

Instrumentos de control parlamentario

**Estudio comparativo
de 88 parlamentos nacionales**

Redacción y edición:
Hironori Yamamoto

Copyright © Inter-Parliamentary Union 2007
Reservados todos los derechos
Impreso en Suiza

ISBN: 978-92-9142-352-1

La financiación del cuestionario sobre el que se basa gran parte de la presente publicación fue generosamente proporcionada por el Programa de fortalecimiento de la capacidad, del Instituto del Banco Mundial.

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir esta publicación parcial o totalmente, de cualquier forma y por cualquier medio – electrónico, mecánico, mediante fotocopiado, grabación o por otros medios cualesquiera – sin autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

Esta publicación es difundida a condición de que no sea prestada, vendida, alquilada o difundida de cualquier forma, en el comercio o por otros medios cualesquiera sin el consentimiento previo del editor, con una representación o cubierta distintas de las de la publicación original y a reserva que la misma condición sea impuesta al editor subsiguiente.

Publicado por la Unión Interparlamentaria
Apartado Postal 330
1218 Le Grand Saconnex
Ginebra, Suiza
Tel.: +41 22 919 4150
Fax: +41 22 919 4160
Correro-e: postbox@mail.ipu.org
Internet: <http://www.ipu.org>
Impreso por PCL Presses Centrales SA, Renens, Suiza

Índice

Preámbulo	7
Introducción	9
Parte 1: Las comisiones parlamentarias	15
1.1 Sistemas de comisiones	15
1.2 Labor de las comisiones relativa a la información del gobierno	17
1.3 El gobierno en las comisiones	29
1.4 Participación de los ciudadanos en las comisiones	30
1.5 Informes de las comisiones	36
1.6 Investigaciones parlamentarias	41
1.7 Misiones	46
Parte 2: La cámara	48
2.1 El ejecutivo en el parlamento	48
2.2 Preguntas	52
2.3 Debates	66
2.4 Voto de confianza	70
Parte 3: Otras instituciones de control	77
3.1 Los defensores del pueblo	77
3.2 Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)	80
Anexo:	83
Glosario	83
Parlamentos encuestados	88

Figuras

Figura 1.1:	¿En cuántas comisiones puede participar un parlamentario?	28
Figura 1.2:	Participación de los parlamentarios que no son miembros titulares en las reuniones de las comisiones	29
Figura 1.3:	¿Celebra audiencias el parlamento en las comisiones?	31
Figura 1.4:	¿Puede el parlamento crear comisiones de investigación?	42
Figure 2.1:	Presentación de la política de un nuevo gobierno al parlamento	48
Figura 2.2:	Intervenciones realizadas al inicio del período parlamentario de sesiones	49
Figura 2.3:	¿Se reserva el parlamento tiempo para preguntas orales?	53
Figura 2.4:	Periodicidad y frecuencia de los turnos de preguntas	53

Figura 2.5:	Preguntas orales anunciadas con antelación _____	55
Figura 2.6:	Preguntas suplementarias _____	57
Figura 2.7:	¿Pueden los parlamentarios presentar preguntas por escrito? _____	59
Figura 2.8:	¿De qué manera se responde a las preguntas formuladas por escrito? _____	60
Figura 2.9:	Plazo para la contestación del gobierno a las preguntas formuladas por escrito _____	61
Figura 2.10:	Ampliación del plazo para contestar a las preguntas formuladas por escrito _____	62
Figura 2.11:	Procedimiento para las interpelaciones _____	63
Figura 2.12:	¿Quién puede presentar una interpelación? _____	64
Figura 2.13:	Votos de censura _____	70
Figura 2.14:	Requisitos para el inicio y la aprobación de una moción de censura _____	72
Figura 2.15:	Procedimientos para la destitución de miembros del ejecutivo _____	74
Figura 3.1:	¿Qué parlamentos reciben informes del defensor del pueblo? _____	78
Figura 3.2:	¿Qué parlamentos reciben informes de las entidades fiscalizadoras superiores? _____	82

Recuadros

Recuadro 1.1:	Ejemplos de los diferentes sistemas de comisiones _____	15
Recuadro 1.2:	Inspección anual de la Asamblea Nacional de la República de Corea a la administración del Estado _____	19
Recuadro 1.3:	El Comité de Cuentas Públicas del Parlamento de Uganda _____	20
Recuadro 1.4:	El Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes del Reino Unido _____	20
Recuadro 1.5:	Pedido de auditoría cursado por la Cámara de Cancilleres del Japón _____	21
Recuadro 1.6:	Asistencia del Tribunal de Cuentas a la Comisión Mixta sobre Proyectos, Presupuesto y Tributación del Brasil _____	21
Recuadro 1.7:	Brasil: Examen de los planes y programas por parte de una comisión mixta _____	23
Recuadro 1.8:	La Comisión de Equidad de Género del Senado de México _____	24

Recuadro 1.9: Control de la aplicación de la CEDAW en Sudáfrica _____	24
Recuadro 1.10: Control de la aplicación de la ley en el Parlamento Eslovaco _____	25
Recuadro 1.11: Subcomisiones de control en la Cámara de Representantes de Filipinas _____	25
Recuadro 1.12: La Comisión Mixta para el examen de normas de aplicación en el Canadá _____	27
Recuadro 1.13: Consultas con los ministros de la Cámara de Representantes de los Países Bajos _____	30
Recuadro 1.14: Sesiones abiertas en el Parlamento danés _____	34
Recuadro 1.15: Relación entre el Defensor Nacional del Pueblo y la Comisión de Peticiones de la Cámara de Representantes de los Países Bajos _____	36
Recuadro 1.16: Contenido de un informe habitual de una comisión _____	37
Recuadro 1.17: Funciones de un ponente en la Cámara de Diputados de Rumania _____	37
Recuadro 1.18: Clases de asesores de las comisiones parlamentarias en Croacia _____	38
Recuadro 1.19: Informes y manifestaciones de desacuerdo de la minoría en el Consejo Nacional austríaco _____	39
Recuadro 1.20: Presentación de opiniones a la Comisión de Finanzas y Presupuesto de la Cámara de Diputados de Luxemburgo _____	40
Recuadro 1.21: Discusión de los informes del Defensor del Pueblo en la Cámara de Representantes de Bélgica _____	40
Recuadro 1.22: Solicitud de poderes especiales por las comisiones existentes en la Asamblea Nacional francesa _____	43
Recuadro 1.23: Bélgica: Ejemplo de las atribuciones de una comisión de investigación _____	44
Recuadro 1.24: La Delegación Financiera de Suiza _____	46
Recuadro 1.25: Las misiones de información de la Asamblea Nacional francesa _____	47
Recuadro 2.1: Discursos inaugurales en los parlamentos bicamerales	49
Recuadro 2.2: Alocuciones de apertura en el Parlamento del Japón (la Dieta) _____	50
Recuadro 2.3: Comparecencias del poder ejecutivo en la Cámara de Diputados de México _____	51
Recuadro 2.4: Funcionamiento diario de la labor de la Cámara de Representantes de Australia _____	54

Recuadro 2.5: Turnos de preguntas en la Asamblea Nacional francesa	54
Recuadro 2.6: Rotación de los ministros en la Cámara de Representantes de Irlanda	56
Recuadro 2.7: Firmas requeridas para la formulación de preguntas por escrito	59
Recuadro 2.8: Preguntas escritas y respuestas orales en la Cámara de Diputados de Rumania	61
Recuadro 2.9: Interpelaciones importantes y de menor importancia en el Bundestag alemán	65
Recuadro 2.10: Debate de los informes de los comités restringidos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido en el Westminster Hall	67
Recuadro 2.11: La Conferencia de Presidentes, Francia	68
Recuadro 3.1: La Comisión sobre la Constitución, Parlamento sueco	79
Recuadro 3.2: El comisionado para las fuerzas armadas del Bundestag alemán	79
Recuadro 3.3: Las tres E de las auditorías de gestión	81

Preámbulo

La existencia de un sistema de gobierno democrático sólo es posible si median la transparencia y la responsabilización. En este sentido, la responsabilidad principal incumbe directamente al parlamento: mediante su función de control, y en nombre del pueblo al que representa, este órgano exige al gobierno la rendición de cuentas, y vela por que la política y la acción gubernamentales sean eficaces y acordes con las necesidades del público. El control parlamentario también es crucial para vigilar si el gobierno comete excesos.

En la actualidad, el control parlamentario se extiende a todas las áreas de actividad. El sector de la seguridad, por ejemplo, ha dejado de ser tabú para el parlamento. La importancia y el alcance cada vez mayores del control parlamentario son decididamente positivos para la adopción de decisiones de ámbito nacional e internacional relativas a la gestión de los asuntos públicos.

La Unión Interparlamentaria (UIP) se complace en presentar este nuevo estudio, un compendio de prácticas parlamentarias en materia de control, función que adopta diversas formas en distintos lugares del mundo. Se facilita en la obra información sobre la amplia gama de herramientas de las que los parlamentos ya disponen o a las que tal vez deseen recurrir; se analizan los elementos comunes y las diferencias entre las herramientas aplicadas en 88 países, y se proporcionan numerosos ejemplos. La UIP expone el abanico de opciones que los parlamentos y otros actores interesados podrán tomar como referencia al intentar potenciar la eficacia y la eficiencia. La Organización prevé continuar la investigación para evaluar cómo se utilizan estas herramientas en la práctica y cuáles son sus efectos y sus resultados.

Animo a los lectores a utilizar esta publicación junto con la información disponible en el sitio web de la UIP (www.ipu.org), entre otras cosas, las descripciones por país de los recursos y mecanismos de control parlamentario recogidas en la base de datos PARLINE sobre parlamentos nacionales, así como el completo fichero creado al elaborar el presente estudio.

Deseo transmitir mi más sincero agradecimiento al Sr. Hironori Yamamoto y al parlamento de su país, la Dieta Nacional del Japón. En comisión de servicios para la UIP, Hironori redactó y editó esta obra con gran esmero y dedicación.

También deseo expresar mi agradecimiento al Instituto del Banco Mundial, que facilitó la financiación de la tarea inicial de recolección de datos que sirvió de base al presente estudio.

Espero que los parlamentos, los estudiosos y demás actores de este campo, así como los defensores de la democracia, encuentren esta obra provechosa para su cometido de fortalecer las instituciones parlamentarias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders B. Johansson', with a long horizontal stroke extending to the right.

Anders B. Johansson
Secretario General

Introducción

Por lo general, se habla del parlamento como del poder legislativo de un gobierno. Según el modelo de John Locke relativo a la separación de poderes, el poder legislativo y el poder ejecutivo deben estar separados. La legislación establece normas y el poder de ejecución, y el ejecutivo está subordinado al cuerpo legislativo, ante quien rinde cuentas.

Por ser el órgano que representa al pueblo, el parlamento se encarga de verificar que la administración de la política pública refleje las necesidades de la población y las atienda. Asimismo, debe velar por que la política convenida se aplique correctamente y beneficie a los ciudadanos destinatarios. Esta tarea se ejecuta mediante el control parlamentario.

En el presente estudio, basado en datos procedentes de 88 parlamentos de todo el mundo, se facilitan ejemplos concretos de los instrumentos utilizados por diferentes parlamentos para fiscalizar la gestión de sus gobiernos. Se espera que sirva de orientación práctica a quienes se desempeñan en el poder legislativo y a quienes trabajan para fortalecer los parlamentos a fin de que éstos ejerzan mejor su función de control.

En esta obra, se emplea la siguiente definición de la expresión «control parlamentario»: «examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación». Esta definición se centra en la finalidad y el carácter de las actividades de control, más que en las fases de procedimiento en las que tienen lugar. Comprende tanto la labor de las comisiones parlamentarias y del pleno de la cámara, como la de las sesiones que tienen lugar durante la fase parlamentaria de los proyectos de ley y el ciclo presupuestario.

A partir de esta definición, las funciones clave del control parlamentario pueden describirse de la forma siguiente:

- ◆ detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional por parte del gobierno y los organismos públicos. En el núcleo de esta función está la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos;
- ◆ hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes. Detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos. Por ello, puede mejorar la eficacia, la economía y la rentabilidad de las operaciones gubernamentales;

- ◆ velar por que las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento realmente se lleven a la práctica. Esta función comprende la vigilancia de la consecución de los objetivos establecidos por la legislación y previstos en los propios programas de gobierno, y
- ◆ mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y mejorar la confianza del público en el gobierno, condición específica para la aplicación eficaz de la política.

Para desempeñar estas funciones, los parlamentos se valen de una gama de instrumentos. Algunos están estipulados en el texto de la constitución de los países, pero es más usual que formen parte de las normas que rigen los procedimientos parlamentarios (el conjunto de dichas normas suele denominarse «reglamento», sin embargo, en el presente estudio se da preferencia al término «normas de procedimiento»). Estos instrumentos son de carácter diverso.

- ◆ El parlamento puede, sencillamente, pedir información al gobierno.
- ◆ El parlamento puede pedir al gobierno que aclare públicamente su política.
- ◆ El parlamento puede obtener información de fuentes ajenas al gobierno.
- ◆ El parlamento puede manifestar sus opiniones al gobierno y al público.

Como último recurso, la constitución suele conferir poder al parlamento para destituir al titular de una cartera del poder ejecutivo en caso de estimarse que ya no desempeña debidamente su función.

Hay una tendencia cada vez mayor a centrar la atención en las funciones de las comisiones parlamentarias, en particular, en su función de control; en el pasado, sin embargo, la discusión solía girar en torno a su labor legislativa. Si bien los sistemas de comisiones están muy generalizados en todo el mundo, no todos son iguales. En algunos parlamentos hay comisiones permanentes que intervienen tanto en la formulación de leyes como en el control, mientras que en otros no ocurre lo mismo. Los poderes conferidos a las comisiones parlamentarias también difieren. Algunos parlamentos recurren más que otros a las comisiones especiales, o comisiones *ad hoc*.

En muchos parlamentos, las comisiones permanentes supervisan los programas de los correspondientes departamentos del gobierno, en particular, por lo que respecta a las perspectivas de género y presupuestaria. Para examinar los aspectos negativos y los aspectos positivos de determinadas políticas y exigir responsabilidades a las autoridades a cargo suelen crearse comisiones de investigación.

Los informes de las comisiones parlamentarias constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno. En el presente estudio se describe cómo una comisión elige su programa de trabajo, organiza sus sesiones y elabora sus informes.

Las comisiones también representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario; así pues, se puede recibir la opinión de expertos, o recurrir a ellos como asesores de las comisiones parlamentarias. Las comisiones pueden invitar a las partes interesadas a participar en las sesiones, o invitar a miembros del público para que presten testimonio. Las sesiones públicas celebradas por las comisiones parlamentarias pueden servir para informar a la población sobre cuestiones de política y sobre la labor del parlamento al respecto.

Por su parte, el pleno de la cámara constituye un foro decisivo para el control del poder ejecutivo. Hay una amplia gama de instrumentos que pueden ser utilizados en la cámara, donde el parlamento puede escuchar a los ministros y al gobierno y someter a debate todo el conjunto de las políticas del gobierno. Para la rendición de cuentas por parte del gobierno, se recurre a los clásicos instrumentos del debate parlamentario y las preguntas; estos recursos permiten mantener discusiones específicas sobre temas concretos y obtener aclaraciones sobre la política gubernamental. Los debates parlamentarios pueden servir perfectamente a este propósito, en especial si la sesión está siendo difundida o si las actas se hacen públicas.

La institución parlamentaria controla al poder ejecutivo, sin embargo, sería erróneo afirmar que estos dos poderes están completamente separados uno de otro. Si bien la constitución y otras leyes por lo general contemplan la supervisión del poder ejecutivo entre las funciones parlamentarias, a menudo se observa que el conjunto del poder legislativo no siempre supervisa al conjunto del poder ejecutivo. En algunos parlamentos, los miembros del gabinete deben ser parlamentarios y deben dar cuenta de las actividades del poder ejecutivo. En este caso, la cámara parlamentaria es un escenario en el que los diferentes actores emplean distintos instrumentos para el control de la administración y donde el gobierno puede defender sus decisiones.

