y defender la legitimidad de su institución.

5. Conviene recordar que cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países iberoamericanos se reunieron en la Conferencia de Chile, en Santiago y Viña del Mar, orientaron su discusión, reflexiones y decisiones hacia el tema de la gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa. En ese encuentro, los Jefes de Estado reafirmaron su compromiso con la democracia, el Estado de Derecho, el pluralismo político y el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; ratificaron el imperio del Derecho Internacional y de los valores consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en especial, los principios de soberanía y de no intervención para garantizar a cada pueblo el derecho de construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus

instituciones. Desde la anterior Cumbre de Bariloche, estos países habían coincidido en tres grandes desafíos para los umbrales del siglo XXI: a) promover y consolidar el desarrollo económico y social sostenido y sostenible; b) profundizar, ampliar y robustecer los procesos de integración regional; y c) insertar esos procesos en un mundo en permanente y profunda transformación tecnológica y productiva. Estos imperativos resultaban incompletos sin la dimensión del desarrollo político, capaz de atender las demandas de una sociedad más participativa, como condición básica para asimilar e incidir positivamente en estos cambios globales. Consolidar nuestras democracias, como instrumentos eficientes, participativos y transparentes, resulta ser una tarea permanente de acción política y un foro obligado de reflexión y de cooperación entre nuestros pueblos. La Conferencia de Chile llenó, de ese modo, esa laguna.

6. La democracia se consolida con un instrumento eficiente, participativo y transparente, un parlamento fortalecido que realice adecuadamente sus tareas legislativas, que sea obligado foro de reflexión y de cooperación, punto de encuentro entre todos los sectores del país, centro de consenso para las decisiones fundamentales. Un parlamento donde la mayoría resuelve pero la minoría hace oír su voz y hace sentir su voto, en diálogo permanente y fraternal. El parlamento tiene así extraordinarios desafíos para asegurar a su población una representación política y una participación efectiva, con debates abiertos y transparentes que acerquen al pueblo a las decisiones. Esos retos del parlamento, propios de un proceso político consolidado y sostenible, tienen que adaptarse con flexibilidad a las nuevas exigencias producto de la globalización y de los ajustes económicos de nuestros pueblos. El parlamento tiene que jugar un papel importante en la lucha para: superar la pobreza; mejorar la seguridad pública y la administración de justicia; combatir con fortaleza la corrupción, el terrorismo, la drogas ilícitas y formas de delincuencia internacional organizada, todos estos desafíos improrrogables de estas incipientes democracias latinoamericanas. Por ello se requiere un parlamento ágil que dé respuestas oportunas a las demandas de las comunidades.

7. Al parlamento le corresponde detener procesos autoritarios y no caer en la demagogia que fácilmente seduce a los pueblos. La experiencia reciente latinoamericana comprueba con evidencia que la gobernabilidad democrática sufre en procesos inestables y, al contrario, se fortalece en un entorno de paz interna, respeto de derechos fundamentales y seguridad internacional. El sistema democrático contribuye de modo decisivo a las relaciones pacíficas entre los pueblos. Sin respeto de los derechos humanos no hay ni democracia ni paz, por ello el gran reto para el parlamento consiste en armonizar esos procesos de consolidación democrática. Esa es la mejor respuesta para aprovechar lo mejor posible las oportunidades políticas y económicas del proceso integrador y hacer menos severas las consecuencias negativas de determinadas acciones que se deben emprender.

8. La modernización parlamentaria no ignora que las agrupaciones y los partidos políticos juegan un papel esencial en el proceso para conformar la voluntad democrática, como instrumentos de mediación y representación política y como factores naturales de selección de liderazgos. Igualmente, se exige dentro de los partidos políticos instancias y procesos participativos, transparentes, que aseguren condiciones de igualdad de oportunidades y de acceso al financiamiento público para evitar distorsiones altamente peligrosas en las decisiones políticas.

9. El parlamento no es la única instancia de concertación y de diálogo. Como se afirmó en Viña del Mar, en Chile, la democracia se debe fortalecer en la familia, la escuela, los estrados judiciales, la reuniones comunales, los procesos internos de los partidos políticos y los foros parlamentarios. La democracia es un valor, pero también un medio de resolver conflictos y problemas que pone a prueba, cotidianamente, con una prensa objetiva e imparcial, la capacidad de sus dirigentes de conducir y de sus pueblos de interpretar el acontecer político y social, con madurez política y una cultura cívica. Para vivir en democracia, hay que aprender a vivir la democracia, en todas sus instancias. Y para vivir la democracia

es necesario respetar los grandes principios: la tolerancia, el diálogo, el pluralismo político, religioso, cultural, social. Ponerse de acuerdo en lo que se debe estar de acuerdo y discutir, fraternalmente, los puntos discrepantes para enriquecer las perspectivas sobre los problemas y las soluciones.

10. La democracia es también justicia social y combate permanente a la corrupción; un proceso dinámico, pero ético, donde los actores y protagonistas políticos participan mediante cauces organizados, de modo civilizado, limpio y leal para conformar esa voluntad popular que escoge a los gobernante para adoptar las decisiones que favorezcan a las mayorías desprotegidas.

11. El Parlamento como institución resulta clave en el proceso político. Su representación popular, las fuerzas diversas que lo conforman, sus procedimientos deliberantes, la participación de las minorías que hacen oír su voz, el debate permanente y fecundo, la elaboración de la ley, mediante un proceso abierto y público, con participación de grupo de interés, permiten a esta institución básica, un papel protagónico y todavía decisivo en la actividad política. Un parlamento con procedimientos transparentes, que confiera garantías a las minorías y que se respete la voz de la mayoría; un parlamento activo representa un factor de equilibrio de poderes, con los contrapesos esenciales en la democracia.

12. Frente al marcado presidencialismo que domina la historia latinoamericana, el papel de fiscalización política del parlamento es rescatable y debe perfeccionarse. A la institución parlamentaria le llegó la hora de su modernización. El dilema político futuro está en más democracia, más participación, procesos más abiertos y transparentes en el ámbito interno de los partidos políticos. Así, poco a poco, el proceso político se depura y la democracia se perfecciona, con un parlamento que ha de responder a las demandas de su pueblo.

13. Por su raíz democrática, cabe propiciar la existencia de instrumentos de participación directa como el referéndum, el ple-

biscito y otras instancias de profunda raigambre popular, como los defensores del pueblo o de los habitantes y los procuradores de los derechos y humanos (ombudsmen).

14. La aparición de los tribunales constitucionales constituye un paso cualitativo en la sumisión del poder político al Estado de Derecho, una garantía de la supremacía y del respeto de la Constitución Política, así como una mayor vigencia de los derechos humanos. Conciliar la actividad parlamentaria con estas instancias populares y de control no siempre resulta fácil. Evitar que esos organismos de control creados para encauzar jurídicamente el accionar político no caigan en la tentación de sustituir a los gobernantes y hacer gobierno de jueces, requiere esfuerzos conjuntos para impedir riesgos graves de alterar el funcionamiento constitucional y político. Los políticos a gobernar y los tribunales a juzgar. La justificación de los políticos es tan nefasta, como lo es el gobierno de los jueces. Los políticos no tienen la tranquilidad espiritual para juzgar, como los jueces no saben determinar con claridad las razones de oportunidad que inspiran determinada decisión. El proceso de modernización ha de tender a eliminar la arbitrariedad del legislador, sin caer en los abusos del excesivo e imprudente control.

15. En los procesos parlamentarios latinoamericanos, deben estar integrados los líderes de la oposición para que los problemas se discutan y se resuelvan dentro de esa instancia democrática y no fuera de ella. El sistema presidencialista fuerte unido a la ausencia en el parlamento de las principales figuras políticas que ejercen liderazgo en la oposición, ha desplazado las grandes decisiones del Poder Legislativo hacia la instancia presidencial y aun más grave: a otras instancias no necesariamente democráticas. Esto le quita transparencia al proceso político y aleja al parlamento de los ciudadanos. Ha existido una pérdida de soberanía parlamentaria, un desplazamiento a otras instancias menos democráticas, lo que se tiene que subsanar, improrrogablemente, con el fortalecimiento de la institución legislativa. Existe poco liderazgo parlamentario: o no se permite su consolidación, con plazos demasiados cortos para ejer-

cer la Presidencia del Poder Legislativo y de la jefatura de fracción o de grupo, o esa instancia impide la formación de auténticos líderes democráticos. Es indispensable la presencia en el parlamento de las figuras centrales de la vida política del país.

16. Hay que abordar el problema de la representación política en los gobiernos locales. Se advierte que la reforma del Estado debe ser más honda, más democrática, debe capacitarse a los gobiernos. Se inserten dentro de la organización institucional. Se debe definir una estrategia para la reforma municipal y para la reforma política. Debe profundizarse la democracia y la cultura democrática para lograr que los ciudadanos busquen y encuentren la solución los problemas, en sus propias comunidades, para evitar que el parlamento sea una gran municipalidad.

17. El parlamento es un órgano **representativo, legislativo y fiscalizador de la actividad del Estado**. Estos aspectos esenciales, de carácter institucional, son objeto de regulación constitucional. La **organización** del Congreso tiene la característica de ser: **compleja** por estar integrada por numerosos órganos; **colegiada** por la presencia de varios miembros en la mayoría de ellos. Su **funcionamiento** implica contar con reglas relativas a: las mociones, el quórum y la votación para resolver los sometidos a su conocimiento. El **procedimiento** supone un conjunto de etapas o trámites que deben cumplir los asuntos en los distintos órganos (comisiones, Pleno, etc.) desde que se inicia su conocimiento hasta que se dicta la decisión. Todos estos últimos aspectos organizativos, funcionales y procesales son objeto de regulación por el reglamento en algunos países o, por la ley orgánica, en otros.

18. En ese contexto de cambios que propician robustecer el Estado de Derecho y otros valores, se pretende examinar el parlamento, desde una perspectiva político-institucional, normativa, técnica, administrativa y en sus relaciones con la sociedad civil hasta el papel del diputado en la época actual para enfrentar los problemas del nuevo milenio. El desarrollo legislativo ha de ser



uno de los grandes nortes que inspire los procesos de transformación en América latina y conviertan al parlamento en un centro de diálogo y transacción para que allí se geste la decisión política fundamental, se realice el control político y se dé una verdadera representatividad. La modernización parte del supuesto que el proceso legislativo necesita fundamentos sólidos, con garantías para todos los protagonistas y equilibrios políticos y técnicos en los procesos.

19. En su ámbito interno, el parlamento tiene que modernizar estructuras organizativas y administrativas, fortalecer el asesoramiento técnico, en un mundo cada vez más complejo y especializado. Con procedimientos administrativos, organizativos, presupuestarios e informatizados adecuados, la modernización del parlamento permitirá un avance de la institución de cara a nuevos y más complicados problemas. La ley combina los aspectos técnicos de su campo con los técnicos jurídicos, pero no ha perdido su carácter de decisión política fundamental. Robustecer el papel de las comisiones, la actividad presupuestaria para la elaboración y aprobación de los gastos e ingresos y, posteriormente, el control de su ejecución, constituyen metas improrrogables, así como el desarrollo de una red informática, altamente calificada, que permita el fácil acceso a la información legislativa.

20. La modernización del parlamento contempla un conjunto de pautas necesarias para garantizar adecuadamente los derechos y deberes de los diputados y el desarrollo de una **ética parlamentaria**. La incorporación de reglas de ética parlamentaria en aquellas disposiciones normativas relacionadas con los deberes y las sanciones de los diputados y el desarrollo complementario de las disposiciones constitucionales sobre incompatibilidades, revisiten gran importancia como instrumento preventivo, eleva el prestigio de los diputados, su la imagen y la del parlamento. Las prohibiciones a los diputados para que se abstengan de invocar el cargo de diputado, para la realización de sus gestiones personales y privadas, de aceptar propinas, recompensas u otros beneficios de cual-

quier tipo, de utilizar su equipo de oficina o de otros bienes públicos, su título oficial, de los distintivos o de tarjetas de identificación o la papelería de su oficina para asuntos personales o, finalmente, de legislar en beneficio propio, refuerzan los procesos de credibilidad parlamentaria y legitiman su función. Además, es importante incluir normas sobre el comportamiento en su actividad pública y privada, en forma tal que su conducta pueda ser naturalmente objeto de fiscalización ciudadana. La prohibición para abstenerse de discriminar en el ejercicio de su función por razones de raza, género o religión, complementada con el ejercicio de sus funciones constitucionales con probidad y el respeto a los funcionarios y empleados del Organismo Legislativo constituyen pautas de conducta de los parlamentarios..<sup>2</sup>

### **A. Objetivos**

21. La modernización pretende un parlamento con : a) mayor **eficiencia, racionalidad, transparencia y flexibilidad**, dentro de un marcado pluralismo político y con capacidad de debate y negociación políticos; b) su carácter representativo, decisorio y fiscalizador debidamente consolidados; c) comisiones de investigación eficientes, que produzcan resultados concretos; d) relaciones con la prensa y la sociedad civil permanentes, respetuosas y participativas; e) líderes nacionales y comunales, en diálogo firme pero fraternal; f) comisiones ordinarias, debidamente organizadas, con procedimientos que permitan preparar adecuadamente la ley y cumplir con otras tareas constitucionales; g) el apoyo técnico, administrativo, presupuestario e informático para colaborar con los órganos parlamentarios.<sup>3</sup>

---

2     Ramírez, Marina y Muñoz, Hugo Alfonso Muñoz, Exposición de Motivos, Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, CEDEL, Junio, 1997, p. 12

3     Ramírez, Marina y Hugo Alfonso Muñoz Quesada, *ibid.*

## **B. Principios del derecho parlamentario<sup>4</sup>**

22. Los principios del Derecho Parlamentario que orientan el proceso de modernización son los siguientes:

- a) La armonía de las normas sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios, previstas en reglamentos internos o leyes orgánicas, con las disposiciones, principios y valores constitucionales para garantizar la supremacía de la Carta Política como fundamento del Estado de Derecho.
- b) El reconocimiento de que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, mediante el proceso electoral limpio, como aparece en la mayoría de las Constituciones de América Latina.
- c) El concepto de que la democracia se expresa en el parlamento mediante la decisión de la mayoría, pero con garantías de acceso y participación de todos los bloques políticos.
- d) El diálogo y la negociación política, como instrumentos naturales en una democracia para alcanzar la gobernabilidad y los consensos necesarios y así responder a las demandas del pueblo.
- e) El reconocimiento del papel del parlamento como tribuna natural de discusión, de discrepancia, de encuentro entre los distintos sectores de la sociedad civil.
- f) La exigencia de fortalecer la democracia y la paz con un parlamento que responda a las demandas sociales con leyes oportunas, cualitativa y cuantitativamente adecuadas.
- g) El fortalecimiento del control político, como actividad esencial del parlamento.

---

4 Ibid.

- h) La garantía de transparencia del proceso parlamentario con la publicidad suficiente que asegure al ciudadano acceso al conocimiento de las leyes desde su iniciativa, preparación, pasando por su aprobación hasta su vigencia y aplicación.
- i) El respeto a la proporcionalidad y al equilibrio en la integración de los órganos parlamentarios, como fundamento para que el proceso deliberante responda al pluralismo de la sociedad civil y sea correcta expresión de la representación del pueblo latinoamericano.
- j) La reglamentación del procedimiento parlamentario debe asegurar un cauce natural, mediante el cual los debates y deliberaciones transiten de modo eficiente y flexible, con respeto a las minorías y a los derechos de los parlamentarios.
- k) La necesidad de asegurar la certeza de las deliberaciones y decisiones parlamentarias mediante actas que reflejen fielmente lo acontecido en esos procesos e instrumentos de información interna que garanticen transparencia en los procesos internos, así como seguridad jurídica.
- l) La organización administrativa es un apoyo a la actividad parlamentaria y al mejoramiento de la técnica legislativa, el soporte racional a la decisión política sin pretender sustituirla.

## **II. LA MODERNIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO: LA REPRESENTACIÓN, LA DECISIÓN POLÍTICA (LEGISLACIÓN, PRESUPUESTO, ETC.) Y EL CONTROL POLÍTICO**

23. Según Prats, «fortalecer institucionalmente a los parlamentos significa crear las condiciones para que puedan ejercer

efectivamente las funciones de representación, producción de legislación y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia, ni puede funcionar eficientemente el mercado ni podrá desarrollarse un verdadero Estado Social de Derecho»<sup>5</sup>.