La presencia de miembros del gobierno en el parlamento en realidad es una cuestión de convención o de práctica, y no guarda relación directa con el sistema de gobierno (parlamentario, semipresidencial, presidencial). Valga como ejemplo el caso de Alemania, donde es práctica habitual que la mayoría de los ministros provengan del parlamento, mientras que en Austria, no se estila que

un ministro sea parlamentario. En la mayoría de los sistemas semipresidenciales, la constitución estipula que la pertenencia a los dos órganos es incompatible, pero al mismo tiempo permite que los miembros del gabinete asistan al pleno y a las comisiones parlamentarias. Es frecuente que los miembros del gobierno observen o participen en las labores de la cámara parlamentaria, sea en calidad de parlamentarios o por derecho.

Si bien es posible que en la constitución se prevean ciertos instrumentos de control, las Normas de procedimiento establecen qué actores podrán utilizar determinados instrumentos, y en qué circunstancias. En una amplia minoría de parlamentos bicamerales, la cámara alta no desempeña funciones de control, competencia exclusiva de la cámara baja.

El origen del control parlamentario se remonta a la época en que aún no habían surgido los partidos políticos modernos. Por consiguiente, es habitual que las Normas de procedimiento permitan a los parlamentarios recurrir a los diferentes mecanismos de procedimiento, como las preguntas parlamentarias y los debates breves. Algunos comentaristas estiman que estos instrumentos son ineficaces, pero tal vez se trate de una reflexión sobre el modo en que se emplean, y no sobre los propios instrumentos. Si bien es posible que algunas preguntas estén centradas en intereses restringidos a una circunscripción, el sistema de preguntas también permite plantear cuestiones de interés nacional. La información recabada mediante iniciativas individuales queda a disposición de todos los parlamentarios, y ello puede dar lugar a que se cuestione la actuación del gobierno en su conjunto.

En algunos parlamentos, los grupos políticos parlamentarios, por lo general vinculados a partidos políticos ajenos al parlamento, también pueden poner en marcha procedimientos de control. En realidad, el hecho de que los partidos políticos estén o no autorizados a poner en marcha instrumentos de procedimiento incide en la forma en que se utilizan los instrumentos de que disponen los parlamentarios. Por un lado, los grupos políticos parlamentarios pueden coordinar el uso de determinados instrumentos para ejercer una fuerte presión en el gobierno. Por el otro, los dirigentes del partido que gobierna pueden desaconsejar el uso efectivo de los instrumentos de control entre sus miembros parlamentarios. Habitualmente, en las Normas de procedimiento se tiene en cuenta el equilibrio entre gobierno y oposición en el parlamento, y, en procedimientos como los debates, se suele favorecer a uno o más partidos de la oposición.

Con el presente estudio se pretende ofrecer un catálogo de los instrumentos utilizados para el control parlamentario en todo el mundo. Se examinan los aspectos de procedimiento más usuales de cada instrumento, y además se incluyen recuadros con ejemplos de países, en los que se ponen de relieve formas originales de aplicar los instrumentos conocidos, o instrumentos propios de un determinado país. No se pretende evaluar la idoneidad de los diferentes instrumentos de control, y en cierta medida se trata de un documento teórico. Tampoco se emiten juicios generales sobre qué conjunto de instrumentos o qué parlamento es más eficaz en comparación con otro. La ausencia de un instrumento en un determinado parlamento no necesariamente implica que su función de control sea «más débil» que la de aquellos que sí lo tienen. Del mismo modo, la presencia de una amplia gama de instrumentos de control en un parlamento no garantiza una aplicación eficaz.

El meollo de la cuestión del control parlamentario eficaz es el concepto de poder, aspecto bien descrito en el siguiente extracto del capítulo sobre los parlamentos eficaces, de la reciente guía para el parlamento y la democracia en el siglo XXI, publicada por la Unión Interparlamentaria.

Es en este ámbito de la labor parlamentaria que las relaciones de poder cobran máxima relevancia. No se trata sólo de los poderes relativos del parlamento y del ejecutivo, sino también del equilibrio de poderes entre los partidos y dentro de cada uno de ellos. En realidad, la configuración de poder de los partidos puede determinar a menudo la relación entre el parlamento y el ejecutivo. En un sistema presidencial, en situaciones en que detenta la mayoría parlamentaria un partido distinto del de la presidencia, el control parlamentario no es sólo riguroso, sino que la contienda partidaria puede fácilmente degenerar en obstrucción y bloqueo. En un sistema parlamentario, y en sistemas presidenciales cuando el mismo partido controla ambos poderes, se observa la tendencia contraria: el control corre el riesgo de debilitarse según la forma en que se ejerce el poder en el partido o coalición dominante, o la forma en que la competencia entre partidos hace que los disentimientos internos no se expresen públicamente. Entonces, si bien un control más riguroso del ejecutivo redundaría en beneficio de los partidos opositores, los miembros de un partido gobernante pueden utilizar su mayoría para proteger a los ministros contra un escándalo o un informe crítico.¹

¹ BEETHAM, DAVID, *El parlamento y la democracia: una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria: Ginebra, 2006.

Antecedentes del presente estudio

El presente estudio se basa en las respuestas a un cuestionario enviado en 2001 conjuntamente por la UI y el Instituto del Banco Mundial (IBM) a todos los parlamentos del mundo. Se realizaron otras investigaciones para complementar la información sobre las disposiciones jurídicas relativas a esos parlamentos, pero sólo para complementar la información facilitada cuando los parlamentos no habían proporcionado respuestas detalladas o no habían respondido a todas las preguntas.

Se recibieron respuestas de todas las regiones del mundo y de países con diferentes tradiciones parlamentarias, un total de poco menos de la mitad de los parlamentos nacionales del mundo. Pese a que se procuró especialmente obtener respuesta de una amplia gama de parlamentos, el estudio padece cierto grado de desequilibrio geográfico: 37 de los 88 parlamentos que respondieron son de países de Europa, y sólo ocho de América, por lo tanto, no está representado ni el Congreso de los Estados Unidos ni los parlamentos de gran parte de América Latina. Los porcentajes indicados en el texto y en los gráficos se refieren a los 88 parlamentos que facilitaron información sobre sus instrumentos de control. En el anexo figura una lista completa de esos parlamentos.

Al final del documento se incluye un breve glosario con algunos de los términos clave utilizados en el estudio. Los datos recabados mediante la encuesta pueden consultarse en línea en el módulo sobre control parlamentario de la base de datos PARLINE relativa a los parlamentos nacionales, y los datos utilizados para elaborar las figuras y las estadísticas también pueden descargarse del sitio web de la UI (www.ipu.org).

Parte 1: Las comisiones parlamentarias

1.1 Sistemas de comisiones

Las comisiones existen en todos los parlamentos del mundo. Una comisión parlamentaria es un grupo de parlamentarios nombrados por una cámara (o por las dos cámaras, en el caso de las comisiones mixtas de los parlamentos bicamerales), al que se le encomiendan determinadas tareas. Una comisión ofrece un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos. Una parte significativa de la labor parlamentaria ahora se lleva a cabo en las comisiones más que en la cámara originaria.

Así pues, la cámara originaria remite asuntos a las comisiones, o las habilita para que elijan los asuntos que someterán a examen.

Recuadro 1.1: Ejemplos de los diferentes sistemas de comisiones

Parlamentos de Europa continental

- Comisiones legislativas permanentes
- Comisiones permanentes no legislativas
- Comisiones no permanentes
- Comisiones mixtas
- Comisiones de investigación

Parlamentos basados en el modelo parlamentario de Westminster

- Comisiones legislativas
- Comisiones especiales
- Comisiones permanentes
- Comisiones mixtas
- Subcomisiones
- Comisión de toda la Cámara
- Comisiones internas

Las diversas comisiones de un parlamento conforman un sistema de comisiones, y cada parlamento tiene el suyo propio. En función de la historia de dicho órgano y de la tradición que se siga, se observan tipos generales de sistemas de comisiones. Sin embargo, su evolución es exclusiva de cada parlamento. Con el presente estudio, no se pretende clasificar los sistemas de comisiones por categoría, sino que se examinan los instrumentos de que disponen las comisiones parlamentarias y sus miembros para desempeñar su función de control.

No todas las comisiones desempeñan funciones de supervisión. En el presente estudio no se abordan las comisiones internas, que se ocupan de la gestión y la administración dentro de la cámara. Además, suele considerarse que el pleno de la cámara, compuesto por todos los miembros de la cámara originaria, constituye una alternativa a la plenaria².

² En el presente estudio no se analizan otros tipos de comisiones, como las comisiones de los partidos políticos y las comisiones gubernamentales.

En esta parte del informe, la principal distinción que se ha de establecer es la que existe entre las comisiones permanentes y las comisiones especiales (también llamadas comisiones *ad hoc*), creadas para el tratamiento de cuestiones concretas en un plazo de tiempo determinado.

El parlamento también puede crear una comisión de supervisión general, que se encarga de coordinar la labor de control de otras comisiones permanentes. Dicha comisión puede recomendar que una comisión permanente investigue un problema determinado detectado por ella; por su parte, las comisiones permanentes también pueden someter otros asuntos a consideración de la comisión de supervisión general.

Muchos parlamentos tienen un conjunto de comisiones permanentes relacionadas con las áreas de política de los departamentos del gobierno (a las que en adelante se alude como «comisiones correspondientes a los departamentos de gobierno»). Estas comisiones pueden estar organizadas de modo tal que sean fiel reflejo de los órganos gubernamentales, si bien una comisión de este tipo puede supervisar más de un departamento, o un departamento podrá ser supervisado por dos o más comisiones parlamentarias. Por lo general, las comisiones permanentes se ocupan tanto de debatir los proyectos de ley como del control del correspondiente departamento de gobierno.

La designación de las comisiones varía enormemente de un parlamento a otro, lo cual puede dar lugar a confusión. Puede ocurrir que dos comisiones lleven el mismo nombre, pero que en un parlamento una corresponda a un departamento de gobierno, y en otro a otro.

La función fundamental de las comisiones parlamentarias es prepararse para las deliberaciones que tienen lugar en el pleno de la cámara. Las comisiones elaboran informes y, en ocasiones, uno o varios de sus representantes participan en las discusiones plenarias sobre dichos informes. La importancia de la labor de la comisión radica en que, gracias a ella, en la cámara se realizan debates bien fundamentados. La existencia de muchas comisiones especializadas añade valor a la labor parlamentaria pues pueden trabajar simultáneamente abordando un mismo problema desde distintos ángulos. Por ejemplo, un plan de infraestructura gubernamental puede ser examinado desde el punto de vista de las finanzas públicas, del crecimiento económico, del género o de las repercusiones en las poblaciones locales.

Además, las comisiones pueden actuar como órganos de intermediación entre los grupos de interés y las autoridades competentes, y pueden representar la vía de acceso de los ciudadanos a la labor del parlamento.

En términos generales, la composición de una comisión refleja la de la cámara de origen. Normalmente, en una comisión los grupos políticos parlamentarios están representados de manera proporcional a su fuerza numérica en la cámara. Los grupos más pequeños pueden ser objeto de consideración especial a fin de asegurar su representación en las comisiones, ya sea como miembros de pleno derecho o como observadores.

No obstante, la mera presencia de miembros de la oposición en las comisiones no basta para garantizar un control parlamentario eficaz; muchos otros factores inciden en la forma en que las comisiones ejercen su función de control. En primer lugar, cuando un grupo parlamentario constituye una mayoría parlamentaria, el mismo grupo puede ser mayoría en todas las comisiones. La labor de control de las comisiones requiere la cooperación del partido mayoritario, que normalmente es el partido en el poder; en consecuencia, el partido gobernante puede tener la posibilidad de restringir la esfera y el alcance de la labor de control. En segundo lugar, el partido gobernante puede monopolizar los puestos directivos de las comisiones si esos cargos se deciden por mayoría en la cámara. La composición de la dirección de una comisión es importante pues normalmente es ella quien se encarga de elaborar el proyecto de programa de trabajo de la comisión.

En los parlamentos en los que son habituales las coaliciones entre varios partidos, los puestos directivos se distribuyen entre los distintos partidos. Muchos parlamentos cuentan con reglas que prevén que los partidos de la oposición ocuparán la presidencia de algunas comisiones y/o algunos cargos en el órgano directivo colectivo de la comisión (también conocido como mesa directiva).

La descripción precedente corresponde sobre todo a las comisiones permanentes. Además de supervisar los departamentos de gobierno a través de las comisiones permanentes, el parlamento puede poner en marcha investigaciones sobre cuestiones específicas. Puede optar por encomendar una investigación a las comisiones existentes o crear comisiones especiales de investigación. Estas últimas recaban información sobre determinados sucesos y sus causas; también examinan la administración financiera y técnica de los servicios públicos. El trabajo de las comisiones de investigación complementa la labor de control de las comisiones permanentes. En las secciones 1.6 y 1.7 se analizan los órganos parlamentarios de carácter no permanente.

1.2 Labor de las comisiones relativa a la información del gobierno

Las comisiones permanentes que corresponden a departamentos del gobierno fiscalizan la administración del/de los departamento(s) pertinentes del poder

ejecutivo, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de la cámara. En ocasiones, estas funciones están especificadas en las Normas de procedimiento. Por ejemplo, en el apartado 4) del artículo 49 del Reglamento del Parlamento Lituano se establece que una de las principales facultades de las comisiones es «examinar el programa del Gobierno; ya sea por iniciativa propia o a solicitud del Seimas, examinar los programas de actividades del Gobierno o de otras instituciones públicas, correspondientes a su ámbito específico, y presentar sus conclusiones al Seimas».

Los directivos de la comisión se ocupan de elaborar el programa de trabajo, confiriéndoles un considerable margen para impulsar o para dificultar la labor de control de la comisión. Existen dos tipos de sistemas de dirección de una comisión. En algunos parlamentos, la adopción de decisiones compete exclusivamente al presidente de la misma; en otros, la comisión cuenta con un órgano directivo colectivo, o mesa directiva. Normalmente, en una mesa hay miembros tanto del partido en el gobierno como del/de los de la oposición.

Por lo general, cada año, el poder ejecutivo elabora programas administrativos e informes sobre la evolución de las actividades. El análisis pormenorizado de estos documentos insume tiempo y puede durar todo un año. En los parlamentos en los que las comisiones permanentes intervienen en las deliberaciones sobre proyectos de ley y se ocupan del control del correspondiente departamento de gobierno, es importante reservar tiempo suficiente para las actividades de control.

Ello puede lograrse, en primer lugar, celebrando con frecuencia sesiones no legislativas. Por ejemplo, en la Cámara de Representantes de Bélgica, al comienzo de cada período de sesiones anual, las comisiones permanentes establecen un programa semanal en el que se determina cuáles reuniones se reservan fundamentalmente para la labor legislativa, y cuáles para las preguntas e interpellaciones, y luego se comunica dicho programa a la Conferencia de Presidentes³. En segundo lugar, las comisiones pueden establecer un período relativamente prolongado para sus actividades de control.

A menudo, las comisiones parlamentarias visitan instituciones públicas y otros lugares, tanto de la capital como del interior, para examinar los detalles de programas administrativos específicos y su ejecución.

³ Cámara de Representantes de Bélgica, Normas de procedimiento, artículo 35. La Conferencia de Presidentes es la reunión del presidente y los vicepresidentes de la cámara, los ex presidentes de la cámara y los líderes de los grupos políticos parlamentarios.

En la República de Corea, para realizar las inspecciones anuales de la administración pública las comisiones disponen de 20 días durante el período ordinario de sesiones de otoño.

Recuadro 1.2: Inspección anual de la Asamblea Nacional de la República de Corea a la administración del Estado

Inmediatamente después de la ceremonia de apertura en el otoño, la Asamblea determina el período en el que se llevará a cabo la inspección de la administración del Estado y entra en receso. Es durante ese receso que las comisiones permanentes formulan y discuten los planes de inspección. Se convoca una sesión plenaria para aprobar la inspección de los organismos, tras lo cual la cámara vuelve a entrar en receso. En este segundo período de receso, las comisiones se preparan para las inspecciones. En cada período de sesiones se dispone de 20 días para la inspección de la administración del Estado. Finalizadas las inspecciones, el Gobierno presenta su plan presupuestario para el año siguiente y las comisiones comienzan a examinar las propuestas que figuran en el presupuesto.

Fuente: Asamblea Nacional de la República de Corea, Programa parlamentario anual de 2005 (25^o período [extraordinario] de sesiones, 25^o período [ordinario] de sesiones).

1.2.1 Control presupuestario

El control presupuestario constituye una tarea decisiva de las comisiones permanentes correspondientes a departamentos del gobierno, pues la mayoría de los programas gubernamentales conllevan un presupuesto para su ejecución. A la inversa, la ley de presupuesto autorizada por el parlamento o en los documentos anexos a dicha ley figura cuánto dinero se asigna a cada uno de los objetivos de política que deben cumplirse con uno o más programas de gobierno. El control presupuestario es, por lo tanto, el instrumento clave con el cual las comisiones correspondientes a departamentos evalúan los programas gubernamentales. Si bien el examen de las comisiones se basa en la ley de presupuesto y en la contabilidad pública, el alcance de las investigaciones puede ampliarse, llegándose a cuestionar la idoneidad de una política.

Comisión sobre la ejecución presupuestaria

Muchos parlamentos cuentan con una comisión parlamentaria a la que se le encomienda la inspección de la ejecución del presupuesto en todos los departamentos de gobierno. En la mayoría de los casos, se trata de una comisión permanente⁴.

Se observan dos clases principales de comisiones ligadas a la ejecución del presupuesto. Una, la Comisión de Presupuesto, o de finanzas, que se corresponde con el Ministerio de Finanzas; que tanto autoriza el proyecto de ley

⁴ En unos pocos parlamentos, se trata de una comisión especial creada cada año, que deja de funcionar cuando finaliza su trabajo sobre el presupuesto anual.

de presupuesto como examina los informes sobre su ejecución. La otra es la Comisión de cuentas públicas, que no interviene en las deliberaciones sobre el proyecto de presupuesto. La composición de esta última Comisión suele ser diferente a la de las demás comisiones permanentes, y suele estar presidida por un miembro de la oposición.

Las comisiones de cuentas públicas normalmente examinan los informes presentados por la entidad fiscalizadora superior (que a menudo está a cargo de un Auditor General). En algunos países, las comisiones correspondientes a un departamento del gobierno también reciben informes de la entidad fiscalizadora superior. Por ejemplo, Austria y Alemania, donde una subcomisión permanente de la Comisión de presupuesto examina las cuentas públicas.

Recuadro 1.3: El Comité de Cuentas Públicas del Parlamento de Uganda

En Uganda, en el artículo 148 de las Normas de procedimiento se estipula la composición del Comité de cuentas públicas. Al seleccionar los miembros de este Comité, la Comisión de gestión debe tomar en consideración la experiencia, las calificaciones y el equilibrio entre hombres y mujeres. También debe velar por que la mayoría de los miembros sean del partido de la oposición. El Comité de cuentas públicas está presidido por un miembro del partido de la oposición.

Fuente: Parlamento de Uganda, Normas de procedimiento del 8º Parlamento de Uganda [posterior a las elecciones de 2006], artículo 148.

La comisión sobre la ejecución presupuestaria puede designar a algunos de sus miembros para que supervisen un determinado departamento de gobierno o aspectos específicos de la administración. Estos miembros se denominan ponentes.

Método de trabajo

Al redactar sus informes, la comisión sobre la ejecución presupuestaria puede centrarse en los informes anuales y los informes especiales de la entidad fiscalizadora superior, o utilizar el informe de esa institución como instrumento de referencia al redactar su propio informe o la resolución de la cámara sobre las cuentas públicas.

Recuadro 1.4: El Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes del Reino Unido

El Comité de Cuentas Públicas (por sus siglas en inglés, PAC), que por tradición está bajo la presidencia de un miembro superior del principal partido de la oposición, examina, por encargo de la Cámara, las cuentas que el Gobierno somete a su consideración. También realiza exámenes pormenorizados de los informes de gestión (value-for-money reports), presentados por el Tribunal de Cuentas, administrando las pruebas procedentes de los funcionarios contables según corresponda, y comunicando sus conclusiones a la Cámara. El Inspector Financiero o el Auditor General o su

adjunto, así como un funcionario superior de la Tesorería, están presentes en todas las sesiones del PAC. Cada año, este Comité examina entre 40 y 50 informes de estados de cuentas e informes de gestión.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

Esta comisión puede enviar sus informes directamente a las autoridades gubernamentales competentes, pidiendo explicaciones y formulando recomendaciones a las que el gobierno debe responder. También puede encomendar a la entidad fiscalizadora que realice inspecciones especiales de determinados programas o de ciertos aspectos de los mismos.

De conformidad con el artículo 105 de la ley relativa a la Dieta japonesa, «toda comisión» está facultada para pedir inspecciones de cuentas determinadas, o de aspectos concretos de diferentes cuentas.

Recuadro 1.5: Pedido de auditoría cursado por la Cámara de Cancilleres del Japón

El Parlamento del Japón (la Dieta) puede pedir al Consejo Auditor que inspeccione determinados gastos del Gobierno y que dé cuenta de sus conclusiones. En la práctica, esos pedidos provienen de comisiones, y son comunicados al Consejo por conducto de la cámara a la que pertenece la comisión en cuestión. En 2005, la Comisión de Auditorías de la Cámara de Cancilleres formuló un pedido de este tipo en relación con «cuestiones relativas a la ayuda económica del Gobierno a los países en desarrollo (ayuda oficial al desarrollo)» y, en 2006, un pedido sobre cuestiones más específicas («construcción y habilitación»).

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario; y Consejo Auditor del Japón, http://www.jbaudit.go.jp/audit/audit_index.htm2006.

La comisión sobre la ejecución presupuestaria puede pedir a la oficina del Auditor General que realice auditorías especiales de las cuentas en las que la comisión detecta irregularidades. En el Brasil, cuando en el marco de su labor esa comisión detecta irregularidades, puede pedir la opinión final del Tribunal de Cuentas; si dicho órgano está de acuerdo, se aplican sanciones a los programas en cuestión.

Recuadro 1.6: Asistencia del Tribunal de Cuentas a la Comisión Mixta sobre Proyectos, Presupuesto y Tributación del Brasil

Una comisión mixta permanente de senadores y representantes procede al examen de las cuentas presentadas cada año por el Presidente de la República y se pronuncia al respecto. En diferentes etapas, la Comisión solicita la asistencia del Tribunal de Cuentas.

- 1. Al igual que otras comisiones del Congreso, la Comisión puede pedir información sobre el resultado de otras auditorías e inspecciones realizadas por el Tribunal de Cuentas.*
- 2. La Comisión puede pedir explicaciones a la autoridad pública competente si hubiere indicios de gastos no autorizados.*
- 3. Si no se reciben explicaciones, o éstas no fuesen suficientes, la Comisión pide al Tribunal que emita una opinión final al respecto en un plazo de 30 días.*

4. Si el Tribunal de Cuentas estima que los gastos son irregulares, la Comisión propone al Congreso la suspensión de los mismos.
5. En el caso de detectarse gastos ilícitos y cuentas irregulares, el Tribunal de Cuentas aplica a las partes responsables las sanciones previstas por la ley, entre otras, una multa proporcional a los daños ocasionados al tesoro público.

Fuente: Constitución del Brasil, artículos 71 y 72.

Además de presentar informes obligatorios y de analizarlos ante una comisión especializada, los miembros de la entidad fiscalizadora superior tienen acceso a las comisiones parlamentarias en general. En el Parlamento de Polonia, un representante habilitado del Tribunal Superior de Cuentas que participa en una reunión de la Comisión puede efectuar observaciones sobre los informes y la información presentada a la Comisión por representantes del Gobierno o por otras personas que participan en la reunión, y, si la comisión lo solicita, describir investigaciones realizadas por la Institución Superior de Control⁵.

La Comisión sobre la ejecución presupuestaria puede tener acceso directo a los registros del Gobierno, por ejemplo, en Nicaragua, la Comisión permanente para cuestiones económicas, financieras y presupuestarias tiene acceso a todos los documentos de los correspondientes departamentos de Gobierno.

La comisión también puede pedir al Gobierno que facilite información respondiendo a un cuestionario. Los ponentes especiales de la Comisión de finanzas, control presupuestario y cuentas económicas de la nación, de la Asamblea Nacional francesa utilizan formularios de respuesta para obtener información de los ministros. Los 42 ponentes especiales nombrados por la comisión deben presentar un informe a toda la comisión sobre las unidades presupuestarias («misiones») que supervisan. Al redactarlo, toman como referencia las respuestas de los ministerios a los cuestionarios, y las propias actividades de control que han realizado durante el año⁶.

Los ponentes de las comisiones pueden llegar a servir de vía de comunicación con otras comisiones. En la Asamblea Nacional francesa, la información recabada por los ponentes especiales de la Comisión de finanzas, control presupuestario y cuentas económicas de la nación se remite a los ponentes presentados por otras comisiones permanentes⁷.

Las comisiones sobre la ejecución presupuestaria también pueden encomendar a otras comisiones permanentes investigaciones sobre la ejecución de determinados programas.

⁵ Reglamento del Sejm de Polonia, artículo 153.

⁶ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

⁷ Asamblea Nacional francesa, Normas de procedimiento, artículo 146.

1.2.2 Supervisión de la planificación a largo plazo

Los planes gubernamentales a largo plazo también pueden ser objeto de examen durante el control anual de los programas del gobierno.

Recuadro 1.7: Brasil: Examen de los planes y programas por parte de una comisión mixta

En el Brasil, el Gobierno presenta al Parlamento para su aprobación un plan plurianual para un período fijo de cuatro años. Una vez aprobado, dicho plan regirá la preparación del presupuesto anual del año en curso. El Gobierno también debe preparar planes y programas nacionales, regionales y sectoriales en función del plan plurianual. La Comisión Mixta sobre Proyectos, Presupuesto y Tributación examina el proyecto de presupuesto anual y se pronuncia respecto de los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales.

Fuente: «La presupuestación en el Brasil», OECD Journal on Budgeting (publicación de la OCDE sobre elaboración de presupuestos), Vol. 3, No 1 (2003).

En ocasiones, la defensa nacional es sometida al tipo de control aplicado a las cuestiones de desarrollo a largo plazo. La Comisión de Defensa Nacional de la Asamblea Nacional francesa examina la programación plurianual física y financiera de las fuerzas armadas. El proyecto de ley relativa a la programación militar, que establece planes físicos y financieros provisionales plurianuales (de entre cinco y seis años) para las fuerzas armadas, es sometido a un pormenorizado examen por parte de la Comisión de Defensa y sometido a discusión en la Comisión de Finanzas. Además, la Comisión de Defensa encomienda a uno o más de sus miembros que elaboren informes sobre cuestiones que merecen un estudio más profundo. Ya sea de cara a la elaboración de un informe, a producir una opinión o a recabar información, la comisión toma declaración a todas las personas que estima necesario, incluidos los ministros de defensa y de relaciones exteriores, los jefes de personal y la Delegación General para el armamento⁸. En las respuestas recibidas de Níger y Togo se indican prácticas similares.

1.2.3 Supervisión de las cuestiones de género

La estrategia de incorporación de las consideraciones de género está encaminada a situar las cuestiones relativas a la igualdad entre los hombres y las mujeres en el meollo de las grandes opciones políticas, las estructuras institucionales y la asignación de recursos, además, incluye la opinión y las prioridades femeninas en la adopción de decisiones sobre objetivos y procesos de desarrollo⁹. No existe un modelo único para la labor parlamentaria de incor-

⁸ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

⁹ Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), *Mainstreaming: A strategy for achieving equality between women and men*. OSDI: Estocolmo, 1996, pág. 3.

poración de las consideraciones de género. En algunos parlamentos, compete a las comisiones que corresponden a los departamentos de gobierno; en otros, a comisiones especializadas en igualdad de género, en coordinación con las comisiones de presupuesto. No obstante, las dos modalidades son complementarias, y un órgano parlamentario especializado en esta materia suele promover las actividades de incorporación en otras comisiones. La Comisión de Equidad de Género del Senado de México interactúa de forma transversal con otras comisiones ordinarias y extraordinarias.

Recuadro 1.8:

La Comisión de Equidad de Género del Senado de México

En el Senado de México, la Comisión de Equidad de Género ha asumido una función primordial en la promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres, y va a la vanguardia de las actividades encaminadas a concebir mecanismos de evaluación para el examen de políticas transversales e interinstitucionales para promover la igualdad entre los sexos y mejorar la situación sociopolítica de la mujer. Habida cuenta de que las finanzas públicas ocupan un lugar tan destacado en el programa nacional, se han realizado esfuerzos especiales para involucrar a las legisladoras en ese terreno, con miras a lograr la inclusión de la perspectiva de género en la legislación relativa a ingresos y gastos del presupuesto federal. Con objeto de controlar la ejecución y lograr una rendición de cuentas, la Comisión y su contraparte en la Cámara de Diputados encabezaron un intento de análisis y debate de cuestiones presupuestarias a fin de poner de relieve la asignación de recursos a programas destinados a las mujeres y los hombres. La Comisión interactúa de forma transversal con otras comisiones ordinarias y extraordinarias. Algunos temas se abordan de manera conjunta, y suele solicitarse la opinión jurídica a la Comisión respecto de iniciativas de igualdad de género.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE relativo a los órganos parlamentarios que se ocupan de la igualdad entre los hombres y las mujeres.

La Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (por sus siglas en inglés, CEDAW) es un tratado global único de derechos humanos en el que se condensan las disposiciones de instrumentos anteriores de las Naciones Unidas sobre discriminación basada en el género, y se las amplía, creando una herramienta para erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer. El control parlamentario del poder ejecutivo contempla el examen de la forma en que el gobierno cumple en el ámbito interno con las obligaciones contraídas en virtud de la CEDAW. Cada vez son más los parlamentos que establecen una o más comisiones u órganos similares especializados en igualdad de género.

Recuadro 1.9: Control de la aplicación de la CEDAW en Sudáfrica

La Comisión Mixta de Control sobre la calidad de vida y la condición jurídica y social de la mujer fue creada en 1996, inicialmente como comisión especial; en 1999 pasó a ser un órgano permanente. La Comisión Mixta desempeña la función siguiente:

- a) *controlar y evaluar la evolución en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida y la condición jurídica y social de la mujer en Sudáfrica, con especial referencia a los compromisos asumidos por el Gobierno en relación con:*
 - i) *la plataforma de acción de Beijing;*

- ii) la aplicación de la Convención CEDAW, y
iii) todo otro instrumento internacional conexo.

La Comisión Mixta también puede formular recomendaciones a una o a ambas Cámaras o a toda comisión mixta o de la Cámara respecto de un asunto dimanante de esos tres conjuntos de compromisos. En la actualidad, la comisión mixta coopera con otras comisiones en la ejecución de una campaña parlamentaria para el examen en materia de equidad.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE relativo a los órganos parlamentarios que se ocupan de la igualdad de género.

1.2.4 Control de la aplicación de las leyes

Como órgano legislativo, el parlamento evalúa la aplicación de las leyes que promulga, tarea que por lo general se realiza al deliberar propuestas legislativas, sin embargo, también puede realizarse por vía de las actividades no legislativas de las comisiones.

Recuadro 1.10:

Control de la aplicación de la ley en el Parlamento Eslovaco

Las comisiones se ocuparán, en particular... de supervisar la observancia y la ejecución de las leyes, y de verificar que las disposiciones establecidas con miras a su aplicación sean congruentes con ellas. Cuando una comisión detecta el incumplimiento de una ley, o constata que una disposición para reglamentar su ejecución atenta contra la ley, o que aún no existen dichas disposiciones o que no han sido establecidas oportunamente, debe notificarlo al miembro gubernamental competente o al jefe del correspondiente órgano central de la administración del Estado, y pedir medidas inmediatas para solucionar la situación; en caso de no adoptarse dichas medidas, la comisión lo informará al Consejo Nacional.