## **A. Las elecciones de los diputados**

24. En América Latina, la debilidad de los parlamentos se expresa en la insuficiencia de su legitimación representativa: amplios sectores de la sociedad no se sienten debidamente representados en el parlamento y lo perciben un tanto alejado de sus problemas. El tema de las elecciones plantea distintos problemas políticos: la representación nacional o local; el sistema mayoritario o proporcional; el tamaño de las circunscripciones electorales; la cantidad de partidos políticos; la existencia de cláusulas que exijan un número mínimo de votos para aspirar a una curul; los vínculos entre el elegido y sus electores; los delicados asuntos del financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos a diputado y la participación de la mujer.<sup>6</sup>

25. América Latina se encuentra en un interesante proceso de revisión de sus procesos electorales<sup>7</sup>. Diversos sectores piden escoger directamente a sus representantes sin la intermediación de las cúpulas de los partidos políticos, solicitan un mayor acercamiento entre los diputados y sus comunidades, reclaman que sus elegidos no rinden cuentas, protestan por la calidad de los parlamentarios y reaccionan indignados ante los privilegios de sus re-

---

5 Prats, *ibid.* p. 16

6 En un conjunto de reformas al Código Electoral de Costa Rica, mediante Ley No.7653, de 10 de diciembre de 1996, se establece en el artículo 60: «Las delegaciones de las Asambleas Distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas por al menos, un cuarenta por ciento de mujeres»

7 Confrontar los diversos cuadernos de CAPEL, sobre el tema de las elecciones en América Latina.

presentes populares. El partido político, en cuya lista se incluyó el nombre del diputado, también reclama su representación, con el propósito de ajustar la acción parlamentaria a las propuestas de la campaña, a la ideología y a los programas de su agrupación política. La selección de un sistema electoral, un asunto aparentemente de orden técnico, es esencialmente de naturaleza política.

### **1. Representación nacional y local<sup>8</sup>**

26. En la actualidad, los diputados, electos por circunscripciones, en algunas constituciones sin embargo tienen ese carácter por la Nación. El parlamentario es fundamentalmente un representante del pueblo, para legislar, controlar al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en general, como se ha afirmado. Derivado del papel representativo, las tareas del diputado aparecen dispersas y complejas para responder con diversas acciones las demandas de sus comunidades; requieren del parlamentario mucha disciplina, constancia y gran dedicación. La función representativa del diputado ha de ser bien entendida: representa a la Nación y vela por los intereses de la Patria, según se desprende de la propia Constitución. Pero cuando se contrasta la realidad y la norma, se advierte que el diputado actúa en nombre de los cantones y de los ciudadanos de esas circunscripciones, con la excepción de los denominados diputados «nacionales», escogidos normalmente por el candidato a la Presidencia de la República del partido respectivo. La selección a cargo de la cúpula o del candidato es cuestionada por carecer, según algunos, de legitimidad democrática. Sin embargo, mediante ese procedimiento, el candidato del partido al más alto cargo del país se asegura una integración del parlamento con personas de su confianza, las cuales en algunos casos cuentan con mayor perfil político y mejor preparación, aunque no necesariamente hayan participado en los procesos electorales dentro del partido.

---

8 Muñoz Quesada, Hugo Alfonso, *La Asamblea Legislativa en el Sistema Constitucional Costarricense*, PRODEL, 1997, p. 47. Este trabajo reproduce las ideas expuestas en ese libro.

27. La representación nacional o local se relaciona con el sistema de elección. Ahí aparece otro problema: los sistemas no son puros, no solo en cuanto a su «contaminación» política, sino que también en sí mismos pueden presentar combinaciones derivadas de las propias experiencias. Para el tratadista francés M. Ameller, en los sistemas de elección «...se oponen dos métodos principales: aquél del escrutinio mayoritario, en uno o dos turnos, en virtud del cual son elegidos los candidatos que han obtenido el mayor número de votos; y el de la representación proporcional, en el cual los lugares se reparten entre las listas o partidos a prorrata de acuerdo con los votos obtenidos por cada uno de ellos»<sup>9</sup>. Esta contraposición de los sistemas mayoritario y proporcional no ha desaparecido del todo en la determinación del sistema electoral, pero es desbordada por la presencia de otros problemas políticos. Así, en la representación proporcional se busca una relación entre votos y curules o escaños. Cuando se realiza en escala nacional, existe mayor correspondencia entre el número de votos y de escaños; en la práctica, al realizarse la elección por provincias, utilizando el sistema proporcional, los partidos políticos favorecen las circunscripciones de más población, los cuales resultan al final con una representación mayor, frente a otros con menor número de diputados o sin ninguno.

28. Para remediar la anterior situación se ha sugerido un sistema mixto con el empleo del sistema proporcional en el ámbito nacional y el mayoritario en el local. Esta propuesta adquiere particular importancia desde diversos órdenes: se conoce mejor al escogido en el nivel distrital; pero se critica que este método fortalece al partido que gana las elecciones, con su triunfo en la mayoría de los distritos electorales. El político costarricense desconfía de esos sistemas que concentran demasiado el poder. Por ello es difícil que adopte un sistema mayoritario ( uninominal) para que cada cantón tenga un representante, escogido por el partido ganador de esa jurisdicción, y el otro o los demás se queden sin el suyo.

---

9 Ibid. p. 17

29. Más bien se insiste en propuestas tendientes a elegir a los diputados en el ámbito nacional y en el local, por medio del sistema proporcional para ambos niveles. Este sistema es teóricamente más justo y abre espacios a los partidos minoritarios. Cada jurisdicción tendría que elegir más de un representante, que puede coincidir con circunscripciones amplias. Pero aparece otro problema: para elegir diputados nacionales, sería necesario aumentar el número de diputados y esa propuesta, aunque lógica, no es de aceptación popular. Los pueblos, por la mala imagen de los políticos, rechazan categóricamente y mayoritariamente el aumento del número de diputados. Se afirma, además, que el sistema proporcional puede desfavorecer el proceso de gobernabilidad, al fortalecer la aparición de muchos partidos.

30. Sobre las propuestas de reforma electoral, cabe partir de algunas bases: a) No existe un sistema ideal, todos ofrecen ventajas y desventajas; tampoco son puros. b) Un debate nacional, profundo y serio podría marcar un nuevo derrotero para impulsar las reformas que reclama el país. c) El sistema proporcionalidad conviene mantenerlo, se respeta mejor el principio de los derechos de las minorías que difícilmente el sistema mayoritario puede conservar. d) Un mayor ligamen entre el diputado y la comunidad, con mayor identificación del parlamentario con sus representados, es reclamado por los ciudadanos.

31. Desde la aparición de la democracia constitucional, la tendencia se orientó hacia la representación proporcional. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial la dirección fue inversa: los peligros del multipartidismo favorecieron el establecimiento de sistemas denominados «mayoritarios» que elevan el número de representantes del partido que gana las elecciones y también fortalece el bipartidismo o la bipolarización de dos fuerzas que se disputan el poder. Esas fórmulas propuestas procuran también fortalecer el vínculo entre el diputado y su comunidad. Para que lo anterior, que tiende a focalizar la selección en distritos o circunscripciones geográficas plurinominales ( de varios diputados), sea con-



ciliable con el interés general, se proyecta además una lista de diputados con criterio nacional. Este tema adquiere, en la actualidad, una significación particular y entre las opciones parece que toma más fuerza; pero enfrenta una situación difícil: o aumenta el número de diputados para lograr una representación nacional o le resta a las provincias, (circunscripciones geográficas de varios diputados), el número de diputados para concedérselo a la lista nacional. Ambas soluciones encontraran obstáculos; la primera, en el pueblo que, como se dijo, rechaza el aumento del número de diputados y la segunda, en circunscripción, que no aceptan disminuir su representación política.

## **2. El bipartidismo, la bipolarización de fuerzas o el multipartidismo**

32. El número de partidos influye en la representación proporcional cuando alcanzan puestos en el parlamento; sin embargo, muchos de ellos, al no lograr el cociente o el subcociente, no eligen ningún diputado. El establecimiento de un porcentaje, como el caso costarricense, de un 40% de los votos válidamente emitidos son suficientes para ganar la Presidencia de la República. El partido que alcance más votos y supere ese porcentaje triunfa sin necesidad de segunda ronda electoral. Cuando se requiere el porcentaje del 50% de los votos válidamente emitidos, existen mayores posibilidad de una segunda ronda. En este último caso, una tercera fuerza política puede convertirse en decisiva para darle el triunfo a uno de los dos partidos que van a la segunda vuelta y, eventualmente, negociar puestos y hasta cogobernar. Al votar en segunda ronda, esa tercera fuerza puede tener disidentes, pero las posibilidades de cargos y del cogobierno constituyen un aliciente para su aparición y fortalecimiento. Esa tercera fuerza, sin obtener el triunfo, puede jugar un papel protagónico en el proceso. Desde una perspectiva institucional, las segundas rondas suelen considerarse inconvenientes, al someter al país a cierta zozobra política y al incurrirse en nuevos gastos electorales. Por esa razón, con independencia de la aparición o no de terceras fuerzas políticas, la reforma que estable-

ció el 40% de los votos válidamente emitidos para alcanzar la presidencia constituyó una fórmula acertada.

33. El tercer factor para la consolidación del bipartidismo es el financiamiento de los partidos políticos, el cual opera sobre la base del porcentaje obtenido en las últimas elecciones. En gran medida, el sistema privilegia a los partidos existentes y, en particular, a los mayoritarios, quienes así tienen asegurada una buena parte del dinero adelantado para participar, con suficientes recursos, en las elecciones siguientes. En alguna medida, este aspecto del financiamiento ha sido un elemento importante para que no aparezca una tercera fuerza política, aunque no ha sido el único factor ni el decisivo, en Costa Rica.

34. Las cláusulas de exclusión o barreras que imponen un número de votos necesarios para alcanzar una curul perjudican a los partidos minoritarios. Cabe permitir opciones reales a los grupos minoritarios, sin estimular un multipartidismo que lleva el parlamento a la ingobernabilidad.

### **3. La representatividad del diputado**

35. El problema de la relación entre los diputados y sus electores comienza a preocupar a los sectores políticos. Cuando las comunidades eran más pequeñas, la cercanía entre el representante y el elector era mayor. Rendir cuentas al ciudadano durante el proceso de elección, en el ejercicio del cargo y con posterioridad a él, constituye el reclamo permanente del pueblo. En los sistemas en los cuales el diputado puede ser reelecto, el momento de optar de nuevo al cargo resulta ser una ocasión propicia para exigirle cuentas. Sin embargo, se hace necesario buscar otros instrumentos que obliguen al diputado a informar sobre su gestión.

36. Para resolver problemas comunales, al diputado del partido de gobierno le es más fácil estar en estrecha relación con sus electores, cuenta con más instrumentos que los diputados de oposición. En la actualidad, en Costa Rica por ejemplo, los parlamenta-

rios afines al gobierno, cuando logran la mayoría en el parlamento, de modo exclusivo, distribuyen las partidas específicas, que consisten en una determinada cantidad de dinero para ciertas obras públicas. Así, dan respuesta a las organizaciones comunales y de paso recompensan a la clientela política. Sin embargo, durante el ejercicio del mandato no existen instrumentos debidamente estructurados de relación entre el diputado y la comunidad. Se dan de forma espontánea y asistemática. Las relaciones con las municipalidades sustituyen esos vínculos cuando son frecuentes, motivadas por las buenas relaciones entre el parlamentario y la municipalidad o por el liderazgo del diputado dentro del grupo de regidores del cantón correspondiente.

37. Las reformas en el seno de los partidos políticos, ese proceso de apertura que cada día cobra más vida, se debate entre la variación de las cuotas para el sector femenino y entre la necesidad de someter los nombres de los candidatos a diputados a la consulta popular directa. Esas discusiones dominan la doctrina y poco a poco ganan terreno las tesis de las cuotas femeninas.

38. Para dar a las comunidades mayor participación en el proceso de elección de sus representantes, se debate la posibilidad de: a) escoger a los candidatos a diputados de los partidos políticos en elecciones democráticas y, una vez ratificados por las asambleas de su agrupación política, someter esos nombres al pueblo; b) abrir las listas o desbloquearlas para que el elector pueda escoger el nombre de sus simpatías de la lista de candidatos preseleccionados por su partido, resulta en principio conveniente. Las comunidades lo reclaman con el fin de escoger ellas mismas a los diputados y no votar de modo obligatorio por la lista previamente elaborada por las asambleas de los partidos. Este aspecto puede atentar contra la coherencia y el fortalecimiento de los partidos, pero tiene la ventaja de garantizarle al elector la selección entre diversas opciones postuladas, dentro de su propio partido. Las posibles distorsiones o efectos no deseados como argumento en contra del escogimiento de los nombres por los electores en lugar de las listas de los parti-

dos, resultan muy poco convincente frente al derecho del elector de escoger los nombres de quienes lo han de representar.

39. Esas reformas producen secuelas en la organización y el funcionamiento en los partidos políticos y en el seno del Parlamento. El exceso de democracia no implica necesariamente el fortalecimiento de la democracia, el problema no es cuantitativo; la inclusión de ambos sistemas a la vez, el de elección abierta y democrática dentro de los partidos y el de listas desbloqueadas en el proceso electoral nacional pueden producir confusiones. La gama variada de procesos internos de selección de los diputados en el seno de los partidos políticos, repercute en el seno del parlamento, en su composición y en la dinámica de cada grupo político. ¿Cómo armonizar la elección interna abierta y democrática de los partidos políticos con el sistema de selección de los diputados en el sufragio nacional mediante listas desbloqueadas? Ahí está una parte del núcleo del problema. Si se abren los dos procesos, el costo de una mayor participación es más alto. El esfuerzo para asegurar la pureza del sufragio, con la creación de organismos electorales y el asesoramiento de CAPEL, ha significado elecciones limpias y sistemas más confiables, con suficientes garantías.

40. Dos temas más no pueden evadirse en el tratamiento del problema. Cuando se democratiza el proceso de selección de los candidatos a diputado dentro de los partidos políticos, cabe realizar cambios en las elecciones nacionales para lograr equilibrios entre ambos procesos. Éstos pueden llevarse a cabo de manera independiente, pero se interrelacionan. Por ejemplo, la carrera parlamentaria, derivada de la reelección sucesiva, permitiría aprovechar mejor la experiencia de los diputados en el cumplimiento de sus tareas legislativas. En el caso de escogerse los candidatos a diputados dentro del respectivo partido de modo más democrático, el aspirante a diputado contaría además con el respaldo popular de su propia organización, lo que no ocurre con el sistema actual. En las elecciones nacionales, si se establece el sistema de listas desbloqueadas, donde un nombre puede escogerse dentro del conjunto que aparece en la

papeleta, ello da más opciones al elector para seleccionar al candidato de sus simpatías, cuando éste viene en la lista.

41. Para verdaderamente elegir a su candidato a diputado, los partidos políticos deberían realizar su selección mediante la consulta directa al pueblo. Si el candidato colocado en el primer lugar de la papeleta no obtuvo el apoyo de los electores, el pueblo se manifestó en favor de otros nombres que aparecen en la papeleta, dentro de los cuales podría escoger, en caso de desbloquear las listas. En ese supuesto, estaríamos ante una selección directa del pueblo dentro de los partidos políticos; la lista estaría altamente legitimada y, además, el elector podría seleccionar un nombre o varios dentro de la lista. Las listas sin posibilidad de modificar ni el orden ni los nombres, no permite a los electores escoger a sus candidatos; el elector vota por esa lista o por otra correspondiente a un partido diferente al de sus simpatías o se abstiene de ejercer su derecho a sufragar.

42. Aspirar a ser diputado sin partido político resulta difícil en la actualidad; pero esta idea constituye una opción viable que comienza a ganar terreno en Costa Rica. La posibilidad de participar, entre otras, como miembro de una asociación comunal o de cualquier organización, interesa a determinados líderes políticos. La alternativa de presentarse como miembro de una organización diferente de los partidos debilita aun más la institucionalidad y el desarrollo de los grupos partidarios, cuya crisis profunda, en el ámbito nacional e internacional, puede afectar la fe de los ciudadanos en la democracia, sustentada en buena medida en los partidos políticos.

43. Otra propuesta se refiere a las elecciones de medio período, que bien podría soslayarse, por cuanto no encuentra un apoyo mayoritario del país. Para evitar que los países vivan, de modo permanente, procesos políticos, campañas electorales costosas que distraen a los conciudadanos de su actividad normal. Además, el gobierno de turno corre el riesgo de sufrir un menoscabo en la re-

presentación parlamentaria, lo que puede afectar la gobernabilidad, al no contar con el apoyo legislativo. No existen, para esos casos, las soluciones de los sistemas parlamentarios, como la disolución del parlamento o la renuncia del gobierno. Esa situación es bastante posible si se toma en cuenta que durante los dos primeros años de gobierno se adoptan normalmente decisiones impopulares, como la aprobación de impuestos para realizar obras públicas y compensar el permanente déficit fiscal. En la actualidad puede desarrollarse una actitud «electoralista» en el continente, fácilmente presa de las fiestas y del exceso de publicidad en la campaña política.

#### **4. El financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos a diputado**

44. Con reglas claras y criterios bien fundamentados, el financiamiento estatal (adelantado) a los partidos políticos para el proceso electoral, resulta el sistema más conveniente. El porcentaje obtenido por ellos en las elecciones anteriores, cuando se toma como base para sufragar los gastos de la próxima contienda, constituye un elemento serio para establecer el cálculo del financiamiento a los partidos que frecuentemente participan en el proceso. Sin embargo, se presenta un problema: la financiación de los grupos políticos nuevos cuyo criterio para su financiamiento resulta difícil, al no existir un parámetro previo para determinar sus posibles gastos. Según algunos, no se justifica ese financiamiento; al fijarles una cuota se propicia el «aventurismo político» de sectores sin ninguna experiencia ni participación previa. Ese argumento no es aceptable: un grupo tiene derechos políticos y democráticos de organizarse y de participar en los procesos electorales por primera vez, con iguales derechos que aquellos que han participado con anterioridad. El riesgo de desviar los dineros hacia otras actividades existe también en los partidos tradicionales, independientemente de su apoyo popular. No hay razón alguna para impedir el financiamiento de los nuevos partidos; el parámetro que viene dado por el resultado de las elecciones anteriores constituye una limitación injustificada. La solución consiste en establecer un monto mínimo de financiamiento para los partidos nuevos y, de-

pendiendo del resultado de las elecciones, tendrán derecho de que le reintegren el excedente si el porcentaje de votos supera el financiamiento, para así poder cancelar las deudas contraídas.

45. Un nuevo problema se ha originado con la denominada «democratización organizativa» de los partidos políticos; los ciudadanos reclaman: desbloquear las listas para escoger los nombres de sus simpatías dentro de los incluidos en ellas o procesos más abiertos y democráticos de selección de los candidatos, en los cuales ellos mismos decidan quiénes deben ser los candidatos a diputados. La aparición de esos procesos, que apoyamos, representa altos costos para los aspirantes a diputados en una determinada jurisdicción y, por consiguiente, la consecución de significativas sumas de dinero. Así aparece un nuevo problema: ¿Quién financia esos procesos internos de los partidos políticos? La respuesta es fundamental para la democracia, para su credibilidad y legitimación. Si los candidatos consiguen el apoyo popular para el financiamiento, mediante contribuciones populares, el problema no sería grave, al contrario, los electores participarían en el proceso de colaboración con su candidato, con sumas pequeñas que propician el financiamiento democrático. Pero ello no ocurre así: en ese caso, ante peligros graves de financiamiento ilícito, cabe defender el financiamiento estatal aun para los procesos internos de los partidos políticos.

46. Para cumplir con dos principios fundamentales: libertad de participación e igualdad de condiciones conviene la contribución estatal la cual tiene que ser debidamente regulada. Alegan algunos sectores con ingenuidad, ignorancia o interés, que el Estado no debería ser el contribuyente de los partidos políticos y muchos menos el único, por razones de economía y de costos. Pero descartada la propuesta del financiamiento popular por irreal, si no es el Estado ¿quién financia los partidos políticos, en sus elecciones internas y en las nacionales? ¿Los sectores económicamente solventes? La respuesta podría ser positiva, cuando el móvil del financiamiento sea la generosa contribución; pero ello no es así: detrás del apoyo existe un interés que puede ser legítimo, pero egoísta y contrario al bien común.

Los grupos económicamente fuertes financian los partidos para después, a la hora de tomar las decisiones gubernamentales, reclamar las cuotas de poder correspondientes a sus aportes. Es fácil explicarse por qué determinados cargos en el gobierno lo ocupan ciertas personas y qué intereses defienden, cuando se ligan con la contribución al partido. En este caso, la aportación de esos sectores no resulta conveniente y, además, puede propiciar la venta de influencias.

47. Cuando el Estado no financia a los partidos políticos se abre una posibilidad todavía más peligrosa: el dinero ilícito, proveniente del narcotráfico o de otras fuentes igualmente nocivas. El ejemplo colombiano y de otras naciones advierten ese peligro; las denuncias contra diputados, fundadas o infundadas, son motivo de preocupación y de reflexión. En la contienda política para elegir a los candidatos a diputados, determinados contribuyentes aportan dinero ilícito, financian los procesos y con posterioridad reclaman «ayudas» o favores. De ahí que la solución menos mala y en definitiva menos peligrosa y más democrática, se orienta hacia la contribución estatal, con algunas garantías de igualdad de oportunidades y de libertad de participación. Mantener la democracia tiene un precio; las contribuciones del Estado para los procesos electorales de carácter nacional e internos de los partidos políticos resultan a largo plazo más convenientes que otras aparentemente menos costosas, pero de alto riesgo para la estabilidad y legitimidad democráticas.

### **5. El desprestigio de los partidos y la abstención electoral**

48. Los electores votan por un partido, una lista, no un nombre; así, el partido conserva su papel fundamental como el puente entre los electores y los elegidos, como el elemento que conforma la voluntad popular, para acceder al gobierno. El alto grado de desprestigio de los partidos políticos, imputable a muchas causas: ideológicas, políticas, sociales y económicas, puede traducirse en abstención electoral, aunque no necesariamente. Las denominadas «lealtades partidarias», fruto de las tradiciones partidarias fuertemente arraigadas en favor de los partidos, pesan sobre el elector que interviene con entusiasmo en las elecciones, motivado por la



emoción y la festividad del proceso más que por una actitud racional. En general, en la mayoría de los países, las últimas elecciones se caracterizan porque el debate de ideas ha cedido terreno a las ofertas desmesuradas y de imposible cumplimiento, a la sonrisa estudiada, al saludo caluroso, en fin, al espectáculo, a la imagen, a la publicidad, al signo externo, como suele llamarse hoy a todo ese cúmulo de mensajes dirigidos al inconsciente colectivo para manipular la voluntad popular. El impacto de la televisión también ha incidido en ese proceso del fortalecimiento de la imagen frente a las ideas. Así, más por el espectáculo y el carnaval que por la responsabilidad de escoger a los gobernantes, el porcentaje de participación popular en los procesos electorales supera mucho a países más desarrollados en Costa Rica.

49. En resumen, en América Latina, la pureza del sufragio no ha sido la nota constante en la historia. Sin embargo, el gran problema hoy en día, una vez depurados los procesos electorales, es el financiamiento. Los grupos dentro de los partidos políticos se organizan, pero no todos tienen los medios humanos ni económicos para luchar en los procesos. Quién cubre los gastos, cuando no existe contribución del Estado o resulta insuficiente? Los procesos se tornan antidemocráticos o peor aun altamente peligrosamente corruptos con la participación de dinero extraño. La transparencia necesaria en estos procesos no es una garantía suficiente. Evadirla es fácil. Un golpe de pérdida de fe por la presencia de dineros ilícitos, resulta fatal para la democracia y la gobernabilidad. Diputados cuestionados por haber recibido dineros ilícitos pueden incluso afectar la estabilidad democrática de su país, la gobernabilidad y la fe del pueblo en sus instituciones. El ejemplo colombiano, entre otros casos, ilustra la magnitud del problema.

## **B. La decisión política: la ley y otros actos parlamentarios**

50. La decisión política más importante es la ley. El presupuesto, que tiene carácter de ley en muchos países, constituye un

acontecimiento importante, de gran significación para el país, al convertirse en el programa en cifras del gobierno. La doctrina suele recordar que «...el desarrollo histórico de las asambleas, frente a los monarcas, despojados del absolutismo, se hizo gracias a su derecho de acordar los créditos y votar el presupuesto»<sup>10</sup>. La ley, por otra parte, desde el siglo XVIII constituye el acto político fundamental del parlamento, en virtud de la cual se regulan los derechos fundamentales y sus límites, normalmente previstos en las Constituciones, las relaciones de la sociedad civil, los diversos códigos que regulan la actividad jurisdiccional. La ley establece el conjunto de reglas que subordinan la actividad administrativa la cual debe ajustarse a ella y, en general, al ordenamiento jurídico. El sistema representativo, gestado en es mismo siglo XVIII, confería la potestad de legislar al pueblo, el cual la delega por medio del sufragio en los parlamentos. Igual atribución fundamental resulta ser la creación de impuestos, competencia que corresponde al legislativo.

51. La ley es una decisión política, fruto de un proceso parlamentario, para regular diversos intereses políticos de distintos sectores. En ese sentido, el parlamento se convierte en un arbitro que establece las reglas aplicables en la sociedad. Desde una perspectiva jurídica, la ley es un acto parlamentario, subordinado a la Constitución Política, cuyo control corresponde a los tribunales constitucionales o a las cortes supremas. Desde la óptica parlamentaria, la ley resulta de un procedimiento con diversos trámites que en forma resumida, pueden reducirse a dos: la preparación del acto y la decisión; pero en forma más amplia implica el conocimiento, la deliberación, la modificación de los textos, la consulta, las votaciones y los dictámenes para su aprobación en el plenario legislativo. Todo este conjunto de etapas aparecen regulados en los reglamentos parlamentarios o en leyes orgánicas. Desde otra perspectiva, la ley involucra aspectos de técnica legislativa, a la cual nos referimos de inmediato.

---

10 Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et droit Constitutionnel*, P.U.F. Paris, 1972, p. 48

52. La técnica legislativa consiste en un conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar la ley. Se trata de un esfuerzo que integra criterios que permiten hacer, formalmente, mejor la ley para traducir o expresar la voluntad política del legislador y, de ese modo, facilitar la comprensión y la correcta interpretación y aplicación<sup>11</sup>. Ello no quiere decir que la ley deje de ser un acto político; es más bien la traducción formal de unos criterios que ayudan a formularla técnicamente mejor. Para algunos, la técnica legislativa está dejando de ser especulación teórica para convertirse en una verdadera ciencia social. En su desarrollo participan expertos y se pretende hacer un conjunto de reglas que orienten la forma de hacer la ley, sin que ésta deje de ser una decisión política ni el técnico reemplace al político. El diputado no pierde su capacidad de decisión, pero contará con expertos que le ayudarán, en el ámbito parlamentario, a perfeccionar formalmente la ley. En principio, como se indicó, no se trata de los técnicos que participan en la determinación del contenido de la ley. Sin embargo, orientan al legislador en el fondo de la decisión. Por ello, cabe afirmar que la técnica legislativa desborda los temas del lenguaje y lo jurídico en la elaboración de la ley para incursionar en criterios que mejoran la ley, desde otras perspectivas, pero sin posibilidad de resolver los problemas de oportunidad política que corresponden al legislador. Por ejemplo, gracias a la técnica legislativa, se ha puesto de manifiesto que el acto de dictar la ley, si bien es formal, debe tomar en cuenta diversos aspectos que directa o indirectamente mejoran su contenido, el fondo del proyecto.

53. Para dictar una ley, como en los parlamentos modernos, en las asambleas de América Latina conviene acudir a un instrumento como el cuestionario alemán. Este último dispone de un conjunto de preguntas que pueden ser claves para emitir o no la ley y, sobre todo, para regular aspectos fundamentales y partir de supuestos reales. En América Latina, por una incorrecta interpreta-

---

11 Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Haba Muller, Pedro, *Elementos de Técnica Legislativa*, PRODEL, San José, Costa Rica, 1996, P.67

ción de algunos juristas de las ideas de Hans Kelsen, se estimó que el derecho era una ciencia social pura, independientemente, de la realidad y de otros saberes no jurídicos. Éstos, al contrario, constituyen base fundamental para la elaboración de la ley y posteriormente para su comprensión, interpretación y aplicación.

54. Cuando se va a elaborar una ley, el cuestionario alemán plantea, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Qué se quiere lograr con la aprobación de la ley? ¿De dónde vienen las exigencias sociales para su elaboración y posterior emisión? ¿Qué fundamentos se invocan? ¿Cuál es la situación jurídica y real de lo que se pretende regular? ¿Qué defectos, omisiones e insuficiencias se ha encontrado en la legislación actual? ¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica y jurisprudencia, entre otros, guardan relación con el problema que se pretende regular? ¿Cuál es el número de afectados y de casos que se pretenden resolver? ¿Qué sucedería si no se regula la situación? ¿Se agravaría el problema o se resolvería con el paso del tiempo? ¿Cuál es el costo de la aplicación de la ley y cómo se financia? ¿Están las instituciones encargadas de aplicar la ley preparadas para hacerlo? ¿Si se trata de procedimientos para aplicarlos una instancia judicial, qué capacidad de respuesta tiene ese órgano? ¿El campo que se pretende regular, es materia de ley o perfectamente puede ser regulado por reglamento del Poder Ejecutivo? ¿Es necesario que la regulación sea extensiva y detallada o, al contrario, para el caso es conveniente que se dicte una ley general y el reglamento la complementa? ¿Qué estudios existen sobre las repercusiones de la ley, en lo social, económico y político? Estas respuestas, entre otras, permiten orientar al legislador, tomar conciencia del acto que aprueba y tener claridad de su aplicación real. Los elementos aquí expuestos repercuten indirectamente sobre la decisión de dictar o no la ley y en su contenido; así la técnica legislativa se ha encargado de desarrollar metodologías para su puesta en práctica y comienza a ejercer una influencia. El avance cualitativo, derivado de la utilización de estas preguntas y sus respuestas, supone un apoyo técnico calificado; pero su repercusión en la calidad de las leyes, es indudable<sup>12</sup>. De ahí que la técnica legislativa va más allá de los proble-

mas formales, incursiona en aspectos de fondo, pero sin sustituir la voluntad del legislador, únicamente, con sus preguntas, orienta al legislador en la toma de la decisión política legislativa.

55. Por otra parte, desde el punto de vista constitucional, la existencia de tribunales para garantizar el respeto de las disposiciones consagradas en las Cartas Políticas representan un paso fundamental en el fortalecimiento del Estado de Derecho, fiscalizan la legislación no solo por el control constitucional y las consultas sobre esos aspectos, sino por cuanto esos organismos han incursionado en aspectos como la racionalidad y la proporcionalidad de la ley. Se admite que con ello se logra un mayor ajuste de la ley a la Constitución Política y una fiscalización de la arbitrariedad parlamentaria en el ejercicio de sus potestades amplias discrecionales a la hora de dictar la ley. Sin embargo conviene llamar la atención sobre el necesario equilibrio a la hora de ejercer ese control sobre la ley, para que los tribunales no sustituyan la voluntad política del legislador y se conviertan en gobierno de los jueces, con una justicia constitucional excesivamente activa y dinámica que, por incursionar en las movidas arenas políticas y con demasiado protagonismo periodístico, desatienda aspectos fundamentales del control constitucional<sup>13</sup>. La prudencia de los órganos constitucionales resulta esencial en este campo.

## **C. El control político**

### **1. Características generales del control<sup>14</sup>**

56. América Latina, sacudida por dictaduras, difícilmente la noción de control ha tenido un desarrollo institucional, político,

---

12 Sainz Morena, Fernando, *la Calidad de las Leyes*, Vitoria-Gasteiz, ediciones del parlamento Vasco, 1989, p.23

13 Muñoz Quesada, Hugo Alfonso, *Las Comisiones Legislativas Plenas*, PRODEL, San José, Costa Rica, 1994, p. 83

14 Muñoz Quesada, Hugo Alfonso, *La Asamblea Legislativa en el Sistema Constitucional costarricense*, PRODEL, San José, Costa Rica, 1997, p. 79. En general, esta parte sigue los lineamientos definidos en ese libro.

técnico, normativo, que permita resultados importantes en esa delicada y fundamental tarea parlamentaria. Los diputados, en aquellos parlamentos donde realmente había oposición, no han desarrollado procedimientos, apoyo técnico y experiencia suficientes para esa importante labor propia del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales. El mismo concepto, que aparece en las Constituciones, sobre comisiones de investigación, no ha tenido el complemento reglamentario o de las leyes encargadas de desarrollar normativamente esa importante atribución constitucional. Ha existido confusión jurídica respecto del control político. En sentido estricto, no toda actividad llevada a cabo por el órgano legislativo, individual o colectivamente, que incide directa o indirectamente en la ejecución de las políticas públicas, puede entenderse como control. Existen otros actos del parlamento, como la emisión de leyes, reformas constitucionales y otros que, incidiendo en las políticas del órgano ejecutivo, no configuran técnicamente el ejercicio del control parlamentario. Esta observación obliga a precisar mejor las características del control.

57. El control parlamentario surgió cuando el pueblo le encargó a sus representantes la vigilancia de los asuntos del Estado, para asegurar el cumplimiento de sus aspiraciones individuales y colectivas. La actividad del Estado resulta de la obra legislativa y financiera y de su ejecución por medio de sus tareas administrativas. La participación del parlamento va más allá de las tareas legislativas y financieras, supone el examen en su conjunto de la acción política y administrativa del Gobierno. Para realizar esa labor, debe contar con instrumentos, recursos técnicos y jurídicos adecuados, con procedimientos especiales previstos para llevar a cabo el control y resolver los conflictos suscitado por su ejercicio. Diseñar y desarrollar las tareas derivadas de la fiscalización parlamentaria resultan ser extremadamente complejas, al plantear problemas, incluso, de relaciones entre los poderes públicos.

58. Los medios de fiscalización varían en razón del sistema, pero algunos de ellos son comunes; otros, especialmente utilizados

en los sistemas parlamentarios, pueden, sin embargo, ser fácilmente adaptados a un régimen presidencial. El problema, en general, radica en la falta de tradición del control político ejercido de modo sistemático, como se ha desarrollado en los sistemas parlamentarios. Los diputados concebían el control como la oposición a los proyectos de ley, la denuncia o el discurso agresivo y crítico. El control político exige algo más: un sistema idóneo de medios para alcanzar determinados objetivos de fiscalización, mediante el cual la colectividad se siente protegida para que los fondos públicos y las conductas de los gobernantes y administradores se ajusten al ordenamiento jurídico, a la justicia y a la ética; ese conjunto de medios le garantiza a la ciudadanía, además, que el programa propuesto por un partido político, que le sirvió de base para su triunfo electoral, será cumplido, si no en su totalidad, en buena parte de él. Así, el pueblo siente confianza en sus gobernantes, en sus representantes, no considera el proceso electoral como la expresión del engaño y la mentira para el ascenso al poder y a los políticos como corruptos y falsos; esa convicción perjudica la gobernabilidad y la legitimidad democráticas.