Fuente: Parlamento Eslovaco, Normas de procedimiento, sección 45.

Las comisiones pueden encomendar esta tarea a un número reducido de sus miembros. En la Cámara Baja del Parlamento francés, la Asamblea Nacional, cada comisión permanente puede proponer a uno o más de sus miembros como integrante de una misión que estudie la aplicación de una ley.

Los parlamentos pueden introducir disposiciones en las leyes, que obliguen al gobierno a elaborar informes periódicos sobre su aplicación. Dichos informes pueden ser presentados directamente a las comisiones competentes, o a una cámara, que se los remite.

El control de la aplicación de las leyes también puede encomendarse a una comisión especializada de control.

Recuadro 1.11: Subcomisiones de control en la Cámara de Representantes de Filipinas

La Comisión de Control es una de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes de Filipinas. Su principal función es examinar: a) la aplicación y eficacia de las leyes promulgadas, y la correspondiente normativa promulgada para su ejecución, y b) la necesidad de proponer las

medidas de acción requeridas (regla IX, sección 28). Además, cada comisión parlamentaria crea una subcomisión de control que coopera con la Comisión de Control.

Regla IX, sección 29

...En cada comisión se formará una subcomisión de control que se ocupará de investigar y evaluar de forma continua, la aplicación y la eficacia de las leyes, incluida la correspondiente normativa para su aplicación, cuyas materias de interés principal serán de su competencia, y la organización y el funcionamiento de los organismos y entidades responsables de la gestión y la ejecución consiguientes; así como de determinar si dichas leyes se están aplicando de conformidad con lo previsto por el Congreso, y la necesidad de proponer nuevas leyes o enmiendas.

Cada subcomisión de control de una comisión permanente entregará copia de todos sus informes, memorandos y demás documentos conexos a la Comisión de control mencionada en el apartado a) de la sección 28 del presente Reglamento.

Fuente: Cámara de Representantes de Filipinas, Reglamento, artículo XI, secciones 28 y 29.

Legislación derivada

La aplicación de las leyes supone la redacción de normas reglamentarias.

- ◆ De conformidad con la tradición napoleónica, el parlamento aprueba normas jurídicas que se enmarcan en el ámbito de las leyes. Excepto por determinadas áreas decisivas para las garantías fundamentales de los ciudadanos y la existencia del Estado, la función de las leyes se limita a la determinación de los principios fundamentales de las cuestiones que se han de regular. Los asuntos que quedan fuera de este ámbito son objeto de normas reglamentarias o de aplicación; en este caso, el poder ejecutivo establece normas sin que la autoridad le sea delegada por el poder legislativo, y dichas normas sustituyen a las leyes promulgadas por el poder legislativo.
- ◆ Según la tradición del derecho consuetudinario, sólo se consideran legislación primaria las leyes aprobadas por el parlamento. La legislación derivada puede proceder del poder ejecutivo y de sus organismos en forma de leyes de delegación o de habilitación aprobadas por el parlamento.

En las Normas de procedimiento suele establecerse que las comisiones permanentes se encargarán de examinar las normas de aplicación. En Chipre, por ejemplo, «Las normas emitidas y presentadas a la Cámara en el marco de la correspondiente ley, al ser presentadas serán remitidas por el Presidente a la comisión competente de la Cámara, donde serán objeto de debate»¹⁰.

Quince de los 88 países que respondieron a la encuesta de la UI-IBM cuentan con una comisión parlamentaria que examina dicha legislación derivada. En el Canadá, se encomienda esta tarea a una comisión mixta.

¹⁰ Cámara de Representantes de Chipre, Normas de procedimiento, artículo 63.

Recuadro 1.12: La Comisión Mixta para el examen de normas de aplicación en el Canadá

Los criterios que aplicará para el análisis y el examen de instrumentos reglamentarios son los siguientes:

Cuando las normas de aplicación u otro instrumento reglamentario de su competencia, a juicio de la Comisión:

1. no estuvieran autorizados por los términos de la ley de delegación o no hubieran cumplido alguno de los requisitos establecidos en la legislación;
2. no fuesen conformes a la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades o la Declaración de derechos de ese país;
3. pretendieran tener efecto retroactivo sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
4. impusieran un cargo a los ingresos públicos o exigieran efectuar un pago a la Corona o a alguna otra autoridad, o prescribieran la cuantía de un cargo o pago de esa clase, sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
5. impusieran una multa, penas de reclusión u otras sanciones sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
6. tendieran, directa o indirectamente a excluir la jurisdicción de los tribunales sin que la legislación habilitante lo autorizara expresamente;
7. no hubieran observado la ley relativa a los instrumentos reglamentarios en materia de transmisión, registro o publicación;
8. parecieran, por alguna razón, infringir el estado de derecho;
9. no respetaran debidamente los derechos y libertades;
10. sometieran los derechos y libertades de las personas indebidamente al criterio de la administración, o no se ajustaran a las normas de la justicia natural;
11. hicieran un uso inusual o imprevisto de los poderes que le confiere la legislación habilitante;
12. equivalieran al ejercicio de un nivel sustantivo de poder legislativo, propio de leyes directas del Parlamento;
13. presentaran defectos de redacción o, por alguna otra razón, requirieran de aclaración sobre su forma o su significado...

Fuente: Comisión Mixta Permanente para el examen de los reglamentos, primer informe (39º Parlamento, 1º período de sesiones, 11 de mayo de 2006).

1.2.5 Trabajo con otras comisiones/otros parlamentarios

El alcance de las actividades de las comisiones permanentes es limitado por las normas según las cuales son creadas. La jurisdicción de las comisiones que corresponden a departamentos del gobierno abarca al departamento pertinente. Sin embargo, la aplicación de un conjunto de medidas de política suele involucrar a más de un departamento de gobierno; por lo tanto, siempre hay cuestiones que se superponen en jurisdicciones de diferentes comisiones. Muchos parlamentos han ideado mecanismos que permiten cierta interacción entre las comisiones. En la Cámara de los Comunes del Reino Unido, desde 1991, cuatro comités selectos correspondientes a departamentos (Defensa, Relaciones exteriores, Desarrollo internacional y Comercio e industria) se reúnen en un comité cuadripartito (Comité para el Control de las Exportaciones Estratégicas) a fin de examinar los informes anuales del gobierno sobre la concesión de licencias de exportación de armas¹¹.

¹¹ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

Aportaciones de parlamentarios que no son miembros de la comisión



En casi la mitad de los parlamentos encuestados, existe un límite máximo reglamentario para el número de comisiones en las que un miembro del parlamento puede participar. Cuando dicho límite no existe, los grupos políticos del parlamento normalmente reparten los cargos de la comisión entre sus miembros.

Incluso sin ser miembros de una comisión en particular, los parlamentarios tal vez deseen plantear cuestiones para el debate en dicha comisión. Además, los parlamentarios pueden estar especializados o desear adquirir conocimientos especializados en áreas ajenas a la jurisdicción de su propia comisión.

Así pues, en 21 de los 88 parlamentos, las comisiones pueden decidir que otros parlamentarios participen en su labor desempeñando una función consultiva. En los parlamentos de Bélgica, Dinamarca, Eslovenia e Islandia, la calidad de observador especial se concede a pequeños grupos políticos que carecen de representantes en las comisiones.

Figura 1.2: Participación de los parlamentarios que no son miembros titulares en las reuniones de las comisiones



1.3 El gobierno en las comisiones

Si bien las comisiones parlamentarias pueden trabajar sobre los informes que el gobierno presenta por escrito, en ocasiones piden a los ministros responsables que expliquen los informes y faciliten información adicional respecto de temas que se abordan (o que se han omitido) en los mismos. La aclaración de las actividades del gobierno permite a las comisiones una mejor evaluación. Mediante los intercambios verbales que tienen lugar en las salas de reunión de las comisiones los parlamentarios hacen rendir cuentas a los miembros del gobierno sobre las medidas adoptadas por sus departamentos.

1.3.1 Exposiciones a cargo del gobierno

Cuando un departamento de gobierno quiere dar cuenta de forma pormenorizada ante la comisión parlamentaria correspondiente, es el ministro responsable quien acude y da explicaciones. En muchos parlamentos es obligatorio que el gobierno presente un informe de su labor a las comisiones pertinentes. En la Cámara de Diputados de Rumania, por ejemplo, las Normas de procedimiento especifican que una vez por período de sesiones los ministros presentarán un informe sobre su trabajo y sus estrategias ministeriales ante la comisión correspondiente de la Cámara¹². Después de que el Gobierno presenta sus políticas

¹² Cámara de Diputados de Rumania, Normas de procedimiento, artículo 54.

en las comisiones, los miembros pueden formular preguntas. Este turno puede estar especificado en el programa de las comisiones.

1.3.2 Comparecencia del gobierno a solicitud de las comisiones parlamentarias

La capacidad de las comisiones parlamentarias para exigir la comparecencia de los miembros del poder ejecutivo es una condición clave del cumplimiento efectivo de su función de control. Si el miembro de una comisión estima necesaria la presencia de un ministro, lo comunica al presidente de la comisión, quien transmite la solicitud al ministro en cuestión. Los ministros convocados de esta forma se presentan en persona o envían a un representante, excepto cuando existen razones de peso que les impiden acudir. En algunos países, las comisiones formulan solicitudes oficiosas al ministro responsable para obtener la comparecencia de funcionarios del gobierno ante la comisión.

Los intercambios de una comisión con el ministro correspondiente también pueden tener lugar en situaciones oficiosas. En los Países Bajos, por ejemplo, estos encuentros se denominan «consultas». De conformidad con su carácter, en estas reuniones normalmente no se labran actas. En Dinamarca, estas consultas pueden ser grabadas si así lo solicitan al menos tres miembros de la comisión¹³.

Recuadro 1.13: Consultas con los ministros de la Cámara de Representantes de los Países Bajos

Las Normas de procedimiento de la Cámara de Representantes de los Países Bajos permiten que una comisión emprenda consultas verbales con un ministro. La comisión puede recurrir a este tipo de consultas para tratar un documento que le ha sido remitido, pero también puede celebrar consultas generales sobre asuntos relativos a su área de política. Tanto en un caso como en el otro, se elabora un informe conciso. El Reglamento también prevé la celebración de consultas orales con funcionarios públicos. Con el consentimiento del ministro correspondiente, el funcionario público designado por el ministro podrá facilitar información durante las consultas orales.

Fuente: Cámara de Representantes de los Países Bajos, Reglamento, artículos 27, 28, 39 a 42.

1.4 Participación de los ciudadanos en las comisiones

La supervisión de los programas de la administración del Estado supone la evaluación de la eficacia de la prestación de los servicios. Cuando tal eficacia depende de la actitud de los ciudadanos involucrados, las actividades de proyección exterior de la comisión pueden ayudar a crear mayor conciencia en la población y contribuir a una mejor ejecución de la política.

¹³ Parlamento de Dinamarca, Normas de procedimiento, artículo 8(8).

Si bien las declaraciones y los informes periódicos de los ministerios constituyen una fuente esencial de información, las comisiones parlamentarias pueden tener que averiguar información de primera mano entre las personas que participan en la puesta en práctica de determinados programas y/o que son responsables directos de la prestación del servicio.

Además, para evaluar la labor del gobierno desde una perspectiva más amplia, las comisiones pueden invitar a expertos ajenos al gobierno a fin de que proporcionen conocimientos básicos y análisis conexos. Es posible que también deseen conocer la opinión de quienes se vean afectados por el programa, ya sea de forma positiva o negativa. Así pues, la participación de los ciudadanos en los procedimientos de la comisión, como las audiencias públicas, puede servir para que la comisión parlamentaria obtenga información valiosa. Abrir las audiencias de la comisión al público es un buen método para que una comisión informe a la población sobre su labor.

1.4.1 Audiencias

A los fines de realizar análisis y adoptar decisiones bien fundamentados, por lo general, los parlamentarios agregan a los informes suministrados por el gobierno información procedente de otras fuentes. Así pues, los parlamentos cuentan con dispositivos que permiten la grabación de audiencias y las presentaciones del público como parte de las actas parlamentarias.



De los 88 parlamentos que proporcionaron información, 71 cuentan con procedimientos para la celebración de audiencias en las comisiones. Estas audiencias tienen distintas finalidades: en cuatro de los parlamentos encuestados, sólo están permitidas en las comisiones especiales de investigación. En otros cuatro, las audiencias en una comisión permanente están restringidas a los funcionarios del gobierno.

Clases de audiencias

Las audiencias pueden servir exclusivamente como una modalidad de celebración de consultas o de toma de declaración; en este último caso, los testimonios escritos y orales recibidos durante las audiencias quedan registrados en las actas de la comisión.

En 19 de estos 71 parlamentos, las comisiones permanentes pueden adoptar la decisión de organizar audiencias públicas o en la cámara para recoger testimonios. En algunos parlamentos, las comisiones permanentes deben obtener autorización para abrir sus audiencias al público. Sin embargo, en 26 parlamentos, sólo es posible recibir testimonios si así lo ha decidido el pleno de la cámara (véase la sección 1.6 *infra*). De estos 26, 12 permiten a las comisiones permanentes tomar testimonio sólo durante una investigación parlamentaria, mientras que en 14, las comisiones permanentes no pueden recibir testimonios en una audiencia.

La decisión de celebrar una audiencia

Normalmente, la decisión de celebrar una audiencia es adoptada por mayoría simple de los miembros de una comisión. En casi todos los casos, las comisiones no están obligadas a pedir la autorización de la cámara ni de los órganos de gobierno.

Los directivos de la cámara suelen cumplir una función a la hora de autorizar audiencias en una comisión. En los parlamentos de Andorra, España, Jamaica y Pakistán, las solicitudes de comparecencia son comunicadas formalmente por intermedio del presidente del parlamento. En Armenia, Bélgica y la República de Corea, las comisiones que desean celebrar audiencias deben notificar a la presidencia. En Luxemburgo, las comisiones permanentes deben obtener la autorización del presidente del parlamento y de la Conferencia de presidentes de las comisiones.

Quién comparece

Funcionarios del gobierno

Los funcionarios del gobierno pueden facilitar a las comisiones información de primera mano sobre cada programa administrativo, así como pormenores subyacentes al panorama general del área de política y a las cifras totales que figuran en los informes del ministro y del gobierno. Si bien en ocasiones estas personas en realidad están presentes en calidad de asistentes de un ministro, las

comisiones también pueden aplicar el procedimiento de celebración de audiencias para invitar a los propios funcionarios del gobierno. En otros parlamentos, los procedimientos para tomar testimonio a los funcionarios del gobierno o a personas ajenas a éste son distintos. Por ejemplo, los funcionarios del gobierno pueden ser convocados a comparecer en un plazo breve.

En cuatro parlamentos (Camerún, Côte d'Ivoire, Islandia y el Uruguay), las comisiones permanentes sólo pueden tomar testimonio a funcionarios del gobierno. En estos parlamentos, las comparecencias de miembros del público sólo pueden tener lugar en el contexto de una investigación parlamentaria.

Expertos

Si bien los funcionarios del gobierno cuentan con conocimientos especializados en un área específica de la administración, las comisiones pueden tener que recurrir a la opinión de expertos ajenos al gobierno a fin de obtener una perspectiva diferente sobre las cuestiones sometidas a debate. Las comisiones pueden cursar una invitación personal a expertos seleccionados cuidadosamente, o efectuar convocatorias de manifestación de intereses a expertos de redes de política. En este último caso, la comisión decide quién comparecerá. Los expertos invitados a una audiencia suelen prestar testimonio por escrito antes de comparecer a dar testimonio oral. Los expertos también pueden comparecer en audiencias consultivas, en el marco de las cuales no se les toma declaración.

Partes interesadas

Al evaluar la eficacia de los programas del gobierno, las comisiones parlamentarias suelen considerar provechoso entrevistar a las partes interesadas sobre las que inciden determinados programas, ya sea de forma positiva o negativa. También puede ocurrir que las partes interesadas pidan a la comisión una oportunidad para expresar su opinión. Las Normas de procedimiento de la Cámara de Representantes de Chipre establecen que: «Si una persona deseara expresar una idea o entrar en detalles al respecto, o si deseara dar su opinión sobre un asunto, deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la Comisión, a través del Director del Servicio de Comisiones Parlamentarias»¹⁴. En estos casos, habitualmente las comisiones eligen entre muchos candidatos quién hará uso de la palabra.

| ¹⁴ Cámara de Representantes de Chipre, Normas de procedimiento, artículo 42(6).