59. Con visión institucional y sin afanes partidistas, una metodología estratégica se requiere para descubrir la situación real de la actividad gubernamental, contrastada con la propuesta política de la campaña, para determinar las insuficiencias e incongruencias de un gobierno. Simultáneamente, con esa acción genérica, la fiscalización debe concretarse a determinadas instituciones con el fin de averiguar la verdad de lo que está ocurriendo en ellas e investigarlas en casos delicados cuyo funcionamiento altamente ineficiente repercute profundamente en la comunidad. En la práctica, el control global y el específico no resultan fáciles, los siguientes obstáculos suelen encontrarse: a) la institución, mediante algunos de sus jerarcas, esconden información, su conocimiento y acceso exige mucho tiempo, dedicación por la complejidad del asunto o porque quienes incurrieron en determinadas conductas no dejaron huella; b) los medios utilizados por falta de conocimientos técnicos -algunos muy complejos- no permiten determinar con rapidez la verdad de lo que sucedió o

está sucediendo en la administración; c) el diputado desinformado, además, realiza una fiscalización superficial o asistemática. La desventaja de los diputados frente a los funcionarios resulta ser abismal.

60. En el mundo, ante el eclipse de la actividad parlamentaria en parte motivada por el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, resulta necesaria la búsqueda de nuevos medios idóneos y eficientes de control y de métodos de trabajo adecuados para contrarrestar esa situación. Por ejemplo, ante una actividad bancaria compleja, el diputado o su asesor no cuentan con conocimientos para entender y evaluar lo que pasa en esas entidades. Para poder ejecutar de modo adecuado la fiscalización política se requieren programas de adiestramiento sobre los medios y sistemas de control parlamentario. De lo contrario, la fiscalización resultará en la práctica incompleta e ineficiente o, peor aun, legitimadora y cómplice de conductas irregulares, corruptas e injustas de la administración pública.

61. Desde 1946, los Estados Unidos hicieron esfuerzos para avanzar en este campo y las comisiones de investigación, a pesar de algunos excesos, constituyeron un progreso significativo. En Suiza, el asunto de los créditos de equipamiento de los aviones «Mirage» reveló la ineficacia del control parlamentario. Experiencias parecidas ocurrieron en Gran Bretaña y en otros países europeos. Esas situaciones pusieron de manifiesto desde el simposio celebrado en Ginebra en 1965, la necesidad de adaptar las funciones del Parlamento a los problemas actuales y, en particular, en lo que concierne a la de control político .

## **2. Instituciones y medios complementarios de control**

62. La coordinación con instituciones auxiliares del parlamento no está debidamente estructurada, desarrollada. Se necesita un esfuerzo institucional para establecer vínculos estables, constantes y sistemático; así debe ocurrir con las contralorías generales en cada país, que fiscalizan los fondos públicos; y con los omdusmen que supervisan, en favor del pueblo, para que la conducta de la administración se ajuste al ordenamiento jurídico, a la ética y a la



justicia. En los países nórdicos surgió la figura del Ombudsman que complementa el control parlamentario sobre la administración. Con procedimientos ágiles, ante la denuncia de particulares, esta institución interviene en la administración; con libertad de acceso a todos los documentos, pide explicaciones a los funcionarios y, si es del caso, denuncia públicamente cuando el servicio público presenta vicios graves, un funcionamiento anormal e inadecuado o trata de ayudar en la solución del caso concreto.

63. Estos últimos aspectos de gran relevancia deben ser objeto de un cuidadoso estudio, así como de sugerencias concretas para armonizar esos esfuerzos y crear mecanismos sistemáticos de colaboración, coordinación y «complementariedad», entre instituciones y órganos que llevan a cabo control. El mencionado apoyo de esta categoría de instituciones, unidas al control constitucional refuerzan la necesidad de instancias de colaboración entre todos estos órganos, los cuales también cuentan con un satisfactorio respaldo popular a diferencia de las instituciones tradicionales.

64. Integrar la labor del Ombudsman, ese «comisionado del Parlamento» que actúa con respaldo de la voluntad popular<sup>15</sup> a la actividad legislativa es una tarea que requiere esfuerzos significativos dentro del control parlamentario, iguales a los necesarios para incorporar la acción de los órganos encargados del control de la hacienda pública. El primer informe de la Defensoría de los Habitantes, en Costa Rica, rendido ante el parlamento, advierte sobre instituciones cuyo funcionamiento es deficiente, pone de relieve incumplimientos a las leyes y señala serios problemas de mala administración. Pero en el parlamento no se le da seguimiento a este tipo de informes. En general, ese es, entre otros, uno de los problemas graves de los parlamentos latinoamericanos: la falta de seguimiento a los problemas y la ausencia de una actividad sistemática y constante de fiscalización.

---

15 Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, No. 3, Santafé de Bogotá, D.C. Colombia, 1994, p. 82

65. Los instrumentos de control de carácter parlamentario, como la censura, las interpelaciones y las preguntas, deben ser objeto de una adecuada regulación reglamentaria. Las preguntas a los ministros para obtener información no obedecen a un planteamiento claro, coherente y sistemático. Convendría realizar un esfuerzo de capacitación para enseñar a asesores de los diputados a formular preguntas oportunas, adecuadas e inteligentes a los ministros y a otros funcionarios del Poder Ejecutivo y dar un seguimiento necesario para colaborar con las tareas del diputado. El manual de control parlamentario contiene orientaciones y directrices sobre la forma de realizar ese tipo de preguntas que se le formulan a los funcionarios públicos, para obtener de ese modo los mejores resultados<sup>16</sup>. Las interpelaciones a los ministros no siempre tienen éxito, porque no existe una reglamentación adecuada, tampoco tradición que supla esa ausencia de normas; la preparación para realizarla suele ser superficial, carente de la profundidad y seriedad del caso. En realidad, la experiencia enseña que cuando el ministro se presenta ante el parlamento, lo hace con una información mucho más completa que la del diputado y sale victorioso de su intervención parlamentaria. Este sistema más bien ha servido para dar publicidad al ministro y no para fortalecer la misión contralora del parlamento. El esfuerzo de capacitación en este campo resulta improporcionable para el futuro del control político.

66. Existe una idea errónea, al considerar que el control parlamentario únicamente lo realiza la oposición mayoritaria y los partidos minoritarios, con exclusión de los diputados de gobierno. Éstos también deben realizar control político, tarea esencial del parlamento como institución. Se piensa, en general, al ejercerlo más en criterios electorales, político partidistas que en aspectos institucionales.

67. En América Latina, ante determinadas situaciones, los instrumentos del Parlamento son totalmente insuficientes e incipientes.

---

16 Solís, Alex, Manual de Control Parlamentario, PRODEL, 1995.

El caso del Banco Anglo Costarricense, entre otros, muestra hasta qué punto el parlamento está ausente de la información de lo que ocurre en la Administración; y cuando interviene, lo hace después de que han ocurrido los acontecimientos, para enfrentarse a situaciones irreversibles e irreparables. Por ello, cabe apoyar con entusiasmo no sólo cursos para mejorar el control, sino la elaboración de manuales con el propósito de fortalecer las tareas de control desde una perspectiva institucional, normativa, procedimental y metodológica <sup>17</sup>.

### **3. Control de ejecución de leyes**

68. El control de la ejecución de leyes adquiere una nueva dimensión. No es fácil asegurar que los actos de aplicación de las leyes por el Poder Ejecutivo y, en general, por todos los operadores jurídicos se ajusten a la legalidad. Existen controles en el Poder Judicial para garantizar, en casos concretos, esa correcta ejecución. Sin embargo, en lo que concierne a las políticas, el tema presenta aun mayores problemas por la dificultad de fiscalizarlas, en razón de no existir parámetros a los cuales recurrir, salvo el caso del programa propuesto como plataforma de gobierno. Además, existe la creencia difundida en el pueblo de que este control degenera muchas veces en actividad político partidaria de carácter electoral, más que institucional, y por esa razón no ha tenido el éxito del caso. En ese sentido, es más aceptable el papel jugado por la prensa en su labor de fiscalización que el de los propios diputados.

69. El control de la ejecución de las leyes no ha tenido, en América Latina, un amplio desarrollo. En primer término, la actitud del diputado y del parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, han impedido un adecuado avance en este campo. Si el

---

17 Cuando me correspondió ocupar el cargo de Jefe de Fracción del Partido de Oposición en 1992, advertí la falta de una concepción clara del papel de la oposición en el control parlamentario, en general y del control político, en particular. El Parlamento como institución, los partidos políticos y las fracciones parlamentarias tienen que hacer un esfuerzo para concebir correctamente y realizar de modo adecuado un control parlamentario institucional que no afecte la gobernabilidad del país. La prensa y, en general, los medios de comunicación social cumplen mejor esa tarea.

diputado, desde que se elabora la ley, piensa en su ejecución, se preguntara a cuántos afecta, qué tipo de problemas resuelve, con qué recursos se aplicará, qué impacto económico tendrá su ejecución, entre otras interrogantes, es muy posible que luego, cuando se ejecuta la ley, él cuente con criterios o herramientas adecuados para evaluarla. Pero si desde el principio el diputado no dimensiona los efectos de la ley, difícilmente tendrá bases sólidas para fiscalizar su aplicación. Paralelamente con el desarrollo de una metodología que permita elaborar mejor la ley, desde una perspectiva técnica y jurídica, se requiere el desarrollo de parámetros de aplicación real de la ley. No existen en el país métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ejecuta la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos. El derecho no ha logrado integrar aportes de otros saberes que le permitan determinar cómo se aplica la ley, aunque podría admitirse que, mediante encuestas, es posible precisar la percepción del pueblo en torno a ella. Las instituciones, igualmente por medio de sondeos de opinión, han sido objeto de evaluación y se advertido como las perciben los ciudadanos. El procedimiento es de utilidad: la Defensoría de los Habitantes resultó ser, en Costa Rica, la institución más aceptada. Este tipo de instituciones de control pueden establecer un conjunto de parámetros que permitan medir el nivel de ejecución de la ley.

70. La creación de una comisión de investigación configura una de las formas de control parlamentario de más relieve, pero normalmente, en el seno de esas comisiones, no se cuenta tampoco con los instrumentos adecuados para esa función y se tiene que recurrir a funcionarios de otras instancias gubernamentales para subsanar, a menudo infructuosamente, esas deficiencias. Por ejemplo, ante la falta de técnicos, el parlamento normalmente solicita la ayuda del Poder Judicial y del Ejecutivo o de otras instituciones. Esa colaboración se limita por la falta de experiencia y conocimientos de esos expertos en el trámite parlamentario, no siempre responde a las expectativas de la opinión pública que reclama el esclarecimiento de determinado asunto de interés nacional.

71. La relación entre las comisiones de investigación y el del Poder Judicial no resulta fácil y a menudo presenta sus problemas jurídicos altamente complicados que la Sala Constitucional ha tratado de resolver: precisar hasta dónde llega el control de las comisiones de investigación, de conformidad con las competencias constitucionales, será objeto de examen inmediatamente.

#### **4. Las comisiones de investigación**

72. «Prefiero el gobierno de los jueces a la justicia de los políticos», recordaba, con sabiduría, el maestro costarricense, Eduardo Ortiz ante el peligro inminente de los diputados dedicados a impartir justicia. En caso de tener que escoger entre esas dos opciones, compartimos la tesis del maestro; pero resulta tan inconveniente, complicada y peligrosa la justicia de los políticos, como el gobierno de los jueces. La división de poderes, base del sistema republicano, buscó proteger la libertad de los ciudadanos y, para ello, distribuyó las funciones con el propósito de que los políticos gobernarán y los jueces impartieran justicia. Hoy se acepta, como evolución del estado de derecho, el control jurisdiccional de la actividad política y administrativa del Estado y, de igual modo, el control político del parlamento sobre las otras funciones estatales.

73. El tema de las comisiones de investigación requiere un tratamiento especial: la falta de tradición histórica en este campo, por la ausencia de normas sorprendió a los parlamentarios, a partir de su creación en las cartas políticas; tuvieron que hacerlo sin contar con precedentes, sin una regulación adecuada de carácter reglamentaria que confiriera garantías idóneas dentro del proceso investigativo. Esos extremos resultan necesarios para cumplir con eficiencia esta actividad, lograr los objetivos encomendados por el Parlamento y evitar, al mismo tiempo, abusos peligrosos en perjuicio, incluso, de derechos fundamentales.

74. En ese marco de inexperiencia, las comisiones investigación irrumpen en la vida institucional Latinoamericana; inspiradas en buena medida, en el modelo norteamericano, han puesto de relieve las defi-

ciencias procesales anteriormente mencionadas. El balance, no puede considerarse positivo, por la falta de resultados concretos, salvo excepciones calificadas. En este momento en que la corrupción domina el entorno de la política latinoamericana, las comisiones pueden jugar un papel relevante en esa lucha, si no se convierten en cómplices y ejercen su labor con responsabilidad institucional. Apoyadas por la prensa y, en general, por la opinión pública, las comisiones de investigación pueden encontrar la correcta dimensión de su papel en el plano político; y, en el plano jurídico, superar la ausencia de reglas claras que le permiten procedimientos claros, con garantías para los administrados y con competencias adecuadamente delimitadas. No tienen las características de jueces de instrucción, pero investigan, reciben pruebas y están sometidas al ordenamiento parlamentario. Es cierto que su informe no produce efectos jurídicos, pero sin duda la repercusión puede ser determinante para el futuro de una persona, razón para actuar con la debida prudencia y con el equilibrio necesario para evitar daños irreparables sobre personas. Estos puntos mencionados ratifican la necesidad de una oportuna y precisa reglamentación y de un desarrollo institucional con el apoyo técnico de expertos para que este gran instrumento sea un factor de investigación y dé los resultados esperados, incluso con propuestas legislativas, aunque su naturaleza difiere de las comisiones ordinarias dictaminadoras, que tiendan a resolver problemas detectados en la investigación.

75. Con acierto, en el proyecto de reglamento que está actualmente en la corriente legislativa en Costa Rica y la Ley Orgánica del Congreso de la República en Guatemala, se incorporan reglas procesales que constituyen verdaderas garantías que, en buena medida, evitan actos abusivos y, al mismo tiempo, puedan darle al parlamento herramientas útiles y eficaces en esta tarea tan valiosa de control político.

76. En la opinión consultiva de Sala Constitucional de Costa Rica<sup>18</sup> sobre un proyecto de ley que regulaba el acceso de los miem-

---

18 Sala Constitucional, voto No. 1618 del 21 de agosto de 1991.

bros de las Comisiones de Investigación a un expediente judicial declarado secreto y que también se refería a la responsabilidad de los diputados de guardar la confidencialidad y las sanciones penales por su incumplimiento se establecieron los siguientes principios: **Potestades genéricas y de principio del control político**, derivado del carácter representativo del Parlamento y de sus potestades genéricas y de principio en ese campo, con las limitaciones o condiciones impuestas por el derecho de la Constitución. La atribución de las comisiones para investigar e informar sobre cualquier asunto que les encomienda el Parlamento, le permite a aquellas realizar su función de fiscalización política, consustancial como la netamente legislativa. La Sala Constitucional consideró que « aun si no tuviera aquella atribución expresa, la tendría implícitamente, en cuanto debe entenderse dotada de los medios razonables, razonablemente necesarios para el cumplimiento de sus cometidos constitucionales». En Costa Rica, conviene recordar que la regulación aparece de modo expreso y preciso en la propia Constitución: las comisiones pueden investigar cualquier asunto, recabar los datos necesarios, tener acceso a todas las dependencias oficiales, recibir toda clase de pruebas y obligar a comparecer ante ellas a cualquier persona para interrogarlas. Esa normativa constitucional debe ser objeto de desarrollo por el reglamento de la Asamblea Legislativa.

77. **Límites constitucionales.** La opinión consultiva de la Sala Constitución precisa y limita las potestades constitucionales de las comisiones, al estimar que: «sólo puede utilizarse como instrumento de la función legislativa de fiscalización política y, por ende, únicamente para investigar negocios o conductas de los entes, órganos o funcionarios públicos, nunca de los particulares, quienes están excluidos, por definición, de dicha fiscalización». Ese criterio de la Sala Constitucional no se comparte, porque limita en exceso las atribuciones de las comisiones de investigación, cuya regulación constitucional es muy amplia, sin restricciones expresas ni implícitas, en lo relativo al objeto de la investigación y a los afectados por ella. Además, el contacto en determinadas actividades públicas entre el particular y el funcionario generan vínculos

que no solo pueden, sino que deben ser investigados por la Comisión. Cuando se examina a una institución y a determinado funcionario público, resulta muy difícil excluir de la investigación a un particular ligado con el asunto objeto de la investigación. El caso de la quiebra del Banco Anglo Costarricense, una entidad pública, la más antigua en su campo, ilustra hasta qué punto carece de base la Sala Constitucional en su afirmación de excluir a los particulares de ser sometidos al examen de este órgano legislativo. Al formular su tesis, sin los matices del caso, la Sala no hizo distinciones importantes entre las consecuencias de una actividad de un particular que tiene interés público y una que es la privada sin ninguna relevancia jurídica ni repercusión pública. En este último caso, se aplica el fundamento constitucional, alegado por la Sala, que aparece en el artículo 28 de la propia Constitución Política y consagra el principio de que «las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley». La investigación de la actividad de particulares ligada a funcionarios públicos cuyo vínculo es objeto de la investigación, por el interés público del asunto, resulta esencial para ejercer adecuadamente el control parlamentario. Por ejemplo, aquellos supuestos en los cuales están de por medio fondos públicos.