En lugar de cursar invitaciones a muchos grupos, las comisiones pueden definir de antemano quiénes son las partes interesadas en la cuestión sometida a consideración y qué órgano las representa, tras lo cual cursa las invitaciones directamente a dichos órganos. Los sindicatos constituyen un ejemplo típico de estos «contactos habituales».

El público

Por lo general, las comisiones están facultadas para decidir si una sesión debe o no abrirse al público. Las sesiones pueden ser «abiertas» de diversas maneras, por ejemplo permitiendo accesos excepcionales al público en las salas de reunión de la comisión, o invitando a miembros del público a hablar sobre un tema. Tal como se dijo anteriormente, la comisión decide qué miembros del público intervendrán, basándose en las propuestas recibidas.

1.4.2 Otras formas de participación del público

En algunos parlamentos, las sesiones de las comisiones normalmente se celebran a puertas cerradas, sin embargo, las propias comisiones pueden decidir abrirlas al escrutinio público. El escrutinio público de las reuniones puede organizarse de dos formas: en primer lugar, mediante la retransmisión por los medios de comunicación, o por los propios canales de difusión del parlamento, gracias a lo cual los ciudadanos pueden ir siguiendo lo que está sucediendo en las comisiones. En segundo lugar, las comisiones pueden permitir que los ciudadanos observen las reuniones en la propia sala donde se celebran.

Recuadro 1.14: Sesiones abiertas en el Parlamento danés

En el Parlamento danés, las sesiones ordinarias de la comisión se celebran a puertas cerradas a menos que la comisión decida lo contrario. En sus Normas de procedimiento (reglamento), sin embargo, se contempla la posibilidad de celebrar otro tipo de sesiones:

- ◆ *sesiones abiertas: la comisión somete a debate uno o más temas. La propia comisión decide quién podrá participar en el debate;*
- ◆ *sesiones temáticas abiertas: los miembros de la comisión y un ministro invitado someten a debate las principales preocupaciones de la comisión. La comisión determina la forma de la sesión y el acceso del público a la misma;*
- ◆ *audiencias: la comisión determina la forma de la audiencia y si se debe dar acceso al público o no.*

Fuente: Parlamento danés, Reglamento, artículo 8.

Presentaciones por escrito

Además de prestar testimonio oral ante las comisiones, los grupos de interés y los ciudadanos pueden presentar su opinión por escrito a las comisiones del

parlamento. En la Cámara de Diputados de Rumania, «los representantes de organizaciones no gubernamentales y expertos pueden pronunciarse respecto de asuntos que están siendo sometidos a debate en la Comisión o pueden entregar al Presidente de la comisión documentos sobre las cuestiones objeto de debate»¹⁵. Existen reglas que determinan si este tipo de presentaciones deben ser públicas o no. En la Cámara de Representantes de Chipre, el presidente de la comisión debe aclarar a quienes deseen presentar información a la comisión que el testimonio y la información presentados se harán públicos; no se harán públicos si los propios interesados solicitan que dicho testimonio y la información sean considerados confidenciales¹⁶.

Estas presentaciones también pueden aparecer en el informe de la comisión.

Reuniones interactivas

Además de recabar información entre los ciudadanos para realizar su propio trabajo, las comisiones parlamentarias tienen a su disposición muchas vías para llegar a la población y mejorar la conciencia y la comprensión de temas que van presentándose. Por ejemplo, las comisiones del Parlamento de Namibia pueden «organizar reuniones de ciudadanos, grupos de la comunidad, organizaciones sectoriales, miembros del parlamento y representantes de oficinas/ministerios, según sea necesario para facilitar el intercambio de opiniones sobre la actuación de los organismos y dependencias/ministerios de gobierno, y sus efectos sobre las comunidades y los grupos de la sociedad». Las audiencias públicas por lo general son oficiosas y se realizan en tantas regiones (en total son 13) como el presupuesto permita¹⁷.

1.4.3 Peticiones

El parlamento puede defender los derechos e intereses de los ciudadanos en casos particulares. Las actividades de control de las comisiones correspondientes a un departamento del gobierno contemplan la gestión de quejas individuales contra el departamento pertinente. Muchos parlamentos han instituido un sistema para simplificar el trámite de dichas quejas. En 19 de los 88 parlamentos encuestados se cuenta con una comisión específica que se ocupa de las peticiones.

¹⁵ Cámara de Diputados de Rumania, Normas de procedimiento, artículo 55(2).

¹⁶ Cámara de Representantes de Chipre, Normas de procedimiento, artículo 42[8].

¹⁷ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

En Alemania, la Comisión de Peticiones del Bundestag se ocupa de coordinar las quejas de los ciudadanos; tramita las peticiones y las denuncias presentadas al Bundestag. El presidente remite dichas peticiones a la Comisión de Peticiones y, por su parte, la comisión solicita la opinión de las comisiones especializadas si las peticiones guardan relación con un tema que se está debatiendo en esas comisiones. Cada mes, se presenta al Bundestag una lista de las peticiones que tramita la Comisión de Peticiones, con sus correspondientes recomendaciones.

Muchas comisiones de peticiones están facultadas para consultar verbalmente o por escrito al defensor del pueblo, y a remitir casos a la oficina de dicho funcionario. Al analizar el informe del defensor del pueblo, es posible hacer participar a otras comisiones.

Recuadro 1.15: Relación entre el Defensor Nacional del Pueblo y la Comisión de Peticiones de la Cámara de Representantes de los Países Bajos

1. Se contará con una Comisión de Peticiones, cuyo mecanismo de funcionamiento será regulado por un reglamento que la Cámara adoptará por separado.
2. Se encargará de informar sobre todas las peticiones que reciba de la Cámara o de una comisión de la Cámara. También se ocupará de asuntos relacionados con el Defensor Nacional del Pueblo.
3. Cada informe sobre una petición incluirá una conclusión clara. Estos informes serán impresos y distribuidos.
4. La comisión está habilitada para consultar al Defensor del Pueblo ya sea en forma verbal o por escrito. Informará a la Cámara de los informes que éste le remita.
5. La comisión puede recurrir al asesoramiento de una comisión permanente o una comisión general, o encomendarles una investigación, y su correspondiente informe, tras lo cual la Comisión de Peticiones informará a la Cámara.

Fuente: Cámara de Representantes de los Países Bajos, Reglamento, artículo 20.

1.5 Informes de las comisiones

Cuando una comisión ha finalizado sus deliberaciones sobre temas que le han sido remitidos o que ha decidido examinar, elabora un informe sintetizando el estudio o la investigación que ha llevado a cabo y exponiendo sus conclusiones. Para aprobar el informe de una comisión se requiere de una mayoría simple de sus miembros.

Al ser presentado a la cámara originaria, este informe pasa a ser el fundamento para la discusión y los debates en el pleno. Constituirá la base de las actividades futuras de la comisión sobre el mismo tema o sobre cuestiones conexas. Además, puede ser objeto de consultas por parte de otras comisiones parlamentarias y miembros del parlamento que no pertenecen a la comisión.

Los informes de los estudios realizados por la comisión también pueden ser remitidos al gobierno y al público en general para dar cuenta de la labor de la comisión y para provocar la acción gubernamental.

1.5.1 Preparación

Recuadro 1.16: Contenido de un informe habitual de una comisión

- ◆ *Objeto de la misión*
- ◆ *Resumen de las conclusiones de la comisión*
- ◆ *Discusión de las razones que fundamentan dichas conclusiones*
- ◆ *Conclusiones*
- ◆ *Actas resumidas*
- ◆ *Testimonios y presentaciones recibidas*

En las Normas de procedimiento suele estipularse que la comisión puede formar, con un número reducido de sus miembros, subcomisiones o grupos de trabajo, para que se ocupen de la elaboración del proyecto de informe que luego se someterá a debate, será enmendado y aprobado en el pleno de la comisión.

Ponentes

En los parlamentos de Europa continental, normalmente la comisión designa entre sus miembros a uno o más ponentes, quienes se encargan de dos tareas fundamentales. En primer lugar, elaboran el proyecto de informe, que será sometido a la aprobación de la comisión. En segundo lugar, presentan el informe final de la comisión a la Cámara.

Recuadro 1.17: Funciones de un ponente en la Cámara de Diputados de Rumania

Artículo 56

- 1) *Al comenzar a debatir un tema del orden del día, y a propuesta del presidente de la comisión o de otro miembro, la comisión designará a uno o más ponentes entre sus miembros.*
- 2) *El ponente participará en la elaboración del informe o la formulación de la opinión de la comisión, que serán objeto de la aprobación de la misma, y dará lectura al informe en el pleno de la cámara.*
- 3) *En los informes y opiniones se recogerán, aparte de la opinión de una mayoría de los miembros de la comisión, las enmiendas admitidas, las opiniones contrarias fundamentadas formuladas por otros diputados miembros de la comisión, y las enmiendas que han sido rechazadas.*

Fuente: Cámara de Diputados de Rumania, Normas de procedimiento, artículo 56.

Una comisión puede designar a algunos de sus miembros para que supervisen departamentos o áreas específicas. Por ejemplo, la Comisión de Presupuesto del Bundestag alemán tiene tantos ponentes como ministros.

Grupos de trabajo

Cuando el/la presidente(a) es formalmente responsable de elaborar los proyectos de informe, puede crear un grupo de trabajo o dar instrucciones a la secretaría de la comisión. En dicho grupo, la secretaría puede incluir especialistas en el área de competencia de la comisión. Por ejemplo, las comisiones permanentes del Parlamento de Armenia cuentan con cuatro o cinco expertos. Los expertos son considerados miembros del personal, y son contratados o despedidos con el consentimiento del presidente de la comisión. Asisten a los miembros de la comisión siguiendo las orientaciones del presidente de la misma y pueden ser incluidos en los grupos de trabajo de las comisiones¹⁸.

Asesores

El parlamento puede, al elaborar informes, permitir que sus comisiones convoquen asesores externos. Los antecedentes y la condición de los asesores no son las mismas en todos los parlamentos; asimismo, un parlamento puede contar con distintos tipos de asesores al mismo tiempo, entre otros, asesores asignados por otros departamentos y órganos gubernamentales conexos, y expertos contratados por las comisiones (con frecuencia, a tiempo parcial). En algunos parlamentos, algunos parlamentarios cuentan con la asistencia de uno o varios miembros del personal del partido que participan en las sesiones de la comisión en calidad de asesores.

Recuadro 1.18:

Clases de asesores de las comisiones parlamentarias en Croacia

En el Parlamento de Croacia, las comisiones (órganos de trabajo) pueden contar con dos tipos de asesores. Un órgano de trabajo parlamentario puede invitar a organizaciones científicas y de otro tipo, así como a expertos, para que ayuden a formular leyes o a examinar cuestiones de su competencia si se cuenta con los fondos suficientes. El órgano de trabajo puede proponer al Gobierno que esas tareas sean confiadas a ministerios o a otros órganos del estado. Cuando un órgano de trabajo concluye que lo ideal es que esta tarea se realice sobre una base contractual, el secretario(a) del Parlamento realiza el contrato en nombre del parlamento.

Fuente: Parlamento de Croacia, Normas de procedimiento, artículo 49.

Una vez que una comisión ha aprobado su informe, lo presenta al órgano presidencial o a la secretaría de la Cámara. El informe se incluye entonces en el orden del día, y el presidente de la comisión o el/los ponente(es) designados lo presentan a la Cámara. Normalmente, la comisión busca el reconocimiento del informe por parte de la cámara; no siempre se someten los informes a votación.

¹⁸ Parlamento de Armenia, Normas de procedimiento, artículos 21 y 23.

En la sección 2.3 del presente estudio se abordan los debates y las votaciones que se realizan en la cámara en torno a los informes de una comisión.

Informes de la minoría

Si bien el informe de una comisión por lo general puede ser adoptado por mayoría simple, las Normas de procedimiento pueden ofrecer formas para que en dicho informes también se recojan las opiniones contrarias de una minoría calificada. Son dos las formas más usuales. En primer lugar, es posible que sea obligatorio que en los informes de la comisión se incluyan las opiniones contrarias. En segundo lugar, el grupo de la minoría de una comisión en ocasiones elabora su propio informe, aparte del informe principal de la comisión. En algunos parlamentos, todo miembro con pareceres contrarios puede presentar una manifestación de desacuerdo.

Recuadro 1.19: Informes y manifestaciones de desacuerdo de la minoría en el Consejo Nacional austríaco

Si en las deliberaciones de la comisión una minoría de al menos tres participantes [una comisión por lo general tiene 26 miembros] con derecho a voto desea presentar sus opiniones contrarias, tendrá derecho a presentar un informe (de la minoría) separado por escrito.

Además, toda persona con derecho a voto que ha participado en las deliberaciones de la comisión puede formular su manifestación de desacuerdo en una breve declaración personal realizada por escrito. Las manifestaciones e informes de la minoría aludidos anteriormente serán sometidos a consideración del presidente con tiempo suficiente para que sean examinados junto con el informe principal de la comisión. Si el plazo puede cumplirse, serán adjuntados al informe de la comisión.

Fuente: Consejo Nacional austríaco, Normas de procedimiento, artículo 42.

1.5.2 Intercambio dentro del parlamento

Otras comisiones

Algunas comisiones dan su opinión sobre asuntos que están tratándose en otras comisiones. Este tipo de intercambios son muy frecuentes cuando se debate el presupuesto.

La interacción entre la Comisión de Presupuesto y otras comisiones permanentes puede servir para obtener información y conocimientos especializados sobre diferentes áreas de programa. En algunos parlamentos, los miembros de la Comisión de Presupuesto pueden asistir a las reuniones de otras comisiones permanentes y atender a sus solicitudes. En estos países, las comisiones permanentes pueden a su vez nombrar a uno o más de sus miembros para que participen en calidad de asesores en la Comisión de Presupuesto.

Recuadro 1.20: Presentación de opiniones a la Comisión de Finanzas y Presupuesto de la Cámara de Diputados de Luxemburgo

En el Parlamento de Luxemburgo, otras comisiones presentan su opinión a la Comisión de Finanzas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de dicha Comisión. El presupuesto es presentado hacia la tercera semana de octubre.

La Comisión de Finanzas se ocupa de examinar el proyecto de ley de presupuesto.

Las demás comisiones pueden examinar aspectos presupuestarios, financieros o fiscales que guardan relación con sus correspondientes departamentos ministeriales.

Cada comisión puede nombrar un ponente para la Comisión de Finanzas.

La Comisión de Finanzas puede pedir la opinión de otras comisiones respecto de determinados puntos.

Cada comisión puede presentar un informe a la Comisión de Finanzas, el cual será publicado junto con el informe de dicha comisión.

La Comisión de Finanzas elabora su informe hacia el 30 de noviembre.

El informe de la Comisión de Finanzas se somete a consideración del pleno a principios de diciembre.

El Gobierno presenta a consideración del pleno el proyecto de presupuesto.

El parlamento somete a debate el proyecto de presupuesto.

Fuente: Cámara de Diputados de Luxemburgo, Norma relativa a la cámara de Diputados, artículos 96 a 105.

Otra área por la que el informe de una comisión suele ser remitido a otras comisiones es la tramitación de peticiones.

En la Cámara de Representantes de Bélgica, la Comisión de Peticiones remite las partes correspondientes del informe anual y los informes provisionales del Colegio de Defensores Federales del Pueblo a las comisiones permanentes pertinentes. Posteriormente, cada comisión permanente presenta otro informe a la Cámara.

Recuadro 1.21: Discusión de los informes del Defensor del Pueblo en la Cámara de Representantes de Bélgica

En la Cámara de Representantes de Bélgica, las peticiones, el informe anual y los informes provisionales del Colegio de Defensores del Pueblo se remiten a la Comisión de Peticiones. En cada período, la comisión elabora los correspondientes informes y los remite a las comisiones permanentes pertinentes. También transmite las partes correspondientes de los informes del Defensor del Pueblo a las comisiones competentes.