**78. El principio de separación de poderes como límite de las comisiones.** Para fundamentar su razonamiento, la Sala Constitucional se apoya en el principio de división de poderes cuya finalidad es la libertad de los súbditos y no de mera eficacia o distribución del poder entre gobernantes. Según la Sala, de conformidad con ese principio, «los órganos del Estado capacitados para dictar actos subjetivos concretos que incidan en la esfera de la libertad, no pueden ser al mismo tiempo los llamados a regularla normativamente». Como los tribunales de justicia y la administración pública ejercen competencias concretas respecto de los particulares, «no pueden regular esos derechos fundamentales ex novo, ni, desde luego, imponerles restricciones o limitaciones no contenidas en la propia ley», agrega la Sala; y cierra así su razonamiento: «... a la inversa, la Asamblea Legislativa no puede fiscalizar u ordenar en



concreto la conducta de los particulares, porque puede y debe regularla normativamente; y es en este contexto en el que debe enmarcarse la función legislativa de fiscalización política, la cual, en consecuencia, sólo puede ejercerse respecto de los entes, órganos y funcionarios públicos como tales».

79. No compartimos este razonamiento de la Sala Constitucional. La circunstancia de que la Asamblea dicte actos normativos no impide que, para ejercer control político, el parlamento lleve cabo actos concretos de fiscalización en casos de relevancia política. La función de fiscalización no es una actividad administrativa concreta ni una actividad jurisdiccional; es una potestad parlamentaria de control, cuyas repercusiones son políticas y, eventualmente morales, no directamente jurídicas; constituye una función sustancial del parlamento y no puede ser limitada por interpretaciones restrictivas en favor de un particular; si hay motivo suficiente para indagar sobre determinada acción, cuando su conducta tiene relevancia política, dentro de una investigación de importancia nacional en el seno de una comisión legislativa, no existe razón para excluir al particular de ese examen.

80. En el fondo se trata de dos vías paralelas pero distintas, como lo advierte el tratadista argentino, Vanossi, quien enfoca el problema desde una perspectiva diferente, pero en buena medida aplicable a este tema: «... creemos que la actuación judicial en nada obsta a la asunción de las facultades congresionales a un mismo tiempo: se trata de dos cosas distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines también diversos. La investigación judicial obedece a la necesidad de esclarecer una cuestión penal, con vista a la represión que el Código Penal contempla en materia de conductas que están tipificadas como ilícitas. La investigación parlamentaria responde al propósito de acumular información que es necesaria para que el Congreso o las Cámaras puedan ejercer con acierto y eficacia sus competencias constitucionales, ya sea en materia de legislación propiamente dicha, o en materia de control sobre la administración, o en materia de res-

ponsabilidad para el juicio político de ciertos funcionarios o magistrados. La investigación parlamentaria nunca conduce a una condena o a una penal (salvo en casos de juicio político y sin perjuicio del proceso penal ulterior); en cambio, la investigación judicial únicamente puede obedecer a esa finalidad ya que esa es su función (represiva)»<sup>19</sup> Si la actividad parlamentaria se realiza para una finalidad diferente, con una metodología distinta y los efectos o consecuencias son diversos, dentro de un contexto ajeno al proceso judicial, que no lo afecta, no existe razón alguna para no llamar a un particular e investigarlo si de su comparecencia o examen se derivan datos necesarios para el objeto de la investigación y del interés público o nacional.

**81. Acceso a dependencias oficiales.** El acceso a dependencias oficiales para investigar, previsto en la Constitución Política, no supone «facultades para, total o parcialmente, sustituir, invadir o entorpecer las funciones jurisdiccionales de los tribunales de justicia ni para contribuir a que otros lo hagan». Este razonamiento de la Sala modifica en buena medida lo sustentado por la Corte Suprema, cuando ejercía funciones de control constitucional, antes de la reforma de 1989 que creó la Sala Constitucional, cuyo criterio se orientó en el sentido de que la Asamblea no podría integrar una comisión para investigar al Poder Judicial; de haberlo considerado así, la Constitución debió indicarlo expresamente. Sin embargo, el voto de minoría de entonces consideró que el artículo 121, inciso 23: «No excluye las dependencias del Poder Judicial por el solo hecho de pertenecer a éste. Incluso, puede una comisión legislativa tener acceso a los expedientes de los tribunales para efectos administrativos o de política legislativa. Nada impediría, verbigracia, el nombramiento de una Comisión con acceso a los juzgados para determinar cuál es la causa de atraso de ellos y dictar las leyes que estime necesarias»<sup>20</sup>

---

19 VANOSI, Reinaldo, «El poder de investigación del Congreso Nacional». Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, D.F. No. 27. Año IX setiembre-diciembre 1976.

20 Acuerdo de Corte Plena, Artículo XIX, de la Sesión Extraordinaria del 11 de agosto de 1988.

**82. Carácter de universal y exclusiva de la función jurisdiccional.** Igual que con la opinión precedente, coincidimos con la Sala en que la función jurisdiccional es universal y exclusiva, ningún acto o materia está fuera de su fiscalización. Derivado de ese principio de exclusividad de la jurisdicción del Poder Judicial surgen derechos y garantías fundamentales, reconocidos universalmente, como los derechos de intimidad y de privacidad, al honor y al buen nombre, a la presunción o estado de inocencia hasta que adquiera firmeza una sentencia condenatoria de la jurisdicción penal competente. La Sala pone el acento en el derecho a una jurisdicción penal con sus garantías, de discreción, recato, profesionalidad y apoliticidad; esas condiciones no se darían en las comisiones de investigación por la naturaleza política y representativa, no profesional, de la función legislativa, además del privilegio de la irresponsabilidad de los diputados por la manifestación de sus opiniones en la Asamblea Legislativa. Por ello se debe apelar a la responsabilidad de los representantes populares para garantizar, en determinados casos, la discreción necesaria en la tramitación de sus investigaciones. Cabe coincidir con la Sala Constitucional, pero con la advertencia de que se trata de dos instancias distintas, para finalidades diversas, como se indicó.

**83. Respeto a derechos fundamentales.** Las potestades de investigación y fiscalización legislativa deben fortalecer, no debilitar, los derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes de la República. Esos derechos y libertades les pertenecen a todos por su intrínseca dignidad y por su sola condición de seres humanos, sin discriminación alguna. La Sala Constitucional concluye su razonamiento: «Es cierto que los expedientes judiciales no pueden ser secretos, pero también que el respeto al honor, al buen nombre, a la presunción de inocencia y a la tranquilidad misma en que debe desarrollarse los procesos judiciales, sobre todo los penales, exige dotarlos de las mayores garantías posibles, incluso frente a otros intereses colectivos importantes». En ese sentido, los diputados han de ejercer sus funciones investigativas con algún grado de responsabilidad, para evitar poner en peligro la honra

y la reputación de personas que pueden resultar inocentes y que se presumen inocentes hasta que no se demuestre lo contrario, como lo proclama la Constitución Política.

**84. Acceso a expedientes judiciales.** La Sala Constitucional considera que en expedientes judiciales o, en su caso, policiales de investigación, el acceso de las comisiones legislativas de investigación o de sus miembros a dichos expedientes sólo se debe dar con carácter general y en el curso de investigaciones dirigidas a la fiscalización de la conducta de los propios funcionarios judiciales o administrativos del Poder Judicial. Estos sí están, obviamente, sujetos a esa fiscalización pero no en casos concretos, sean singulares o plurales, tampoco pueden dichos funcionarios ser investigados cuando aparecen como parte partes involucradas de los respectivos procesos, porque, además aun en los casos de partes de carácter público, también estos tienen derechos a las garantías de la jurisdicción. Por los mismos motivos, la Sala considera que es necesaria la mediación de la Corte Suprema de Justicia, para que ésta, con su autoridad como titular de un poder del Estado, dé a sus tribunales el respaldo necesario que asegure la privacidad de la información contenida en los expedientes.

**85. El secreto de los diputados.** Finalmente, la Sala consideró inconstitucionales los artículos 195 del Código de Procedimientos Penales y 27 de la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, por violar el artículo 110 de la Constitución Política. Los proyectados artículos pretendían, el primero, que los diputados «estarán obligados al secreto de lo que puedan ver en los expedientes»; y el segundo, que «estarán obligados al secreto, so pena de incurrir en las sanciones previstas para el delito de violación de secretos y demás consecuencias legales determinadas en el ordenamiento jurídico». La Sala concluyó que en el artículo 110 de la Carta Política «se establece no una inmunidad como corrientemente se asegura, sino una verdadera irresponsabilidad, pues se exime de ella al diputado por las opiniones que emita en el ejercicio de la función legislativa». Comparte esta tesis en todo su conte-

nido: el carácter público de la actividad parlamentaria y la necesaria transparencia de su labor hacen de imposible o difícil cumplimiento el principio de guardar secreto; además el principio de irresponsabilidad parlamentaria por las opiniones expresadas en el ejercicio de la función legislativa hacen que el diputado no tenga la obligación de guardar secreto. La Sala interpreta en forma amplia la irresponsabilidad del diputado por la expresión de sus opiniones en el ejercicio de su función, con lo cual liga las opiniones a la función y las protege. La Constitución se refería únicamente en cuanto a lo manifestado en la Asamblea, que puede ser interpretado como en el Plenario o también en las comisiones y, en general, en los órganos del parlamento. La Sala, al ligar las opiniones a la función, amplía el concepto de irresponsabilidad del diputado por sus opiniones, independientemente de dónde las exprese.

86. Una evaluación general permite determinar que un conjunto de instrumentos de control parlamentario están previstos jurídicamente en el ordenamiento jurídico, pero no existe un desarrollo institucional adecuado sobre el seguimiento y «monitoreo» de la ejecución de leyes. Concebido el control político como denuncia política solamente y no como un proceso sistemático y calificado para poder dar seguimiento a la ejecución de las leyes, en sede administrativa, el control se debilita. La ausencia de tradición en ese campo y de métodos, con asesores preparados para esa función, muestran un incipiente desarrollo institucional del control parlamentario. Un fértil campo para que la capacitación cubra esa insuficiencia y permita a los diputados y asesores desempeñar mucho mejor esas tareas.

87. Los propios diputados tampoco rinden cuentas directamente a sus electores. Ese sería un adecuado instrumento de fiscalización sobre su labor, obligaría a los diputados a realizar mejor sus tareas y permitiría a la comunidad exigirle responsabilidad por su incumplimiento. Dentro de esas evaluaciones, el pueblo podría pedirle cuentas a los representantes sobre cómo ejercieron el control político, qué acciones emprendieron para evitar que se produ-

jeran determinados acontecimientos altamente inconvenientes para el país; por ejemplo, le pediría cuentas a su representante por qué, sin una buena razón, apoyó a determinado gobierno en tales medidas, sin ejercer correcta y oportunamente la fiscalización política.

88. En resumen, existe un desarrollo bastante incipiente del control político. No puede ignorarse la transformación de la actividad parlamentaria, ya advertida por un estudioso del sueco : «La evolución actual de las instituciones parlamentarias se caracteriza por el debilitamiento de las funciones antes esenciales y tradicionales de las asambleas, en materia de iniciativa legislativa y de elaboración del presupuesto, así como para cambiar al gobierno. De esta manera las prerrogativas parlamentarias, caídas en desuso, deben compensarse y orientarse hacia un papel de control de la actividad gubernamental. Las restricciones impuestas a la participación en la confección y en la determinación de los ingresos y de los gastos, encuentran su contrapeso en el procedimiento de control sobre la acción del Gobierno».<sup>21</sup>

### **III. MODERNIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL**

#### **A. La información al público**

89. La información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público es generalmente aceptable en su cantidad, pero es normal la queja de los parlamentarios sobre la información periodística. En Costa Rica, los principales medios de comunicación colectiva tienen periodistas en la «barra de prensa», para informar al pueblo de lo que acontece en la actividad legislativa. Todos los días, en

---

21 DEFEUILLES, Henry, «Le control parlementaire dans les pays nordiques», L.G.D.J., París, 1973, p. 345.

los noticieros de la radio, en la televisión y en la prensa escrita, se dedican espacios suficientes para informar al pueblo de las tareas legislativas. Una emisora transmite por radio las sesiones del plenario, sin embargo, con el tiempo los costarricenses la escuchan menos. La cobertura de los medios de comunicación es permanente; los diputados, sin embargo, se quejan de la información. No resulta fácil conciliar el interés periodístico, que busca noticias que vendan, con las informaciones del parlamento. Como solo los trenes que se descarrilan son noticia, así la actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituye información; mientras que las tareas normales no son atractivas para los periodistas. Además, faltan especialistas en asuntos parlamentarios dentro de los medios de comunicación colectivos: la complejidad de los temas obliga al análisis con alguna profundidad sobre el contenido de los proyectos, el trabajo legislativo y, en general de los problemas nacionales debatidos en el seno parlamentario. Este tipo de examen no parece ser la tónica de la noticia sobre el acontecer legislativo.

90. Los diputados suelen afirmar que las noticias son sensacionalistas, incompletas, poco claras, con despliegue de lo negativo, sin profundidad, con tergiversaciones y comentarios que denigran y proyectan una mala imagen sobre la actividad parlamentaria. Además se refieren únicamente a la actividad del Plenario y no a la de las comisiones donde se trabaja mejor.<sup>22</sup>

91. Por culpa de los propios parlamentarios, la percepción de la ciudadanía y, particularmente, de los medios de comunicación colectiva sobre el diputado tiende a ser incompleta. No se le confiere la correcta dimensión a la compleja actividad legislativa. Cuando se conozca mejor el cúmulo de tareas desempeñadas por el parlamentario, la imagen de los parlamentos y de los parlamentarios mejorará sustancialmente; cuando las actividades positivas produzcan el mismo impacto, lo que no es fácil, que las espectaculares de carácter

---

22 Méndez Garita William, *Una Imagen Labrada*, en *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, No. 1 Asamblea Legislativa y la Prensa. ¿Una relación conflictiva? Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1996, p. 119.

negativo, la legitimidad y confianza en torno al diputado y al Parlamento alcanzan niveles satisfactorios. Sin embargo, la mala imagen de los parlamentarios, el deteriorado prestigio del parlamento, esa percepción del pueblo que muchas veces corresponde a la realidad y otras no, solo puede cambiarse en la medida en que la conducta de los propios legisladores responda a las expectativas de sus electores, erradiquen sus abusos, como viajes y otros privilegios, su actitud politiquera y trabajen con seriedad para cumplir con sus deberes.<sup>23</sup>

92. A los diputados les falta también asesoramiento periodístico. Para proyectar una buena imagen del parlamento y no solo la búsqueda de protagonismo parlamentario, el diputado debe prepararse muy bien y, dentro de esa formación, la buena y fácil comunicación por los medios constituye un elemento relevante que requiere adecuada asesoría. Se afirma en el parlamento que al periodista hay que darle la noticia «enlatada». En el equipo de asesores parlamentarios no todos saben preparar las noticias para el beneficio del diputado y de la institución en su conjunto. Ha faltado creatividad en este campo. Un camino muy amplio se abre para fortalecer el parlamento.

93. Para contrarrestar esa mala imagen, cada semana, los días sábado, en Costa Rica, los niños de diferentes escuelas del país visitaban la Asamblea Legislativa para conocerla y así, en sus mentes, forjar paulatinamente los baluartes de la democracia representativa; esa actividad se suspendió. Actividades de esa naturaleza deben mantenerse, para mejorar la imagen parlamentaria; el desprestigio de la Asamblea afecta su dimensión organizativa e institucional y, sobre todo, su legitimidad, de cara a otras fuerzas políticas más poderosas, con intereses legítimos pero egoístas, que ganan espacio en la actividad nacional.

---

23 En la última encuesta entre periodistas costarricenses, éstos consideraron altamente negativa la labor de la Asamblea Legislativa. Ningún periodista estimó el trabajo de los diputados muy bueno; el 7.58% bueno; el 13.64% muy malo; el 30.30% malo y el 46.9% regular. (La Nación, 31 de diciembre de 1996)



94. En la maestría en asuntos parlamentarios, impartida en la Universidad de Costa Rica, participan dos periodistas como alumnos, al lado de asesores y funcionarios de la Asamblea Legislativa. Puede ser el comienzo de una mejor comunicación entre los diputados y el parlamento con la sociedad civil y concretamente con los periodistas. Reuniones entre directores de medios y diputados resultan siempre de utilidad. El intercambio de opiniones es saludable para ambos. Todos estos esfuerzos tienden a fortalecer a los parlamentarios para aprovechar mejor los espacios de los medios de comunicación y proyectar una mejor imagen de ellos, como representantes populares y del parlamento como institución.

95. Los problemas del parlamento no deben verse solo desde la óptica de la prensa - que es negativa y parcial-, ni desde la óptica de las encuestas. Si se reacciona sobre la base de las encuestas se actúa de determinada manera, con criterio de corto plazo, que rápidamente cambia en razón de los acontecimientos. Ello significa que no conviene dejar solo en manos de los medios de comunicación la relación del parlamento con el público: éste debe buscar una comunicación más directa con la sociedad civil. Pero el problema no se resuelve con campañas de mejoramiento de la imagen del parlamento: no se trata de «propaganda» sino de verdadera «comunicación» institucional<sup>24</sup>. Existe respecto del parlamento un problema educativo, en el sentido de cómo se percibe su función, su papel. Las relaciones entre el parlamento como institución y la sociedad civil son distintas de aquellas del diputado con la comunidad. La percepción del pueblo es producto de la intermedicación de la prensa. El propósito de los medios de comunicación es diferente, no incorrecto, pero obedece a otro tipo de interés distinto al del parlamento como institución y al de sus diputados. Los medios de comunicación son empresas que necesitan vender, eso debe entenderse en su correcta dimensión.

---

24 Argedas Ramírez, Carlos. Discusión bajo la forma de «Lluvia de Ideas» sobre las «Relaciones del Parlamento con la Prensa».

## **B. El Parlamento y su relación con la Sociedad Civil<sup>25</sup>**

96. Este tema plantea problemas de gran relieve en la actualidad: determinar quién realiza esas relaciones, si el diputado o el parlamento como institución, y la mayor o menor cercanía, de ambos, con la sociedad civil; el dilema entre la representación nacional y la representación local, este extremo agravado allí donde no existen dos cámaras que diferencien esos dos tipos de legisladores correspondientes a cada categoría de representación; la determinación de cómo se realizan esas relaciones, cuando son intraprocesales, como las que se dan en las comisiones y otros órganos legislativos o las extraprocesales; y, finalmente, el fenómeno del caudillismo, del liderazgo fuerte o de las cúpulas partidarias que imponen a los candidatos a diputados frente al reclamo de las comunidades que desean que se respete su voluntad.

97. La relación entre el parlamento y la sociedad civil se confunde a menudo con la que las comunidades establecen con determinados diputados, considerados como sus representantes. El problema estriba en determinar quién establece ese vínculo. El ligamen debe ser de los dos, del parlamento como institución y del diputado individualmente considerado. En general, cabe afirmar que las comunidades perciben lejano al parlamento y también a sus integrantes; esta percepción se agrava cuando la conducta del diputado es inapropiada o desatiende los problemas comunales, lo cual también repercute en descontento con la institución parlamentaria. El distanciamiento se agrava con los legisladores que actúan con criterio nacional. Los otros, más preocupados por los problemas comunales, tienen una mayor cercanía con sus comunidades. Este último cumple funciones de desarrollo comunal y se interesa más por las escuelas y los kilómetros de carreteras realizados con su ayuda, que su labor legislativa o controlora. Esta posición, sin embargo, es criticada y se afirma que, en lugar de cumplir el papel del diputado «desarrollista comunal», los

---

25 En esta sección se recogen algunas de las ideas expuestas en esa reunión bajo la forma de lluvia de ideas, organizada por CAPEL, sobre el tema del parlamento y su relación con la sociedad civil.

fondos públicos para esa finalidad deberían ser entregados directamente a los gobiernos locales para que éstos con mayor conciencia de las necesidades comunales, las resuelvan. Para ello, se requiere un verdadero proceso de descentralización con elecciones populares para los munícipes y los alcaldes o ejecutivos municipales con el fin de otorgarles la legitimación democrática. Por ejemplo, en Bolivia, gracias a una ley de participación popular, se distribuye el 20% del presupuesto entre municipalidades. Para ese país, con más de un millón de kilómetros cuadrados de superficie, ese proceso resulta relevante, al punto que la última elección de alcalde promovió el interés de algunas figuras políticas importantes, como un excanciller<sup>26</sup>. De ese modo se libera al parlamento de esas funciones para que pueda legislar -con visión nacional- y fiscalizar a la administración, entre otras competencias de significación nacional.

98. Los destinatarios de esa relación tampoco están bien definidos: existe duda si el vínculo se estableciera con toda la comunidad o únicamente con grupos organizados<sup>27</sup>. En el primer caso habría que determinar cómo se realiza y cuáles son las finalidades de ese ligamen que inevitablemente se ha de realizar por los medios de comunicación colectiva. Definido el destino de esa comunicación, se puede idear el camino adecuado. El acercamiento con la sociedad civil ofrece muchas posibilidades, pero no todas resultan fáciles; además, no puede ignorarse el papel de los partidos políticos como intermediarios de la sociedad y su participación en la selección de los candidatos a diputados.

99. Las relaciones del parlamento con la sociedad civil requieren la creación de canales de intermediación, con participación de los gobiernos locales en reuniones periódicas para determinar necesidades prioritarias. Esta relación, sin embargo, debe armonizarse para que los gobiernos locales, como se advirtió, tengan capacidad de solucionar los problemas comunales y al parlamento

---

26 Cordero, Luis Alberto, *ibid.*

27 Pacheco, Antonio, *ibid.*

se le reserve los grandes proyectos. Así, el desplazamiento a las municipalidades de determinado tipo de problemas y sus soluciones, no debe afectar la cercanía de las instituciones nacionales con la sociedad civil, ni del parlamento, a cargo de problemas de relieve nacional, con las comunidades. El acercamiento entre el parlamentario y la sociedad civil mejora cuando existe un sistema más eficiente de comunicación y, además, se desarrollan instrumentos para exigir cuentas al diputado, en virtud de los cuales informa sobre su posición en determinado proyecto y también acerca de cómo ejerció el control político.

100. Para clarificar conceptos, conviene distinguir dos áreas de acercamiento: a) **intraprocesales**: las que se dan en el proceso normal de funcionamiento parlamentario, especialmente en el procedimiento de comisiones, donde se necesita abrir suficientes y permanentes espacios de participación y sistematizar mejor la comunicación con el ciudadano en estas instancias y b) **extraprocesales**: lo que puede hacerse fuera del Parlamento. Aquí el papel de la educación es fundamental: hay que promover entre los estudiantes, desde primaria, el conocimiento del parlamento. De nuevo, en esta área, los medios de comunicación colectiva juegan un papel esencial.

101. Sin embargo, conviene tener presente que la participación de la sociedad civil en las comisiones es limitada a intereses concretos, cuyos representantes privados acuden al parlamento cuando se discute una ley que les afecta y consideran conveniente ir a la propia sede parlamentaria a defender sus puntos de vista. Así, la presencia de los maestros en las leyes de pensiones resulta normal, como también lo es la asistencia de otros sectores en el caso de discusión de leyes que les conciernen. Es preferible esa presencia que la institución del lobby, que no ha tendido un desarrollo sistemático en América Latina y que podría prestarse para ejercer influencias indebidas. En ese sentido, conviene que directamente los grupos, de modo transparente, acudan a las instancias legislativas a exponer sus argumentos. Por otra parte, los instrumentos extrapar-

lamentarios acentúan la función de legitimidad democrática en el parlamento con información adecuada que provoque en los ciudadanos debates en foros o en la prensa, con figuras relevantes que intervienen en la discusión con independencia de los grupos de interés. De ese modo, sin un ligamen estrecho con esos sectores, aunque con una posición política e ideológica o sin ella, puedan expresar ideas que ayuden a orientar a los ciudadanos. Como complemento de lo anterior, la programación de foros permanentes de discusión sobre temas en discusión legislativa alertan a la opinión pública y enriquece el debate parlamentario con aportes diversos.

102. Finalmente, el fenómeno caudillista, el liderazgo partidario y su comunicación con las comunidades resulta de la mayor importancia en el proceso político representativo y en las relaciones comunidad/parlamento y comunidad/diputado. Sin embargo, el sistema piramidal de la elección de los diputados y el caudillismo separan a aspirantes a una curul, impuestos por aquéllos, de sus representados. La elección directa de los candidatos a diputados, dentro de los partidos, los pone en contacto más intenso con sus electores, pero abre el peligroso camino del financiamiento para los procesos de elección, cuyas consecuencias son altamente negativas para la institucionalidad cuando se presentan casos de financiamiento ilícito.

#### **IV. LAS TRANSFORMACIONES DE LA FUNCIÓN DEL DIPUTADO**

103. El diputado no es siempre un profesional, mucho menos un especialista en el tema parlamentario. Su función representativa de intereses diversos hace de él una persona, como se advierte, en contacto con algún sector de la sociedad. Para compensar esa situación se requiere un complemento técnico y político. Los parlamentos modernos tienen que tener un equipo técnico, político y administrativo de apoyo a la actividad parlamentaria.

Los esfuerzos de capacitación resultan impostergables y fundamentales para mejorar la formación de los funcionarios que colaboran con los diputados en el proceso de elaboración de la ley y en general para toda la actividad parlamentaria.

104. La función legislativa del diputado ha evolucionado en la práctica; con anterioridad se distinguía por consistir en un proceso de discusión esencialmente jurídico; además el diputado actuaba con criterio independiente del partido político; hoy, más bien, es fruto del consenso y de la transacción entre las fuerzas e intereses diversos. Este último aspecto, propio de la acción política, tiene que armonizarse con la complejidad del desarrollo de la ciencia y de la técnica. La presencia en el seno legislativo de los técnicos del propio parlamento, la participación de funcionarios de la Administración Pública, de representantes de la actividad privada y de otras organizaciones sociales ha venido modificando, poco a poco, el papel del diputado. Sin dejar de ser su función esencialmente política, el parlamentario comparte sus tareas con los expertos que dan sustento a las decisiones y enmarcan la actividad parlamentaria dentro del proceso jurídico y técnico.

105. Los tribunales constitucionales, con atribuciones dentro del trámite legislativo, por medio de la consulta de constitucionalidad cuando tienen esa competencia o mediante el fiscalización de la constitucionalidad de las leyes, allí donde existen, advierten también a los diputados sobre: la regularidad jurídica de las normas, las violaciones de los procedimientos parlamentarios y, en algunos casos, sobre el contenido racional de los proyectos. De ese modo, la función legislativa, otrora exclusiva y ampliamente discrecional de los diputados, se comparte en la mayoría de los casos con las resoluciones y las opiniones de los tribunales constitucionales dependiendo del grado de actividad y dinamismo de esa.

106. Esas transformaciones del parlamento repercuten en la actividad del diputado. Es muy distinta su función actual de aquella de los viejos parlamentarios de otrora, electos para preparar la ley y

con una composición en su mayoría de abogados. En la actualidad, el diputado transita entre corrientes y fuerzas constantes: lo técnico y lo político; la discrecionalidad amplia y los límites necesarios a esa libertad; el impulso comunal y el interés nacional o sectorial; la presión partidaria frente al interés nacional y al de los grupos de presión. Todas estas fuerzas con motivaciones muchas veces contrapuestas. El diputado vive sometido a constantes tensiones. Frecuentemente, su actividad pasa con rapidez de la deliberación a la decisión; toma posición sobre temas de relevancia nacional: como el aborto, las reformas constitucionales o los tratados internacionales y simultáneamente debe afrontar problemas de carácter local, como las necesidades comunales. De él se exige concentración para no dispersarse, flexibilidad y capacidad de adaptación para abocarse al conocimiento de los diversos asuntos. Por ello hay que unificar criterios para mejorar al gran protagonista del proceso legislativo, al propio diputado. Recurso fundamental del proceso parlamentario, representante de la nación, de intereses y de grupos, el diputado, si se desea gestar un verdadero liderazgo legislativo, tiene que adquirir conocimientos, destrezas y habilidades necesarias para salir adelante en esa difícil tarea. El diputado no es, ni puede ser, un gerente; el diputado no es ni puede ser un técnico, aunque tenga determinada formación, que lo haga un experto en cierto campo; el diputado no es ni puede ser simplemente un político, debe ser más que eso: un líder que entienda un proceso político, que pueda dimensionar los cambios, leer el presente y el futuro y que decida con convicciones, pero con alto grado de responsabilidad individual y colectiva. El diputado tiene que transitar entre presiones y acuerdos, entre la oportunidad y la visión del futuro. El problema resulta ser más de dirección que de velocidad, a pesar de la necesidad de dictar respuestas oportunas ante las demandas del pueblo<sup>28</sup>.

107. Así, el concepto del diputado, aquel parlamentario de los grandes discursos que al mismo tiempo preparaba y aprobaba la ley, cambió para convertirse en un funcionario a cargo de tareas muy com-

plejas y muy dispersas. Por esa razón se afirmó que era difícil entender la tarea o las tareas del diputado: atiende a electores, presiona a los gobernantes para conseguir obras públicas en sus comunidades, participa en conferencias sobre temas complicados, asiste a reuniones con diversos grupos, prepara la ley con la ayuda de técnicos, delibera en comisiones, presenta mociones para modificar los proyectos, vigila las actividades del Poder Ejecutivo, atiende comisiones especiales, debate en el Plenario y en las comisiones, se reúne en fracción con sus compañeros, asiste a actividades del partido, visita comunidades, inaugura eventos y enfrenta a la prensa a menudo agresiva e inquisidora. Tareas tan variadas y dispersas dificultan su labor. Ser diputado no es fácil; ser buen diputado, todavía más difícil y ser un excelente diputado, una labor extraordinaria. Para ser un excelente diputado se requiere condiciones de liderazgo difíciles de alcanzar.

108. Si deseamos que el parlamento sea orientador, que dirija la vida nacional, se reclama la presencia de líderes. El dirigente político de liderazgo tiene que ser, en primer término, una persona capaz de transmitir su pensamiento, capacidad para comunicarlo y percibir los cambios, con determinación pero con la flexibilidad necesaria para entender y adaptarse a constantes transformaciones de la vida política, siempre viva y activa, con capacidad de canalizar sus emociones, pero con energía afectiva<sup>29</sup>. El líder ha de tener valores importantes que rijan su conducta, pero no caer en el cinismo, con capacidad de persuasión, pero no convertirse en manipuladores ni demagogos, con capacidad para asumir responsabilidad y desafíos, pero no impulsivos; debe defender a los grupos minoritarios y convertirse en canales de los diversos sectores que participan en la sociedad.

109. La actividad del diputado se desarrolla en el plano individual y como parte de un grupo, al ser representante de un partido político y trabajar en los órganos colegiados parlamentarios. Aprender a deliberar, a transar y a dialogar son destrezas que debe aplicar

---

29 Prats, Joan, *ibid.* p. 41



y desarrollar el diputado. Esa no es labor de técnicos, resulta ser una actividad propia y normal del diputado, que le produce gran desgaste personal y político. La creatividad, el sentido de la oportunidad y hasta cierta intuición política, constituyen características permanentes del buen diputado en la búsqueda de fórmulas jurídicas apropiadas para afrontar situaciones. Estos rasgos distintivos se advierten con más frecuencia en las tareas parlamentarias que en las resoluciones de los jueces o en las decisiones de los administradores. La ley, por la amplitud de la discrecionalidad política, es jurídicamente más creativa que la resolución judicial y que la decisión administrativa. Estas últimas actividades no ofrecen además la gama variada de manifestaciones que exhibe la vida política.

110. En general unos diputados apenas cumplen, mientras que otros, que no son la mayoría, cuando tienen vocación de servicio son generalmente muy trabajadores. Pero, aun en esos casos, sus tareas adolecen de sistemas o criterios para hacer más eficiente su acción. Esfuerzos para hacer más eficiente la labor del diputado se lleven a cabo. Ciertamente, el parlamento no puede ser un órgano concebido únicamente con criterios de eficiencia. El diputado, por la naturaleza política de sus funciones, debe decidir con alto espíritu conciliatorio, negociador y, en muchas oportunidades, hacerlo sobre la marcha; de ahí que se requiere la creación y desarrollo de sistemas de trabajo parlamentario. La evolución del quehacer legislativo se orienta hacia esa meta: conciliar técnica y política, métodos de trabajo ágiles y eficientes, compatibles con los cambios imprevistos que se producen en la actividad política.

111. Un examen de las tareas realizadas por los parlamentarios, con anterioridad a ocupar su cargo, pone de manifiesto en buena parte de los casos una labor reconocida en la comunidad y en el país; lamentablemente en otros no. Algunos llegan al parlamento sin méritos, por compromisos políticos, sin base sólida en la comunidad y, para desgracia del sistema, sin preparación ni experiencia. Todavía peor: algunos, altamente corruptos, desde antes de ocupar el cargo, han utilizado la función pública únicamente para

servirse de ella y, sin embargo, se les escoge para el cargo. En contraste, en otros se observa que han tenido una actividad importante en la sociedad en diversos campos: desde el intelectual, hasta el agricultor; desde el periodista hasta el empresario; desde el profesional hasta el maestro; desde el técnico hasta el dirigente comunal; eso hace al parlamento altamente representativo de la sociedad. Para llegar a diputado no debería bastar ese aporte profesional o técnico, se necesita una vocación política, un deseo de servicio y, sobre todo, un apoyo popular con una conducta ética intachable.