Cada comisión permanente designa un «ombudspromoteur» que realiza un seguimiento de los informes de la Comisión de Peticiones. Todas las comisiones permanentes reservan una reunión por legislatura para analizar la parte del informe anual y los informes provisionales del Colegio de Defensores Federales del Pueblo que les corresponde.

Fuente: Cámara de Representantes de Bélgica, Normas de procedimiento, artículos 24 y 38.

1.5.3 Intercambio con el gobierno

Las comisiones pueden enviar sus informes de investigación incluyendo recomendaciones para la acción gubernamental directamente a los departamentos de gobierno pertinentes. Si el gobierno hace caso omiso de los informes, es probable que ello sea señalado en el informe siguiente de la comisión.

Las Normas de procedimiento del Parlamento de Polonia establecen que el destinatario de un requerimiento (un tipo de resolución de la comisión) está obligado a adoptar una posición en un plazo de 30 días desde la recepción de dicho requerimiento, a menos que el Presidente del Sejm establezca otro plazo. Las respuestas son examinadas durante una reunión de la comisión. Si el destinatario no responde en el plazo establecido o si la comisión no queda satisfecha con la respuesta, ésta podrá renovar el requerimiento, presentar al presidente del Sejm una moción rechazando la respuesta por insatisfactoria, o presentar al Sejm¹⁹ un proyecto de resolución conexo o de resolución obligatoria. .

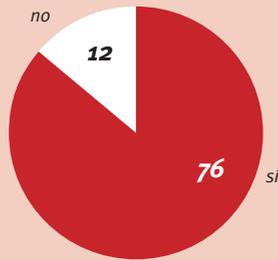
1.6 Investigaciones parlamentarias

Si bien la jurisdicción de una comisión permanente por lo general es un reflejo de un departamento de gobierno (correspondencia con un departamento) o bien abarca al conjunto de un área o un aspecto de política (presupuesto, género), determinados problemas pueden dar lugar a una investigación en un foro distinto al de la propia comisión, por ejemplo, en una comisión de investigación.

De los 88 parlamentos encuestados, 76 cuentan con procedimientos para establecer comisiones de investigación. Una comisión de investigación puede ser una comisión permanente que funciona como comisión de investigación para tratar determinados problemas, o una comisión especial, creada específicamente para llevar a cabo investigaciones parlamentarias. En 10 de esos 76 parlamentos, las comisiones de investigación pueden ser creadas en forma de comisiones permanentes o de comisiones especiales.

| ¹⁹ Sejm polaco, Normas de procedimiento, artículos 158 a 160.

Figura 1.4: ¿Puede el parlamento crear comisiones de investigación?



Fuente: UI.

Una investigación parlamentaria es la manifestación de la función constitucional de un parlamento de controlar al gobierno. En consecuencia, las cámaras altas del parlamento de Alemania, Austria, Polonia y la República Checa, que no tienen una función de control del gobierno, no pueden crear comisiones de investigación. En Eslovenia, la cámara alta no puede crear comisiones de investigación, pero puede ordenar a la cámara baja que las establezca.

Características comunes

Independientemente del procedimiento que se utilice para crear una comisión de investigación, todas comparten ciertas características:

- ◆ Se les atribuye poderes especiales de investigación.
- ◆ Sus poderes especiales pueden ser utilizados sólo en relación con asuntos inmediatos que son objeto de investigación, los cuales pueden ser muy limitados.
- ◆ Pueden ser creadas en el curso de una legislatura o durante una sesión parlamentaria.
- ◆ Son creadas por la cámara.
- ◆ Después de presentar el informe final a la cámara en un período determinado, la comisión de investigación deja de funcionar.

1.6.1 Investigaciones realizadas por las comisiones permanentes

En 13 de los 88 parlamentos que respondieron al cuestionario, las investigaciones parlamentarias pueden ser remitidas a una de las comisiones permanentes. En el marco de la investigación parlamentaria, los poderes de las comisiones permanentes se ven fortalecidos. En los parlamentos de Camerún,

Côte d'Ivoire, Islandia y Letonia, las comisiones permanentes sólo pueden organizar audiencias o visitar instituciones gubernamentales en el contexto de una investigación parlamentaria.

Procedimiento de remisión

En la mayoría de estos 13 parlamentos, cuando una comisión desea realizar una investigación, debe obtener autorización del pleno de la cámara. En las Normas de procedimiento puede estar previsto que este tipo de solicitud siempre reciba autorización, salvo cuando sea objetada.

Recuadro 1.22: Solicitud de poderes especiales por las comisiones existentes en la Asamblea Nacional francesa

Las comisiones permanentes y las comisiones especiales pueden solicitar que la Asamblea les conceda poderes especiales para una misión específica y por un período de tiempo no superior a seis meses.

El Presidente de la comisión permanente o de la comisión especial que aspira a esta autorización especial la solicita al Presidente de la Asamblea. Inmediatamente la solicitud es publicada en el tablón de anuncios y transmitida al Gobierno y a los presidentes de los grupos y las comisiones. La solicitud es aprobada si el Presidente de la Asamblea no recibe objeciones del Gobierno, del presidente o de alguna comisión o el presidente de un grupo antes de la segunda sesión siguiente a la publicación de la solicitud.

Fuente: Asamblea Nacional francesa, Normas de procedimiento, artículo 145-3, y ordenanza nº 58 – 1100, de 17 de noviembre de 1958, artículo 6.

1.6.2 Comisiones especiales de investigación

Las comisiones de investigación pueden realizar investigaciones bastante intensivas en un período de tiempo relativamente breve, y cuentan con el potencial de revelar hechos que pueden incomodar al gobierno. Contrariamente a lo que ocurre con las comisiones permanentes, las comisiones especiales son creadas mediante resolución de una cámara del parlamento.

- ◆ La resolución establece la duración de la comisión.
- ◆ El mandato de las comisiones especiales está restringido a asuntos especificados en las condiciones de la resolución de la cámara, y pueden ser muy limitados.
- ◆ En la resolución se especifica el carácter de la investigación.
- ◆ Una comisión de investigación puede ser más pequeña que las comisiones ordinarias, si bien se preserva el principio de equilibrio de representación entre los grupos políticos parlamentarios.

Recuadro 1.23: Bélgica: Ejemplo de las atribuciones de una comisión de investigación

Artículo 1

Sección 1. Se crea una comisión de investigación para examinar las causas y las consecuencias de la quiebra de la línea aérea nacional Sabena. También habrá de determinar las posibles responsabilidades.

[subsecciones omitidas]

Sección 2. La comisión determinará las posibles responsabilidades políticas y de otro tipo. A tal efecto, la comisión examinará la forma en la que las partes interesadas y las autoridades públicas han desempeñado su función como partes interesadas.

Sección 3. La comisión se encargará de formular todas las recomendaciones posibles con miras a mejorar el control y las normas de las empresas respecto de las cuales las autoridades públicas son parte interesada, o de las que son propietarias.

[detalles omitidos]

Artículo 5

La comisión deberá informar a la Cámara antes del 30 de junio de 2002, a menos que ésta le conceda tiempo suplementario.

14 de noviembre de 2001

Firmado por nueve miembros del parlamento.

Fuente: Cámara de Representantes de Bélgica, Doc. 50 1514/001 [cuarto período de sesiones de la 50ª legislatura], 21 de noviembre de 2001.

Iniciativa para establecer una comisión de investigación

Por lo general, la creación de las comisiones especiales de investigación, o comisiones *ad hoc*, responde a la moción de los miembros. No es así en Austria ni en Dinamarca, donde sólo la comisión de asuntos internos de la Cámara (la Comisión Principal y la Comisión de Reglamento, respectivamente) está facultada para proceder a la creación de una comisión de investigación. En algunos parlamentos, también el gobierno puede establecer este tipo de comisiones.

En la mayoría de los países, un solo parlamentario puede presentar una moción para que se establezca una comisión *ad hoc* de investigación, sin necesidad de firmas que la acompañen. En siete de los parlamentos encuestados, sin embargo, se requiere un número mínimo de firmas, que puede variar desde ocho a un quinto del total de los miembros. En Rumania y España, los grupos políticos del parlamento también pueden presentar mociones para que se establezca una comisión de investigación.

En la mayoría de los casos, una moción para que se establezca una comisión de investigación se decide por mayoría en la cámara, y no en función de la cantidad de firmas que se recogen.

En Benín, Francia, Gabón, Níger y Togo, las propuestas de creación de una comisión de investigación para un tema determinado se remiten a la comisión existente en cuya jurisdicción se enmarque el tema. La comisión procede a

examinar la propuesta y devuelve un informe a la cámara, órgano que, sobre la base de ese informe, decide la creación de la comisión de investigación.

Iniciativa de una minoría

En siete parlamentos de Europa, una minoría calificada (de entre un quinto y un tercio del total de los miembros) puede exigir que la cámara establezca una comisión de investigación, en cuyo caso, ésta tiene la obligación de crearla. En la ley fundamental de Alemania (texto constitucional) se estipula que el Bundestag debe crear una comisión de investigación cuando una cuarta parte de todos los miembros presenta una moción al respecto.

Poderes especiales

Las comisiones de investigación normalmente están dotadas de más poderes que las comisiones permanentes ordinarias. Las disposiciones relativas a las comisiones de investigación en ocasiones figuran como anexo a las Normas de procedimiento o incluso en un documento jurídico separado. En 14 parlamentos, sólo puede recibirse testimonio en las comisiones especiales de investigación. Este tipo de comisiones suelen también estar dotadas de otros poderes especiales. Por ejemplo, en el Bundestag alemán:

- 2) La normativa de procedimiento penal será aplicable *mutatis mutandis* a la obtención de pruebas. La confidencialidad de la correspondencia, el correo y las telecomunicaciones no se verá afectada.
- 3) Se pedirá a las autoridades administrativas y a los tribunales que presten asistencia jurídica y administrativa.
- 4) Las decisiones de las comisiones de investigación no serán objeto de examen judicial. Los tribunales podrán optar por evaluar y emitir un dictamen sobre los hechos objeto de la investigación²⁰.

Además, el parlamento puede, si lo estima menester, crear una comisión de investigación varias veces sobre el mismo tema. En la legislatura del período 2003-2007, el parlamento de Benín volvió a formar las comisiones de investigación en torno a cuatro temas: un servicio de ventanilla única en el Port Autonome de Cotonou; la adquisición de una usina ubicada en Takoradi, Ghana; el comercio de automóviles usados, y una peregrinación de turistas a la cueva de Arigbo de Dassa-Zoumè Marian²¹. Naturalmente, los informes de estas comisiones aluden a sus antecesores.

²⁰ Alemania, ley fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 44.

²¹ Sitio web de la Asamblea Nacional de Benín, *Contrôle de l'action gouvernementale*, <http://www.assembleebenin.org/interne.php?menu=comparl>, consultado el 2 de agosto de 2006.

1.7 Misiones

Le Parlement peut aussi établir différents types de missions pour rassembler. El parlamento también puede organizar diferentes clases de misiones para recabar información. Las investigaciones parlamentarias pueden realizarse a través de «misiones de información». Estas misiones pueden organizarse en el seno de una comisión permanente o directamente en el pleno de la cámara. En ambos casos, deberán trabajar atendiendo a las necesidades de la cámara en su conjunto. Las misiones de información del parlamento pueden ser enviadas fuera del país; entre dichas misiones cabe mencionar las delegaciones enviadas a reuniones internacionales y a órganos interparlamentarios.

1.7.1 Las misiones de información de las comisiones permanentes

El procedimiento para organizar este tipo de misiones es similar al procedimiento que observan las comisiones existentes para emprender una investigación parlamentaria. La comisión presenta un pedido de autorización a la cámara o a su presidente, especificando la/las cuestión(es) que se examinarán. Una vez que obtiene la autorización, la comisión designa a uno o más de sus miembros para que realicen la investigación.

Esta clase de misiones tiene por objeto obtener información que la cámara necesita para ejercer su función de control del gobierno; se basan en las comisiones permanentes y pueden prestar servicios a más de una comisión simultáneamente.

Recuadro 1.24: La Delegación Financiera de Suiza

La Delegación Financiera de las Cámaras Federales está compuesta de tres miembros de cada comisión de finanzas, y fiscaliza las finanzas públicas de forma permanente, simultánea y pormenorizada. Para ello, cuenta con poderes más amplios que las comisiones de finanzas del parlamento. La Delegación Financiera funciona como un tribunal de cuentas, aunque sin constituir un órgano judicial. Sólo debe presentar un informe anual a la Comisión de Finanzas, sin embargo, dicho informe se distribuye a todos los parlamentarios, quienes podrán plantear preguntas y pedir aclaraciones. De manera análoga, la Delegación elabora un informe intermedio a los seis meses de haber comenzado a funcionar, o comunica sus conclusiones inmediatamente a la Comisión de Finanzas.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

1.7.2 Misiones de información organizadas por la cámara

Contrariamente a lo que ocurre cuando se organizan misiones en el seno de una comisión permanente, las misiones de información procedentes de la cámara prestan servicios a ese órgano directamente. En la Asamblea Nacional francesa, las autoridades de la cámara organizan misiones de información por iniciativa propia.

Recuadro 1.25:
Las misiones de información de la Asamblea Nacional francesa

Las misiones de información pueden ser organizadas por la Conferencia de Presidentes tras la presentación de la moción del presidente de la Asamblea. Los informes elaborados por las misiones organizadas por la Conferencia de Presidentes pueden ser sometidos a debate en una reunión pública sin votación. Si bien este tipo de misiones están destinadas a recabar información, y no deben determinar la responsabilidad de los miembros gubernamentales en cuestión, sí pueden abordar temas de interés a todos los grupos políticos parlamentarios.

Desde marzo de 2003 este tipo de misiones han examinado las siguientes cuestiones:*

- el uso de símbolos religiosos en las escuelas;*
- la seguridad del transporte aéreo;*
- el seguro médico;*
- los experimentos con organismos genéticamente modificados, así como su aplicación;*
- la familia y los derechos de los niños;*
- los riesgos y las consecuencias de la exposición al amianto, y*
- los gases de efecto invernadero.*

** Las Normas de procedimiento fueron enmendadas en marzo de 2003.*

Fuente: Asamblea Nacional francesa, Normas de procedimiento, artículo 145; sitio web de la Asamblea Nacional, misiones de información establecidas por la Conferencia de Presidentes, http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/mission_information_presidents_fiche.asp.

1.7.3 Delegaciones parlamentarias a reuniones intergubernamentales

Las misiones de información establecidas por la cámara pueden, de ser menester, realizar investigaciones en el extranjero; ello puede suponer el envío de delegaciones parlamentarias a reuniones intergubernamentales e interparlamentarias.

La presencia en reuniones intergubernamentales, como las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas, permite a los parlamentarios hacer un seguimiento y una supervisión de las políticas gubernamentales y adquirir conocimientos especializados en esa área de política. En 31 de los 88 países encuestados, el parlamento puede decidir si enviar o no su propia delegación a reuniones intergubernamentales. Los informes presentados por las delegaciones parlamentarias a las reuniones intergubernamentales pueden servir de base para los instrumentos comunes de control que se emplearán, con inclusión de los debates en el pleno y en las comisiones parlamentarias.

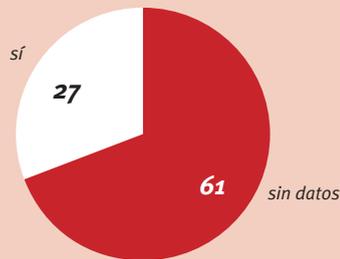
Parte 2: La cámara

2.1 El ejecutivo en el parlamento

Presentación por parte de un nuevo gobierno

La información procedente del gobierno constituirá la base sobre la que podrá realizarse todo el control parlamentario. En muchos países, el gobierno presenta al parlamento su política para el año en curso o para todo el período de gobierno. Estas presentaciones suelen ser seguidas de intercambios en la cámara. Con las sesiones de preguntas y los debates que tiene lugar en esas ocasiones, se procura obtener aclaración sobre la trayectoria política del gobierno; para que el parlamento evalúe el desempeño del poder ejecutivo, resulta fundamental comparar las políticas anunciadas con los informes sobre su ejecución.