## **V. LA MODERNIZACIÓN NORMATIVA**

112. En esta sección se examinará la modernización normativa. Su objeto, esencialmente, aparece contemplado en los reglamentos o leyes orgánicas. Estos instrumentos integran en un solo texto, el conjunto de normas complementarias de las constitucionales sobre: los derechos y deberes de los diputados; la estructura interna del parlamento; el funcionamiento, las funciones de los órganos y los procedimientos para dictar los actos o atribuciones que corresponden al Poder Legislativo.

### **A. Los derechos, deberes de los diputados y la ética parlamentaria**

113. Conviene revisar los derechos y deberes de los parlamentarios. En una etapa del constitucionalismo se requería la máxima protección de los diputados frente a persecuciones del Poder Ejecutivo o de particulares. Hoy en día, ante la situación del narcotráfico y otros delitos que afectan la vida política, precisa una revisión de este conjunto de reglas. En particular, procede disponer de normas sobre la ética parlamentaria. La incorporación de disposiciones sobre ética parlamentaria, el establecimiento donde no aparecen previstas normas relativas a los deberes y las sanciones de

los diputados y el desarrollo complementario de las reglas constitucionales sobre incompatibilidades e inmunidades, comienzan a discutirse en foros parlamentarios. Cada día resulta de mayor importancia incorporar estas normas para que cumplan un papel preventivo, al advertir a los parlamentarios sobre posibles consecuencias de eventuales conductas indebidas suyas. La sanción por inasistencia, prevista en algunos ordenamientos parlamentarios, resulta insuficiente. El establecimiento de un conjunto de normas sobre la ética y las correspondiente sanciones, también repercute favorablemente en el prestigio de los diputados, eleva la imagen de los parlamentarios y así fortalece el parlamento y, como consecuencia, la legitimidad, la gobernabilidad y fe democráticas.

114. En este sentido, conviene estipular una sección de prohibiciones de los diputados para que se abstengan de: invocar el cargo de diputado para la realización de sus gestiones personales y privadas; aceptar regalos, propinas, favores, donaciones, recompensas u otros beneficios de cualquier tipo, cuando su aceptación comprometa o condicione sus decisiones; hacer uso de su equipo de oficina o de otros bienes públicos para asuntos personales; usar el título oficial, los distintivos o tarjetas de identificación o la papelería de su oficina para asuntos personales o a los funcionarios subalternos para beneficio propio, familiares o amigos; finalmente, los diputados deben abstenerse de legislar en beneficio propio. Estas prohibiciones cumplen además un papel preventivo. Como complemento, se establecen deberes de asumir una conducta en su actividad pública y privada, que pueda satisfactoriamente aceptar la fiscalización de los ciudadanos; y la obligación de abstenerse de discriminar en el ejercicio de su función por razones de raza, género o religión y ejercer sus funciones constitucionales con probidad y racionalidad; y respetar a los funcionarios y empleados del Organismo Legislativo.<sup>30</sup>

---

30 Ramírez, Marina y Muñoz, Hugo Alfonso Muñoz, CEDEL, Exposición de Motivos, Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, Junio, 1997, p. 12

## **B. La estructura interna del Poder Legislativo**

115. El parlamento es, en América Latina y en el mundo, un poder complejo, integrado por una pluralidad de órganos y con procedimientos igualmente complejos. Para facilitar su comprensión, en este trabajo se formula una clasificación de los órganos, según su creación jurídica, constitucional o reglamentaria; los primeros, con una regulación mínima en la Constitución Política y un desarrollo normativo complementario en el reglamento o, según el caso, en las leyes orgánicas que amplían las normas constitucionales en este campo; los segundos, creados y regulados únicamente en el reglamento o las leyes orgánicas, sin que la Carta Política dicte pautas sobre ellos. Entre los órganos constitucionales cabe mencionar el Plenario o Pleno, el Presidente del parlamento, las comisiones de investigación y las comisiones con potestad legislativa plenas (incorporadas en Argentina y en Costa Rica). Dentro de los órganos regulados legal o reglamentariamente están las comisiones denominadas permanentes ordinarias, que dictaminan o preparan las leyes, las especiales para determinadas funciones complementarias y las ad-hoc. Además, los órganos político-parlamentarios como las fracciones, grupos o bloques políticos que, con distintos nombres se les suele llamar y que juegan un papel muy importante en el proceso político parlamentario. La reunión de los jefes de estos grupos o fracciones con el Presidente de los parlamentos constituye un órgano de importancia parlamentaria, así como las reuniones de los jefes de bloques, grupos o fracciones entre ellos. Finalmente, los órganos administrativos que apoyan la actividad parlamentaria y que, sólo por excepción, son regulados en ese ordenamiento jurídico. Las Constituciones latinoamericanas, en general, norman en forma somera la organización, funciones y procedimientos de los órganos parlamentarios. Las leyes o los reglamentos según el caso, amplían, desarrollan y complementan esas disposiciones constitucionales. Por esa razón, aun los órganos constitucionales tienen, como se indicó, su desarrollo normativo complementario en el reglamento o las leyes orgánicas parlamentarias.

## **1. Órganos constitucionales**

116. i) Entre estos órganos, el Plenario o Pleno Legislativo está integrado por la totalidad de sus diputados y, por ello, se le considera el principal órgano parlamentario. Al Plenario le corresponde, en principio, dictar todas las decisiones del parlamento; pero puede delegar la aprobación de determinados proyectos de ley en las comisiones con competencia legislativa plena donde existen, para que éstas dicten el acto final. El Pleno lo preside una Mesa, Directorio Legislativo o Junta Directiva de su elección cuya integración varía. Los diputados de la Junta Directiva normalmente pertenecen a un solo partido, el mayoritario, que impone en la elección la fuerza de sus votos. Sin embargo, para regular la integración del órgano parlamentario de dirección del debate, en algunos países existen normas que exigen una representación proporcional de los partidos que conforman el parlamento. En ese sentido, el derecho parlamentario evoluciona hacia un directorio multipartidista para dar mayor objetividad y equilibrio a la dirección de los debates.

117. ii) El Presidente del Parlamento preside también la Junta Directiva o Mesa de ese poder, posee importantes atribuciones de dirección del debate y de representación. Su elección debe favorecer a aquel diputado con amplio conocimiento para conducir la discusión parlamentaria y, de ese modo, propiciar la aparición de un auténtico liderazgo parlamentario cuyo fortalecimiento favorecería la irrupción de nuevos dirigentes de relieve nacional. El reglamento o la ley orgánica respectiva debería contemplar plazos con un mínimo de dos años de duración del mandato del Presidente del parlamento, para poder cumplir con los objetivos mencionados.

118. iii) Las Comisiones Legislativas Plenas, conocidas como «miniplenarios», constituyen órganos que directamente legislan, su regulación tiene que ser constitucional y ofrecen la posibilidad de desconcentrar el Pleno. Se suele utilizar varios instrumentos: uno, como el español, en virtud del cual las comisiones ordinarias legislan, sin que exista una moción de delegación u otros sistemas

que expresamente crean otra categoría de comisiones denominadas plenas, cuya competencia solo la obtienen cuando el Pleno para el caso les delega el conocimiento de determinados proyectos de ley. El sistema argentino permite que: «Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros». <sup>31</sup>

119. Cuando se crea una categoría especial de comisiones con la potestad plena de legislar, como en Costa Rica, la integración de estas comisiones es de un número mayor que las permanentes ordinarias que únicamente preparan o dictamen sobre los proyectos. Las constituciones, como la Española y la costarricense inspirada en aquella, excluyen algunas materias que no pueden ser objeto de la delegación, como la electoral, la penal (en Costa Rica puede delegarse, lo que es peligroso), los presupuestos, la creación y modificación de impuestos, las reformas constitucionales y, en general, cualquier proyecto que requiera una mayoría calificada del Plenario. Mientras la delegación de determinados proyectos a estas comisiones se aprueba por una mayoría calificada (38 votos como mínimo); la avocación, que significa la recuperación del conocimiento del asunto por el Pleno o Plenario, se decide por mayoría absoluta de los diputados presentes.

El Plenario nombra las comisiones legislativas plenas, de manera tal que su composición refleje el número de diputados de cada partido que conforma el parlamento. Correspondería al reglamento legislativo o a la ley orgánica establecer el número de estas comisiones, su organización; los procedimientos para la tramitación de los asuntos dentro de las comisiones plenas y, en particular, los trámites para delegar y avocar un proyecto en el Plenario.

120. iv) Las Comisiones de Investigación, previstas en la Constitución Política, para indagar sobre cualquier asunto que el parla-

---

31 Artículo 79, reformado en 1994.

mento les somete, se examinaron por su carácter fiscalizador en la parte correspondiente al control político.

## **2. Los órganos reglamentarios o legales**

121. Por no estar previstos en la Constitución Política, se les denomina reglamentarios o legales. Su creación y regulación organizativa, funcional y procedimental aparecen en estos textos normativos. Ese carácter reglamentario o legal no les resta importancia; más bien algunas, como las permanentes que dictaminan los proyectos, encargadas de tramitarlos y prepararlos, tienen una relevancia fundamental, como lo advierte la doctrina: «Todos los parlamentos trabajan, mas o menos, por medio de las comisiones. No solamente las comisiones se presentan bajo formas diferentes, sino que ellas cumplen funciones variadas»<sup>32</sup> La mayoría de parlamentos utilizan diversas formas de comisión: en su composición, su nombramiento, su naturaleza, su carácter permanente, sus funciones amplias o restringidas y el papel dentro del procedimiento legislativo. Se establece una tipología de esos órganos en razón de la función que cumplen. Las comisiones abren también la posibilidad de un contacto con los sectores, quienes se presentan ante ellas a expresar sus criterios, a apoyar o a refutar determinados proyectos de ley.

### **a) Los órganos parlamentarios**

Se les denomina así para diferenciarlos de los órganos político parlamentarios.

122. i) **Las Comisiones Permanentes ordinarias o Dictaminadoras.** Se les conoce con el nombre de permanentes, por su carácter estable; ordinarias por ser las típicas que preparan la ley y también se les denomina dictaminadoras por cumplir la función de informar o dictaminar sobre los proyectos de ley. Desde una perspectiva procesal, desempeñan la tarea de preparar los proyectos de ley; en la práctica, sin embargo, lo elaboran y deciden sobre su

---

32 Laundy, Philip, *Les Parlements dans le monde contemporain*, Edition Payot Lausanne, 1989, p. 133

contenido. Por ello se afirma que son la verdadera sede de la legislación, donde la oposición puede hacer oír mejor su voz y dar peso decisivo a su voto,<sup>33</sup> pero su competencia se limita jurídicamente a la preparación del proyecto de ley, a diferencia de las con potestad legislativa plena, que sí tienen la competencia de aprobar directamente el proyecto en definitiva para enviárselo al Poder Ejecutivo, para la sanción correspondiente.

123. En principio, ningún proyecto de ley puede ir al Plenario, sin el correspondiente estudio y dictamen o informe de esas comisiones; salvo una moción que dispense ese trámite. En general, puede advertirse una tendencia de aumentar el número de las comisiones dictaminadoras, para estudiar mejor los problemas que, por su especialidad y alto grado de complejidad, adquieren una nueva dimensión, como los relativos a la familia y al ambiente, a la salud, a la actividad financiera, bursátil, etc. También la cantidad de comisiones especiales se amplía para responder a problemas específicos a los cuales se les quiere dar un trato distinto. Esta tendencia de aumentar el número de comisiones hace del parlamento una institución aun más compleja, por la variedad y diversidad de su conformación; pero esa ampliación busca dotar al Poder Legislativo de mayor capacidad institucional para responder, normativamente, a los nuevos fenómenos y conflictos sociales, económicos y políticos. Varias son las razones para insistir en la idea del fortalecimiento de las comisiones ordinarias: en primer término, el Pleno o Plenario, al ser un órgano conformado por un alto número de integrantes, no es un lugar propicio para discutir con la profundidad, tranquilidad y rigor los proyectos de ley. Se requiere, en consecuencia, el fortalecimiento de las comisiones, órganos a cargo de la preparación de la ley, en cuyo seno las fuerzas representadas proporcionalmente han de expresar sus puntos de vista, como se indicó y presentar sus enmiendas con mayor amplitud y posibilidad de discusión. En segundo término, las comisiones no están asediadas por la prensa y su trabajo es menos espectacular y por ello

---

33 Ortiz, *ibid.* P. 79



más reposado y sereno que el Pleno. En tercer término, las comisiones constituyen la sede natural de la elaboración de la ley; al Pleno le corresponde su aprobación, como se indicó. En cuarto término, la posibilidad de nombrar subcomisiones en el seno de las comisiones facilita el trabajo de las éstos órganos: pueden concebirse como etapas dentro del procedimiento y hacerse únicamente para el proyecto que se estime conveniente en razón de criterios como el grado de complejidad o la necesidad de que un grupo más pequeño lo estudie o pueden concebirse como órganos permanentes dentro de una comisión para revisar en todos los casos, en un grupo más pequeño, determinados proyectos, como podría ser el presupuesto. El fortalecimiento de las comisiones permitirá leyes mejor preparadas, discusiones más profundas y serenas con la participación de expertos; pero debe acompañarse de un fortalecimiento del apoyo técnico y administrativo que le facilite la labor a estos órganos parlamentarios.

124. ii) **Las Comisiones Especiales.** Éstas, normalmente, no se refieren a la tramitación o preparación de los proyectos de ley, aluden más bien a determinados aspectos de importancia parlamentaria. Por ejemplo, la de redacción cumple la relevante tarea de precisar el contenido formal del texto jurídico.<sup>34</sup> La Comisión de reglamento o de la ley orgánica, para las reformas al propio régimen interno del parlamento, estudia las propuestas de reforma de ese instrumento normativo, esencial en la vida parlamentaria. Además, caben mencionarse las comisiones especiales de Relaciones Internacionales y la de Modernización y Desarrollo Legislativo que ha adquirido gran significación por el proceso de fortalecimiento parlamentario.

125. iii) **Las comisiones ad-hoc,** nombradas por el Plenario, para encargarles el conocimiento de determinados asuntos específicos, desaparecen cuando cumplen con su tarea.

### ***b. Órganos político-parlamentarios***

126. Con el desarrollo de los partidos políticos, los grupos que los representan en la parlamento han ido ganando terreno. La

crisis de los partidos políticos no ha afectado el proceso de consolidación, de apoyo técnico y de aceptación en general, del papel de las fracciones o grupos políticos en el seno de la Asamblea Legislativa. Tres son los órganos político parlamentarios: las fracciones políticas; la reunión de jefes de fracción con el Presidente de la Asamblea; y los jefes de fracción.

127. **I) Las fracciones políticas.** Estos órganos representan al partido que los eligió diputados. Es cierto que todos los ciudadanos que cumplan los requisitos previstos en la Constitución pueden aspirar a ocupar una curul. Pero para ser candidato y resultar electo, es, general, necesario apoyarse en un partido político. El tratadista francés, M. Ameller advierte: « La unión estrecha que se establece entre el candidato y el partido es más una situación de hecho que de derecho. Pocos textos mencionan esta relación. Al contrario, muchas legislaciones consideran todavía el acto de la candidatura como un acto de voluntad individual, independientemente del contexto político en el cual se expresa»<sup>35</sup> Esa afirmación no es de recibo para todos los países, algunas normas electorales prevén el procedimiento de elección, el órgano que debe hacerlo y únicamente pueden aspirar a participar en un proceso electoral los ciudadanos inscritos en un partido político.

128. El reglamento o las respectivas leyes orgánicas del parlamento establecen, en diferentes disposiciones, alguna normativa sobre las fracciones políticas, pero falta un desarrollo jurídico más amplio para encauzar la actividad de estos órganos. Algunos consideran, como Ameller, no solo que no existen disposiciones, sino que no conviene que esos aspectos sean regulados. Cuando se les asigna un papel importante en la determinación del uso de la palabra, como grupo, para convertir el poder legislativo justamente en un cuerpo de grupos, que expresan sus criterios, al mismo tiempo que el de los diputados considerados de modo individual, en ese caso, sí se requiere una regulación más adecuada. Desde una pers-

---

35 AMELLER, Pichel, *Parlements*, Presses Universitaires de France, 1966, p. 52

pectiva jurídica se estima que los estatutos del partido y de las fracciones constituyen fuente indirecta del derecho parlamentario.

129. Las fracciones, grupos o bloques deben tener un peso político y el apoyo de un conjunto de asesores para cumplir sus delicadas e importantes tareas. Aunque no siempre ocurre así, es importante también dotar a cada diputado de un asesor o de un asistente y de una secretaria, como mínimo para desempeñar sus tareas parlamentarias. Sin embargo, ello implica un aumento del personal parlamentario.<sup>36</sup>

130. ii) **La reunión de jefes de fracción con el Presidente del parlamento**, que en algunos países conforma la comisión política por excelencia, constituye un órgano importante de coordinación y colaboración entre los distintos grupos políticos. Con el liderazgo del Presidente del parlamento, este órgano resulta ser un factor decisivo para la buena marcha de la actividad legislativa. Se reúne cada periódicamente y planifica el trabajo semanal. Este plan soporta los cambios que suelen presentarse en la actividad del Plenario.

131. iii) **Los Jefes de fracción**. Electos por sus compañeros de grupo político, para un período de un año, participan activamente en las tareas parlamentarias y cada vez es mayor su legitimación jurídica para ciertos trámites, como presentar mociones de alteración del orden del día y para preparar determinadas decisiones con el Presidente de la Asamblea Legislativa. No obstante lo anterior, según la propia experiencia vivida durante 1992 y la de otros, las tareas derivadas de ese cargo son altamente difíciles por sus responsabilidades políticas, ejercidas sin relación jerárquica y sin instrumentos de sanción frente a los demás compañeros diputados que son quienes lo escogen y lo pueden destituir.

---

36 En el campo de la asesoría parlamentaria, el país ha evolucionado; se inició en 1970 con la instalación del Departamento de Servicios Técnicos, para extenderse poco a poco a diputados de modo individual y, más recientemente, a las fracciones o grupos políticos.

***c. Los procedimientos parlamentarios***

132. La actividad propiamente legislativa es tan compleja como la organización. Por actividad se entiende el conjunto de tareas y procedimientos, que realiza el parlamento para dictar los distintos actos de su competencia. Efectivamente, el legislativo tiene un conjunto de atribuciones, previstas en la Constitución Política; algunas son de naturaleza normativa, como leyes, reformas a la constitución y la elaboración del reglamento; otras, de naturaleza presupuestaria; las demás de control político, como las comisiones de investigación y la censura y, también, las de carácter administrativo, como los nombramientos, entre otros. Al ser sus órganos colegiados, la conformación de la voluntad se realiza mediante los procesos de deliberación, de discusión. Para ello, el reglamento o la ley del parlamento establece normas de funcionamiento sobre el quórum, las votaciones, el uso de la palabra.

133. Para dictar los actos de su competencia, el parlamento sigue diversos procedimientos que se pueden reducir a tres categorías: en primer término, el procedimiento para emitir la ley; en segundo término, los procedimientos de actos especiales que tienen el carácter de ley, pero que constituyen más bien actos de control diferentes a las leyes ordinarias, como por ejemplo, las aprobaciones a los tratados internacionales, el presupuesto de la República, las autorizaciones; y, finalmente, otros actos que no tienen el carácter de ley. Las dos categorías de actos se expresan formalmente por medio de decretos legislativos y, el tercero, mediante acuerdos legislativos.<sup>37</sup>

134. Los proyectos de ley se tramitan mediante el procedimiento ordinario y el extraordinario. Para cumplir con el primero, el trámite necesariamente se inicia con la presentación por un diputado o por el Poder Ejecutivo; luego se discute y en determinados países existe una primera decisión y el Presidente del parla-

---

37 Ramírez Marina, Manual de Procedimientos Legislativos, PRODEL, San José, Costa Rica, 1995, p. 269

mento respectivo lo remite a una comisión ordinaria para su conocimiento, discusión, modificaciones y consulta, si es del caso, a otras entidades o grupos interesados. El trámite en comisión concluye con el informe o dictamen. Este proceso es bastante sencillo, sin formalidades especiales y con suficiente flexibilidad para tener oportunidad de profundizar y discutir ampliamente el proyecto. Incluso pueden nombrarse subcomisiones para estudiar con mayor amplitud el proyecto.

135. Una vez dictaminados, los proyectos pasan al Plenario para su conocimiento. En el Plenario pueden ser delegados a una de las comisiones legislativas plenas, en los países en que existe o ser tramitados directamente por ese órgano, según lo previsto en el reglamento o en la ley orgánica. En su trámite en el Plenario, los diputados pueden proponer modificaciones y, en algunos casos, el proyecto vuelve de inmediato y sin necesidad de otro trámite a la comisión dictaminadora para el conocimiento y resolución de las enmiendas. En otros países directamente en el Pleno se conocen las mociones. En algunos ordenamientos existe la consulta a los tribunales constitucionales sobre determinados proyectos obligatoriamente y otros de modo facultativo.

136. Un proyecto de ley sigue el procedimiento extraordinario cuando toma un camino distinto al normal o no utiliza todos los trámites previstos para el proceso ordinario. Mediante la aprobación de una moción, normalmente con una mayoría calificada, se le dispensa a un asunto de la obligación de cumplir determinadas etapas, como del dictamen de una comisión, su publicación y se conoce directamente por el Plenario. Cabe considerar también trámite extraordinario el delegado en una comisión con potestad legislativa plena, en los países donde existe, por cuanto no sigue el procedimiento ordinario para la aprobación de la ley si no un muy diferente.

137. Otros actos, como el presupuesto, que según algunas constituciones tiene el carácter de ley, sigue un procedimiento con algu-

nas diferencias del utilizado por ésta. Los actos que, por mandato constitucional, no tienen carácter de ley se tramitan según su propio trámite, previsto o no en el reglamento o en la ley orgánica, en armonía con su naturaleza. En ese sentido, es muy diferente el trámite para realizar nombramientos, que aquél empleado por una comisión de investigación. Regular de modo flexible estos procedimientos con precisión y claridad posibles, en armonía con la Constitución y los principios parlamentarios, evita la arbitrariedad y la incerteza jurídica y permite un desarrollo parlamentario.

## **VI. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

138. El fortalecimiento de la actividad administrativa, técnica, presupuestaria e informática para apoyar las tareas político-legislativas del parlamento, no para sustituirlas, es recomendable. Proyectar una estrategia que parta del establecimiento de una comisión para la modernización, como órgano encargado de realizar un conjunto de actividades tendientes a esa finalidad, resulta aconsejable en cualquier proceso de esa naturaleza.

139. La forma de organizar la propia comisión debe responder a criterios de proporcionalidad y consenso políticos, multipartidista, con garantía del pluralismo político para lograr, posteriormente, acuerdos básicos para el proceso de modernización. Debe ser presidida por un Diputado de alto nivel, preferiblemente, el propio Presidente o el Vicepresidente del parlamento. El número de integrantes puede ir de cinco a nueve miembros, dependiendo también del número de integrantes del parlamento y de partidos políticos.

140. Las reglas sobre el funcionamiento, procedimientos y métodos de trabajo de ese órgano encargado de la modernización deben permitirle la agilidad necesaria y métodos de trabajo satisfactorios para adoptar las decisiones, según lo previsto en el propio ordenamiento parlamentario o dictarlas para esa finalidad. Se re-

quiere, de acuerdo con la experiencia, contar con una unidad ejecutora para darle seguimiento al proceso de modernización y establecer, igualmente, la organización, las competencias y las tareas de esa unidad.

141. La comisión de modernización, o el órgano equivalente, cumple normalmente con las siguientes funciones: a) la aprobación de un plan general del proceso de modernización, que involucre los lineamientos generales, las etapas y todos los aspectos concernientes al proceso; b) la dirección, coordinación, el seguimiento y la supervisión de todo el proceso de modernización; c) el enlace entre la una unidad para ejecutar el proyecto y el parlamento y d) la emisión de los acuerdos necesarios para la ejecución de los distintos aspectos de la modernización.

142. Conviene que la comisión tenga un apoyo administrativo, por un secretario ejecutivo o funcionario equivalente, cuyas funciones consisten en ejecutar los acuerdos de la comisión y servir de enlace en el proceso de ejecución y en las tareas de coordinación entre la unidad ejecutora y la comisión de modernización. Este órgano ejecutivo resulta importante para la buena marcha del proceso.

143. La estrategia de modernización debe buscar la creación de las condiciones favorables para un ambiente interno positivo, con equilibrio político, objetividad en las decisiones, respeto al pluralismo, que favorezca el consenso del parlamento para lograr primero el respaldo necesario en la creación de esa comisión o comité de modernización y, posteriormente, para mantenerlo de modo sostenible durante el proceso de modernización y aun después. En particular, ese clima debe darse en la ejecución de las tareas de coordinación y cooperación de los protagonistas del proceso: los funcionarios y órganos internos, administrativos y legislativos del parlamento y de las fuerzas o grupos políticos representados en ella.

144. El proceso de modernización debe definirse por etapas, que no se extiendan por un tiempo excesivo, pero tampoco puede

festinarse el trabajo. Un plazo de 24 a 36 meses puede ser el tiempo suficiente para el proceso. Es importante la información a los diputados para que éstos puedan conocer, con detalle, el avance, los resultados y, en general, las experiencias, con sus aciertos y errores, de los respectivos procesos de modernización. Para esa finalidad, conviene planificar con rigor los informes periódicos y las informaciones, así como visitas, incluso a otros países, para intercambiar información, motivar a los parlamentarios sobre el proceso y enriquecerse recíprocamente con las discusiones sobre la modernización parlamentaria.

145. El desarrollo de evaluaciones sobre el equipo, asistencia técnica y necesidades de capacitación en las oficinas de análisis y control del presupuesto de los parlamentos, sus instrumentos de coordinación con las oficinas gubernamentales, su ligamen con las contraloría o auditorías generales a cargo del control de la hacienda pública constituyen aspectos fundamentales para modernizar el proceso presupuestario en sus diversas etapas e instancias.

146. Para lograr ese desarrollo institucional en materia presupuestaria, conviene diseñar una estrategia y un plan de trabajo detallados para el fortalecimiento de esas oficinas de apoyo legislativo que ejerzan la fiscalización del proceso presupuestario y que puedan colaborar en el análisis de la legislación correspondiente. Las comisiones de presupuesto tienen que contar con un adecuado apoyo técnico para la aprobación presupuestaria, lo cual permitirá, posteriormente, realizar las evaluaciones y las fiscalizaciones oportunas. De igual manera, cabe concebir que el proceso presupuestario no debe aparecer aislado en su preparación, aprobación y ejecución. La información suministrada por las dependencias de los ministerios a la hora de elaborar el presupuesto deben aprovecharse para el examen y las enmiendas de la legislación tributaria y presupuestaria y, en particular, para determinar el impacto presupuestario de los presentes y futuros acuerdos crediticios. Debe fortalecerse la capacidad de las comisiones presupuestarias para iniciar las investigaciones concernientes a los requerimientos presupuestarios



de los ministerios y órganos del Poder Ejecutivo y el gasto de los fondos públicos de dichas entidades. Preparar al personal en el sistema efectivo de análisis fiscal de los proyectos de ley pendientes, los sistemas de trabajo, la aplicación de sistemas similares al Sistema Financiero Integrado Administrativo (SIGFA), en otros países latinoamericanos, constituye una importante prioridad. También se pueden buscar otros sistemas igualmente eficientes. En las distintas fases donde participa el parlamento: en la aprobación, el control y evaluación del presupuesto conviene una labor de estrecha coordinación con las contraloría o auditorías, encargada de la fiscalización de la hacienda pública. Los manuales sobre la preparación, análisis, interpretación y control del presupuesto, dirigido a asesores legislativos, con formatos de presentación del presupuesto y elaboración de reportes de gasto, deben ser objeto de permanente consulta porque ayudan al proceso de formación de los funcionarios. El diseño de un programa específico para conocer el impacto fiscal de las legislaciones pendientes, sobre la base de la situación fiscal actual y su proyección para los próximos años, así como la elaboración de criterios más amplios que permitan a los legisladores determinar el impacto económico de determinadas leyes, se convierten en herramientas fundamentales en el proceso económico del país, en la gobernabilidad y en el posterior control de la ejecución de esas leyes.

147. La modernización ha de abarcar la creación de un sistema de manejo de la información sobre las actividades parlamentarias que permita aprovechar al máximo el uso de la tecnología informática. Un plan de capacitación se requiere en los parlamentos donde la informática no ha adquirido un nivel de desarrollo satisfactorio. Ello debe permitir el registro de las leyes vigentes y la incorporación de las nuevas. Dentro de este contexto, las bibliotecas parlamentarias son de la mayor importancia como apoyo de la actividad legislativa y requieren un proceso de fortalecimiento.

## CONCLUSIÓN

148. La estrategia para la modernización del parlamento comprende varios niveles y su desarrollo es progresivo. Los niveles tienen que obedecer a aspectos políticos institucionales que, inevitablemente, tocan las constituciones, el reglamento o las leyes orgánicas, según el caso.

149. Desde una perspectiva del control constitucional, cabe advertir la ausencia histórica de una adecuada fiscalización de las leyes y la falta de organismos tendientes a evitar la arbitrariedad legislativa; esas instancias, cuando existen, no siempre cuentan con competencias ni con un desarrollo institucional suficiente para someter a los parlamentos a esa fiscalización constitucional.

150. El nivel de relación con la comunidad toca el aspecto representativo y la representatividad del parlamento y de sus diputados. Se reclama un vínculo más cercano de ambos, parlamento y diputados y, sobre todo, la rendición de cuentas de su labor a su comunidad. Estas cuentas deben rendirse en el plano legislativo y en la forma en que se fiscalizó la actividad gubernamental. Las comunidades también reclaman ayudas, contribuciones, pero es preferible que se fortalezca las organizaciones locales y evitar que el diputado se convierta en un proveedor directo de fondos públicos.

151. El otro nivel, el normativo, implica un esfuerzo para ajustar las reglas de organización y procedimientos propiamente parlamentarias a las exigencias actuales. Se advierte en algunos países, un desarrollo institucional apenas incipiente, producto de anteriores dictaduras. En ese contexto, el parlamento continúa siendo únicamente una asamblea, que pretende resolver todos los asuntos; y las comisiones, órganos naturales para discutir con profundidad y madurez, no cuentan con disposiciones jurídicas ni con apoyo

técnico suficiente para cumplir con sus tareas de preparación de la ley. Estas últimas lejos de ser el centro de la elaboración de la ley, como en los países avanzados, constituyen colaboradores débiles, sin contar con una preponderancia en el procedimiento legislativo.

152. En ese mismo orden, ligado con aspectos institucionales, las comisiones de investigación presentan un desarrollo igualmente preocupante, al ignorar su gran papel en la investigación de grandes problemas. Con un alto grado de ineficiencia en sus resultados, en los países donde funcionan, estas comisiones necesitan reformas institucionales, administrativas, técnicas para alcanzar metas que reclama una sociedad ávida de investigaciones de determinados hechos cuyas repercusiones sociales y políticas son incuestionables. El factor político partidario y la ausencia de expertos se confabulan contra un trabajo responsable e impiden resultados positivos que, incluso, propicien reformas legales significativas.

153. Una estrategia de desarrollo no puede ignorar que el diputado, individualmente concebido, ha de contar con los apoyos técnicos y políticos necesarios para cumplir con sus tareas parlamentarias. El diputado no es un técnico ni un científico, es un político que encauza su acción con visión histórica y con una sensibilidad de la realidad y de los cambios de la cual el científico y el técnico carecen. El diputado, verdadero líder, se convierte en un artista del manejo social de la comunidad, a la cual conduce y orienta.

154. La formación del derecho parlamentario y de la especialidad en asuntos parlamentarios constituyen herramientas indispensables para poner al servicio del diputado conocimientos, doctrinas, jurisprudencia; además, se requieren bibliotecas especializadas en esos temas que le permitan al diputado la información conceptual y académica necesaria para jugar un papel más activo y un liderazgo nacional. Estos apoyos no siempre se encuentran en los parlamentos latinoamericanos.

155. La modernización administrativa y técnica requerirá de un sistema de capacitación permanente que involucre varios niveles: desde las destrezas y conocimientos para funcionarios administrativos, hasta la formación de los técnicos y de asesores que deben reunir un conjunto de saberes que integren lo político, lo sociológico, lo jurídico, lo administrativo, lo económico y la comunicación social. Se trata de hacer esfuerzos integradores. Cursos cortos para refrescar ideas, nuevas ciencias y nuevos conocimientos resultan imprescindibles para la formación de ese personal. La Maestría en Asuntos Parlamentarios, desarrollada por PRODEL, en Costa Rica, supuso un esfuerzo de integración de la ciencia política, con la economía, la administración y el derecho. Significó también un estímulo para el estudio, la búsqueda de información, de investigación; y, así, contribuyó con el proceso legislativo de manera calificada, científica y técnica. La enseñanza tiene que responder a diagnósticos de capacitación de cada parlamento. En ese contexto, la administración parlamentaria ha de responder a las necesidades de la actividad política, de sus principales protagonistas y de los órganos políticos que intervienen en los procesos legislativos; pero también debe integrar formaciones en materia presupuestaria, en la selección de los recursos humanos y en la utilización de la informática dentro del proceso legislativo para producir y acceder a la información adecuada para el cumplimiento de las tareas parlamentarias.

156. Sin necesidad de crear instituciones regionales centralizadas, la informática y las nuevas avenidas de comunicación ofrecen la posibilidad de intercambiar datos, transmitir experiencias, discutir soluciones y abrir un espacio de posibilidades que permitan al parlamento como institución, a sus legisladores y a sus funcionarios, asesores y técnicos, enriquecerse permanentemente en estas tareas fundamentales para democracia y el desarrollo.

157. No se trata de hacer posible lo imposible; se trata de hacer posible y viable lo necesario.