Figura 2.1: Presentación de la política de un nuevo gobierno al parlamento



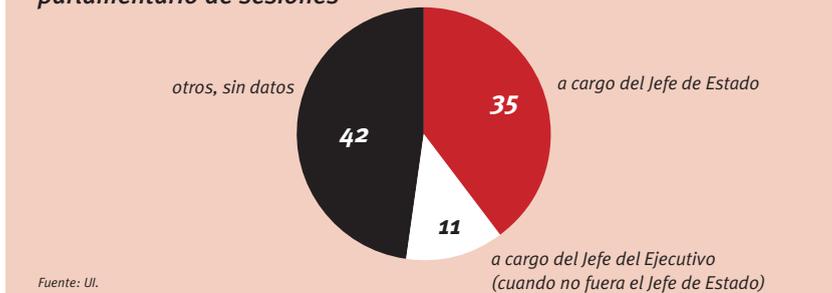
Fuente: UI.

En 27 de los 88 países que respondieron a la encuesta, el gobierno recién constituido expone una lista de las prioridades de política que se propone para su mandato; esta exposición tiene lugar antes o después de la asunción del mando.

Aunque no siempre, esta alocución suele guardar relación con la rendición de cuentas del gobierno ante el parlamento. En los sistemas presidenciales, el presidente recién elegido describe la orientación del nuevo gobierno, pero el contenido de esta intervención no guarda relación con la confianza del parlamento en el presidente, que es elegido por el pueblo. Por otra parte, en los sistemas parlamentarios y los sistemas semipresidenciales, dichas alocuciones y los consiguientes debates podrían, al menos en teoría, constituir una cuestión de confianza del parlamento en el gobierno. Seis de los parlamentos encuestados designan o aprueban el nombramiento de quien ocupará la jefatura del poder ejecutivo o del gobierno sobre la base de los programas presentados en esta ocasión.

Intervención inaugural del período anual de sesiones

Figura 2.2: Intervenciones realizadas al inicio del período parlamentario de sesiones



Una intervención del/de la jefe(a) de estado (o del/ de la jefe(a) de gobierno) no se limita al primer año de ejercicio del ejecutivo. Cuando la legislatura está subdividida en años parlamentarios que abarcan uno o más períodos de sesiones, por lo general, el poder ejecutivo presenta su programa para el año siguiente a comienzos de cada período ordinario de sesiones.

En 33 de los 88 parlamentos que respondieron al cuestionario, quien ocupa la jefatura del estado realiza una intervención al ponerse en marcha el período anual de sesiones.

En otros nueve parlamentos, quien realiza el discurso no es quien ocupa la jefatura del estado sino el/la titular del ejecutivo, cuando se trata de una figura diferente²².

Incluso en los países en los que la cámara alta no desempeña la función constitucional de superior del gobierno, sus miembros realizan un seguimiento de la presentación por parte del/de la titular del poder ejecutivo en sesión conjunta con la cámara baja.

Recuadro 2.1: Discursos inaugurales en los parlamentos bicamerales

En relación con los 40 parlamentos bicamerales que respondieron al cuestionario:

- ◆ El discurso inaugural se pronuncia ante los miembros de ambas cámaras al mismo tiempo:
 - en reunión conjunta (en 13 países);
 - en reunión de la cámara alta (Australia, el Canadá y el Reino Unido).
 - ◆ El discurso inaugural no se pronuncia ante los miembros de ambas cámaras al mismo tiempo sino:
 - por separado en una y otra cámara (Japón), y
 - sólo en una cámara (Bélgica, Namibia).
- De los 40 parlamentos bicamerales que respondieron, 18 no facilitaron datos al respecto.

Fuente: UI.

²² En Japón y en Suecia, tanto uno como el otro realizan su alocución ante el parlamento, sin embargo, solo el discurso del titular del poder ejecutivo tiene contenido político.

Por lo general, un discurso inaugural abarca una amplia gama de temas de política nacional. En un número reducido de parlamentos, otros ministros pronuncian un discurso en la misma ocasión a fin de explicar sus previsiones respecto de la esfera de su competencia.

Recuadro 2.2:
Alocuciones de apertura en el Parlamento del Japón (la Dieta)

El primer día de celebración del período ordinario de sesiones en la Dieta Japonesa, por lo general son el primer ministro y otros tres ministros quienes pronuncian un discurso en cada una de las dos cámaras:

- el primer ministro, sobre política general;*
- el ministro de finanzas, sobre política fiscal;*
- el ministro de relaciones exteriores, sobre su área de competencia, y*
- el ministro de política pública en materia fiscal y tributaria, sobre la economía.*

En los días subsiguientes, los representantes de los grupos políticos parlamentarios formulan preguntas sobre esos discursos.

Fuente: sitio web de la Cámara de Representantes del Japón, http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_guide.htm.

Debates sobre el discurso inaugural

Después de los discursos realizados por el gobierno durante la sesión inaugural, se realiza un debate. En varios parlamentos, los representantes de los grupos políticos del parlamento formulan preguntas en lugar de emprender discusiones. Las deliberaciones pueden durar entre dos días y más de una semana y suelen contar con una gran cobertura de los medios de comunicación. Constituyen una gran ocasión para que los parlamentarios y los grupos políticos examinen la política gubernamental, pues ambos pueden exigir aclaraciones respecto de la posición del gobierno en amplias áreas de política y comparan las políticas del gobierno con las de la oposición.

Cuando el proyecto de presupuesto es presentado al comienzo de un período de sesiones ordinario, las deliberaciones sobre el discurso inaugural pueden proporcionar información sobre la futura propuesta presupuestaria. En Zambia, por ejemplo, el presupuesto general es presentado poco tiempo después del debate general y la votación sobre el discurso inaugural.

Discurso de presentación del presupuesto

Cuando en un discurso inaugural no se alude al proyecto de presupuesto, el ministro responsable del presupuesto pronuncia una alocución sobre el presupuesto en otro momento. En un discurso de presentación del presupuesto se exponen las políticas económicas amplias del gobierno, y en ocasiones también

se ponen de relieve algunas políticas sociales clave. Las cuantías globales de las partidas asignadas a cada programa gubernamental se presentan por escrito.

En un informe previo sobre el presupuesto se describen los objetivos de política del gobierno en materia económica y tributaria a corto y a largo plazo. Unos pocos parlamentos de los que respondieron al cuestionario señalaron que más de un mes antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto se somete a aprobación parlamentaria una declaración previa sobre el presupuesto.

Habida cuenta de que el presupuesto constituye una expresión en cifras de la política del gobierno, tras el discurso de presentación del presupuesto se celebran debates de política. En algunos países, los debates pueden abarcar todo el espectro de la política gubernamental. En otros, las deliberaciones sólo giran en torno al proyecto de presupuesto.

Exposiciones de otros ministros

Otros ministros pueden comparecer ante el parlamento para presentar propuestas de cara a la formulación de leyes o nuevas iniciativas de política. Algunos ministros comparecen regularmente: por ejemplo, en el Parlamento Sueco, los debates sobre política exterior se celebran una vez al año, en febrero, y el ministro de relaciones exteriores pone en marcha las deliberaciones con una exposición sobre la política exterior del Gobierno²³. En México, se realiza un «análisis del Informe de Gobierno», presentado por el presidente en una serie de intercambios programados con los miembros del gabinete. En las comisiones suele realizarse un seguimiento del debate inaugural.

Recuadro 2.3: Comparecencias del poder ejecutivo en la Cámara de Diputados de México

La Cámara de Diputados de México ha establecido la siguiente normativa básica para las «comparecencias de los miembros del poder ejecutivo para el análisis de la información de gobierno, presentada por el presidente».

Primera fase

<i>El miembro del ejecutivo analiza el estado del gobierno.</i>	<i>Durante 20 minutos.</i>
<i>Un representante de cada grupo parlamentario establece la posición del grupo con respecto al tema.</i>	<i>Durante 10 minutos.</i>
<i>El miembro del ejecutivo formula los comentarios pertinentes.</i>	<i>Durante 10 minutos.</i>

| ²³ UI, base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

Segunda fase

Una o dos rondas de preguntas y respuestas según el procedimiento siguiente:

- | | |
|---|----------------------------------|
| <i>1) Un diputado de cada grupo parlamentario formula una pregunta.</i> | <i>No más de cuatro minutos.</i> |
| <i>2) El miembro del ejecutivo responde a todas las preguntas.</i> | <i>No más de ocho minutos.</i> |
| <i>3) El grupo parlamentario tiene derecho a réplica.</i> | <i>Hasta cuatro minutos.</i> |

Tercera fase

<i>El miembro del ejecutivo dirige un mensaje final a la asamblea.</i>	<i>Hasta diez minutos.</i>
<i>Observaciones finales del presidente.</i>	<i>No más de diez minutos.</i>

En esencia, las comparecencias ante las comisiones siguen el mismo procedimiento, si bien suele omitirse la primera fase.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario, y sitio web de la Cámara de Diputados de México, decisión del órgano de coordinación política de la Cámara de Diputados, [10 de septiembre de 2001], <http://cronica.diputados.gob.mx/Comparecencias/58/2001/acu2001.html>.

2.2 Preguntas

Una pregunta parlamentaria es, por definición, un pedido de información. A través de las sesiones de preguntas, el parlamento puede hacer rendir cuentas al gobierno. Por supuesto, los parlamentarios pueden obtener información por otros medios, como los contactos oficiosos con personalidades clave de la maquinaria administrativa del estado. Sin embargo, el gobierno no puede dejar de responder a las preguntas que se le formulan en el parlamento, y las respuestas no sólo quedan a disposición de quien formuló la pregunta, sino de todos los parlamentarios de la cámara, lo que obviamente ocurre en el caso de las preguntas orales que deben responderse oralmente. Además, las preguntas pueden servir para que los parlamentarios pidan aclaración al gobierno sobre su posición respecto de un tema concreto, o sobre su dirección política más general.

2.2.1 Preguntas orales (turno de preguntas)

El turno de preguntas, período regular del programa del parlamento reservado para la formulación de preguntas al gobierno y las correspondientes respuestas, permite que tanto los parlamentarios como el público obtengan información oportuna. Mediante estas sesiones, los parlamentarios que no están en el gobierno pueden poner a prueba la capacidad del gobierno para abordar cuestiones de interés nacional. En muchos parlamentos, el turno de preguntas es la parte del programa parlamentario que despierta mayor interés entre los medios de comunicación, y las reuniones son retransmitidas total o parcialmente.

Figura 2.3: ¿Se reserva el parlamento tiempo para preguntas orales?

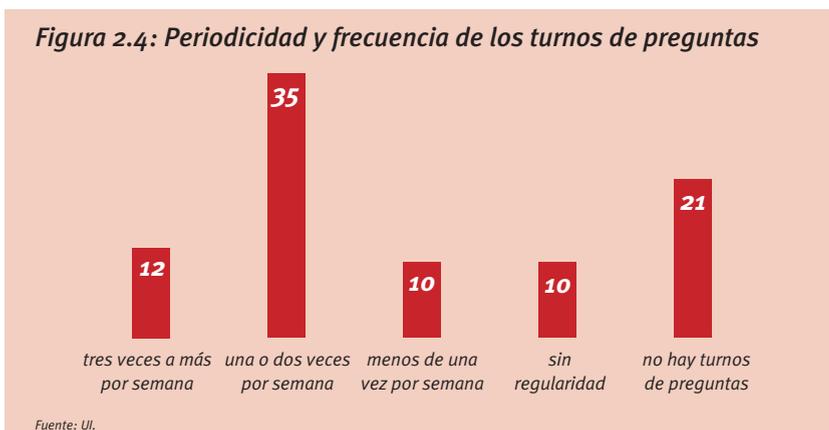


La gran mayoría de los parlamentos (67 de los 88 que respondieron) se reservan tiempo para las preguntas orales al gobierno, independientemente de la labor legislativa. En esta cifra no se incluyen los parlamentos en los que se formulan preguntas sobre el discurso inaugural de un período de sesiones parlamentario.

En la constitución de ocho de estos países se especifica la frecuencia de los turnos de preguntas. En otros 25 países, los miembros del poder legislativo tienen el derecho constitucional de formular preguntas a los miembros del poder ejecutivo, si bien la frecuencia y el formato del turno de preguntas varía de un país a otro. En 10 de estos 67 parlamentos no se cuenta con turnos de preguntas a intervalos regulares.

Frecuencia de los turnos de preguntas

Figura 2.4: Periodicidad y frecuencia de los turnos de preguntas



La frecuencia del turno de preguntas varía entre un mes (en Madagascar y Túnez) y todos los días laborables. En 47 parlamentos, tiene lugar al menos

una vez por semana cuando el parlamento sesiona. Cuando se realizan con frecuencia, hay dos modalidades. En 12 parlamentos, se trata de una actividad diaria; en otros 35, cuando los hay, el turno de preguntas se realiza una vez cada dos semanas.

Recuadro 2.4: Funcionamiento diario de la labor de la Cámara de Representantes de Australia

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES
		9:00 Labor del gobierno	9:00 Labor del gobierno
12:30, Informes de las comisiones y las delegaciones			
13:45, Exposiciones de 90 segundos			
14:00-15:30, Turno de preguntas	14:00-15:30, Turno de preguntas	14:00-15:30, Turno de preguntas	14:00-15:30, Turno de preguntas
15:30 Labor de los parlamentarios que no es de carácter gubernamental	15:30, Documentos, declaraciones ministeriales	15:30, Documentos, declaraciones ministeriales	15:30, Documentos, declaraciones ministeriales
16:30, Debate de quejas	16:30, Labor gubernamental	16:30, Labor gubernamental	16:30, Debate de un punto del orden del día
18:00, Labor gubernamental		19:30-20:00, Debate sobre un punto del orden del día	
21:00-21.30, Debate sobre un punto del orden del día	21:00-21.30, Debate sobre un punto del orden del día		

Fuente: sitio web de la Cámara de Representantes de Australia, Rutina de las Labores (en vigor desde el lunes 10 de febrero de 2003), <http://www.aph.gov.au/house/info/sittings/routine.htm>.

Recuadro 2.5: Turnos de preguntas en la Asamblea Nacional francesa

Preguntas al gobierno	Sesiones para la formulación de preguntas orales
Martes y miércoles por la tarde	Martes por la mañana
<ul style="list-style-type: none"> - Exigidas por la constitución - La Conferencia de Presidentes fija el horario - No es obligatorio anunciar el tema - Rotación de los grupos parlamentarios, alternancia entre los miembros de la mayoría y los miembros de la minoría - No se publican (retransmisión por televisión) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser organizadas por la Conferencia de Presidentes - Se debe presentar el texto de las preguntas - Se publica en el diario oficial

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario, y Asamblea Nacional francesa, Instruction Générale du Bureau de L'Assemblée nationale (14 de diciembre de 2005), artículo 15.

En los países de sistema presidencial, es poco frecuente que haya turnos de preguntas, sin embargo, los hay en siete de los países encuestados que tienen un sistema de este tipo. Ambas cámaras del Congreso de Filipinas pueden exigir la comparecencia de miembros del poder ejecutivo ante el congreso (en día jueves) para responder a las preguntas que se les formulen.

¿Es preciso anunciar anticipadamente las preguntas orales?

Por lo que respecta a las disposiciones relativas a la formulación de preguntas con poca antelación y a la posibilidad de plantear preguntas suplementarias, las Normas de procedimiento varían de un parlamento a otro.



El período de aviso previo para plantear preguntas puede condicionar la repercusión de la propia pregunta. Si se exige dar aviso mucho tiempo antes de la formulación de la pregunta, el tema puede perder vigencia.

En 55 de los parlamentos encuestados, las preguntas en plenaria sólo pueden ser formuladas si se ha dado aviso previo a la administración parlamentaria. La antelación del aviso varía entre uno y 15 días. La mayoría de los parlamentos lo comunica por escrito al gobierno antes del día del turno de preguntas.

En 13 de los 57 parlamentos que reservan períodos regulares para la formulación de preguntas orales, el autor de una pregunta o un secretario da lectura a su pregunta, y el gobierno da una respuesta oral. El gobierno suele formular otras observaciones. En 11 parlamentos se reservan dos períodos distintos: en uno, los miembros formulan preguntas orales, y en el otro, el gobierno responde oralmente a preguntas presentadas por escrito.

«Preguntas urgentes»

En relación con las preguntas urgentes, las normas por lo que respecta al aviso previo suelen ser más flexibles. Estas preguntas, que por lo general guardan relación con un acontecimiento importante reciente, suelen ser sometidas a consideración del presidente de la cámara, quien decide si concede la autorización para formularlas.

Lo ideal es que con las preguntas orales se aborden todas las áreas de política. En el Reino Unido y en los países que siguen su tradición parlamentaria, los ministros comparecen en el turno de preguntas de forma rotativa, de manera que cada ministro comparece aproximadamente una vez al mes.

Las preguntas formuladas al jefe del poder ejecutivo pueden ser especialmente valiosas pues permiten que los miembros del parlamento soliciten información y aclaraciones respecto de las políticas generales del gobierno. Ocho parlamentos reservan tiempo para este tipo de sesiones. En Zambia, donde el presidente es el jefe del ejecutivo, las preguntas se formulan al vicepresidente, que siempre es un miembro del parlamento.

La frecuencia de estas sesiones varía desde dos veces a la semana (en Irlanda) a «una vez en cada período» (en Estonia). Algunos parlamentos recalcen que el jefe del poder ejecutivo asiste a todos los turnos de preguntas. En Bulgaria, por ejemplo, el Primer Ministro es el primer miembro del gobierno en responder preguntas durante el turno de preguntas semanal.

Recuadro 2.6: Rotación de los ministros en la Cámara de Representantes de Irlanda

En la cámara baja del Parlamento de Irlanda, el turno de preguntas tiene lugar los martes, miércoles y jueves. En forma rotativa, 14 ministros comparecen ante la cámara. El Primer Ministro comparece dos días a la semana.

(Semanas)	Martes	Miércoles	Jueves
1	Primer Ministro Ministro de Comunicaciones, Asuntos Marítimos y Recursos Naturales	Primer Ministro Ministro de las Artes, Deportes y Turismo	Ministro de Sanidad y de la Infancia
2	(no hay sesión)	Primer Ministro Ministro de Transportes	Ministro de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa
3	Primer Ministro Ministro de Medio Ambiente, del Patrimonio y Gobierno Local	Primer Ministro Ministro de Asuntos Comunitarios y Rurales, y de la Región de Expresión Gaélica (Gaeltacht)	

(Semanas)	Martes	Miércoles	Jueves
4	Primer Ministro Ministro de Asuntos Sociales y de la Familia	Primer Ministro Ministro de la Empresa, del Comercio y del Empleo	Ministro de Defensa
5	Primer Ministro Ministro de Agricultura y Alimentación	Primer Ministro Ministro de Finanzas	Ministro de Relaciones Exteriores
6	Primer Ministro Ministro de Educación y Ciencia	Primer Ministro Ministro de Comunica- ciones, Asuntos Marítimos y Recursos Naturales	Ministro de las Artes, Deportes y Turismo

Fuente: Dáil Irlandesa, This Week in the Houses of the Oireachtas, 29 de mayo a 2 de junio, 6 a 9 de junio, 12 a 16 de junio, 19 a 23 de junio, 26 a 30 de junio, 3 a 7 de julio de 2006.

Preguntas suplementarias



Las preguntas suplementarias formuladas después de la pregunta inicial permiten a los miembros del parlamento obtener clarificación sobre puntos respecto de los cuales el gobierno no desea dar precisiones, o que no desea abordar en absoluto. De los 88 parlamentos encuestados, 44 permiten preguntas suplementarias. De los 55 parlamentos que exigen un aviso anticipado de las preguntas iniciales, 32 permiten preguntas suplementarias, en otras palabras, permiten formular preguntas que el poder ejecutivo no ha tenido ocasión de examinar con anticipación.

Una importante cuestión de procedimiento es quién está autorizado a formular preguntas suplementarias. En 25 de estos 44 parlamentos, sólo se permite formular preguntas de seguimiento al autor de la pregunta inicial, en los

19 restantes, pueden intervenir otros miembros si el presidente en ejercicio así lo permite. En cuatro parlamentos, el autor de la pregunta no puede plantear una pregunta suplementaria ni expresar su satisfacción por la respuesta recibida.

Equilibrio entre los grupos políticos parlamentarios

Si bien las preguntas orales son formuladas por distintos miembros del parlamento, al ceder la palabra a los distintos parlamentarios, por lo general se respeta el equilibrio entre los grupos políticos del parlamento, incluso cuando no se exige el aviso previo. En la Cámara de Representantes de Australia, el presidente va recibiendo preguntas alternativamente de los miembros del gobierno y de los partidos de la oposición.

El orden en que los miembros del parlamento podrán hablar también puede estar establecido en el orden del día. En Hungría, los días destinados al turno de preguntas, el dirigente de un partido puede solicitar autorización para que un determinado miembro formule una pregunta sobre un tema concreto. Algunos parlamentos reservan un período en su programa semanal para las sesiones de preguntas de miembros por cuenta propia y otro para los grupos políticos.

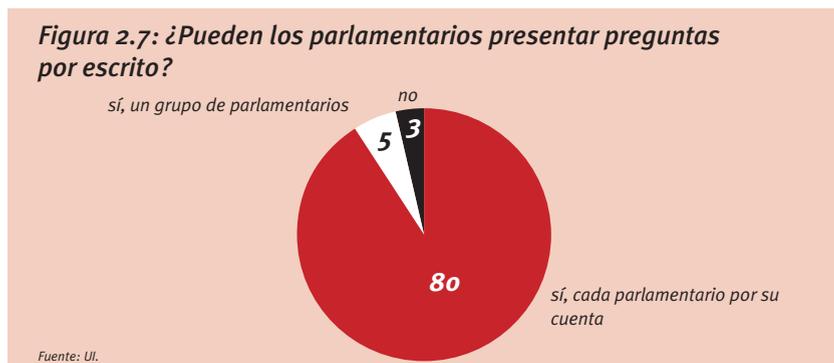
Los partidos de la oposición suelen ser favorecidos en el orden de las intervenciones. De conformidad con la norma número 119 del Parlamento de Hungría, durante el turno de preguntas, los partidos de la oposición formulan las primeras preguntas en orden descendente, según el número de escaños con que cuentan. En las rondas siguientes, todos los partidos formulan sus preguntas en el mismo orden. En la Casa de Representantes de Australia, los miembros de la oposición tienen prioridad para plantear las preguntas suplementarias.

Podría ocurrir que el principal partido de la oposición o el partido oficial de la oposición gozara de ventajas con respecto a los demás partidos de la oposición. En la Cámara de los Comunes del Reino Unido, los dirigentes y portavoces de los partidos de la oposición pueden intervenir cuando se están tratando preguntas formuladas por otro miembro del parlamento si el presidente así lo permite.

En algunos parlamentos está permitido realizar debates después de las preguntas orales. En 13 parlamentos, un grupo de parlamentarios puede presentar mociones para debatir preguntas formuladas por otro miembro. En seis parlamentos, las deliberaciones de seguimiento pueden derivar en una interpelación.

2.2.2 Preguntas formuladas por escrito

Las preguntas formuladas por escrito constituyen un instrumento parlamentario muy difundido, y la herramienta de control parlamentario más utilizada. Permiten a los parlamentarios solicitar explicaciones detalladas y recabar información de diferentes miembros del gobierno.



De los 88 parlamentos nacionales encuestados, 85 cuentan con procedimientos para la formulación de preguntas por escrito; las únicas excepciones son México, Nicaragua y Palau, países cuyo sistema es presidencial. Las cámaras altas de los parlamentos de Polonia y la República Checa, cuyo mandato no contempla exigir responsabilidad al gobierno, tampoco cuentan con disposiciones relativas a las preguntas por escrito.

En 80 parlamentos, cada miembro del parlamento puede presentar solicitudes de información escritas al gobierno (en el recuadro 2.7 se especifican las cinco excepciones).

Recuadro 2.7:

Firmas requeridas para la formulación de preguntas por escrito

Austria: cinco miembros (Consejo Nacional); tres miembros (Consejo Federal)

China: 30 miembros (o secundada por una de las 35 delegaciones)

Costa Rica: cinco miembros

Letonia: cinco miembros

Lituania: nueve miembros (cada miembro del parlamento sólo está autorizado a firmar una solicitud de este tipo)

Fuente: UI.

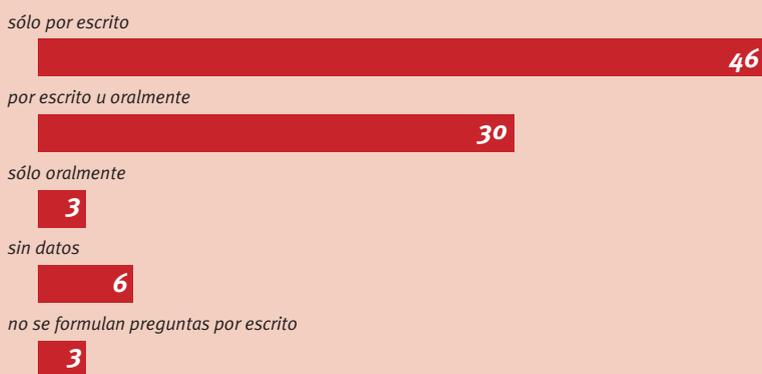
Algunos parlamentos autorizan a cada miembro un número máximo de preguntas por período. En Alemania, por ejemplo, cada miembro del Bundestag puede formular hasta cuatro preguntas por mes.

Las preguntas formuladas por escrito se presentan a la oficina del presidente en ejercicio, desde donde son remitidas al gobierno. Antes de enviarlas, el presidente en ejercicio verifica que se hayan observado determinadas normas en cuanto a la forma y el contenido; las preguntas que no se ajustan a dichas normas, son modificadas o simplemente retenidas. Por ejemplo, el autor de una pregunta por escrito no debe formular su opinión sino más bien un pedido de información. En general, también está prohibido el uso de una terminología peyorativa.

También suele haber normas que especifican a quién van dirigidas las preguntas. En muchos parlamentos, el autor de una pregunta debe especificar qué funcionario del gobierno ha de contestar. En estos casos, cuando un parlamentario desea formular la misma pregunta a varios ministros de distintas carteras, la pregunta será formulada a cada uno de los ministros en cuestión por separado. Por otra parte, en algunos países, las preguntas formuladas por escrito deben ir dirigidas al conjunto del equipo de gobierno, y en donde se decide quién contestará.

Respuestas a las preguntas formuladas por escrito

Figura 2.8: ¿De qué manera se responde a las preguntas formuladas por escrito?



Fuente: UI.

No todos los parlamentos entienden lo mismo por «preguntas formuladas por escrito». En 46 de ellos, el término remite a la categoría de preguntas por escrito a las que se debe contestar por escrito. En 30 parlamentos, el autor de la pregunta puede solicitar una respuesta oral o escrita; algunos de estos países permiten que el gobierno elija entre una y otra forma de respuesta. En los par-

lamentos de la República Islámica del Irán, Lituania y Filipinas la contestación a las preguntas formuladas por escrito es oral. Por otra parte, en la Cámara de Diputados de Rumania, un miembro puede pedir una respuesta oral o una respuesta por escrito.

Recuadro 2.8: Preguntas escritas y respuestas orales en la Cámara de Diputados de Rumania

Los miembros de la Cámara de Diputados de Rumania pueden formular preguntas escritas o preguntas orales al Gobierno, a los ministros o a otros jefes de órganos de la administración pública, y podrán pedir una respuesta oral, una respuesta escrita, o ambas.

Respuestas orales a preguntas formuladas por escrito (Art. 170-2,3 de las Normas de procedimiento)

Presentación: el miembro del parlamento especifica cómo desea la respuesta

La Secretaría remite la pregunta al Gobierno

Respuesta oral: 30 minutos después del turno de preguntas (los lunes, de 19:30 a 20:00) hasta 15 días después de su presentación

Formato: Respuesta por escrito –

Contestación verbal

Respuestas escritas a preguntas formuladas por escrito (Art. 170-1,4 de las Normas de procedimiento)

Presentación: el miembro del parlamento especifica cómo prefiere la respuesta

La Secretaría remite la pregunta al Gobierno

Respuesta escrita: enviada dentro de los 15 días. La pregunta y su respuesta serán

publicadas en el sitio web de la Cámara de Diputados

Fuente: Cámara de Diputados de Rumania, Normas de procedimiento, artículo 170.

Plazo para la contestación del gobierno

Figura 2.9: Plazo para la contestación del gobierno a las preguntas formuladas por escrito

una semana o menos



entre 8 y 15 días



entre 16 y 30 días



más de un mes



otros



sin plazo



Fuente: UI.

En 58 de los 85 parlamentos que prevén procedimientos en relación con las preguntas formuladas por escrito se estipula que el gobierno dará contestación en un plazo específico a partir de la recepción de la pregunta. El tiempo concedido al gobierno para contestar varía entre tres días (en Irlanda) y 60 días (en la Cámara Baja de Australia). En Mongolia, el autor de la pregunta establece el plazo para contestar. Las diferencias en cuanto a plazos suelen reflejar las diferencias entre las normas atinentes a la formulación de preguntas.

Nueve parlamentos permiten la ampliación del plazo para contestar.

Figura 2.10: Ampliación del plazo para contestar a las preguntas formuladas por escrito

	<i>plazo inicial</i>	<i>ampliación</i>
<i>Benin</i>	30 días	30 días
<i>Bulgaria</i>	7 días	7 días
<i>Côte d'Ivoire</i>	1 mes	1 mes
<i>Francia</i>	1 mes	1 mes
<i>Madagascar</i>	mes siguiente	1 mes
<i>Níger</i>	1 mes	15 días
<i>Rwanda</i>	15 días	30 días
<i>España</i>	20 días	20 días
<i>Togo</i>	mes siguiente	1 mes

Fuente: UI.

Los plazos reglamentarios no siempre son respetados en la práctica. En el Reino Unido, donde las preguntas formuladas por escrito deben contestarse en un plazo de siete días a partir de su recepción, «los departamentos pueden dar una respuesta inicial “provisional” dentro del plazo reglamentario, y una respuesta sustantiva posteriormente»²⁴. En el Japón, si no se puede contestar en un plazo de siete días, el Gabinete justifica la demora y fija un nuevo plazo.

Preguntas que no se contestan a tiempo

Cuando el gobierno tiene la posibilidad de no responder a las preguntas parlamentarias, los plazos «reglamentarios» pierden significado. Existen varios procedimientos para evitar que las preguntas pierdan vigencia una vez que se excede el plazo. El parlamento podrá:

- ◆ incluir la pregunta en el orden del día, indicando la demora (de uso frecuente);

24 UI, base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

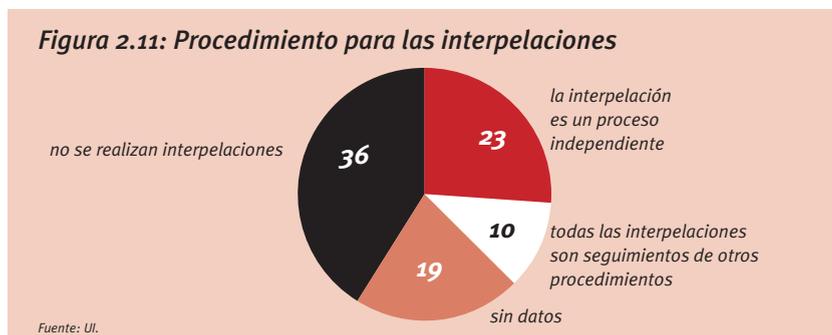
- ◆ aceptar una contestación oral a la pregunta (13 parlamentos utilizan este procedimiento), o
- ◆ recurrir a la interpelación (raramente utilizado).

Muchos parlamentos publican el título o el contenido de las preguntas sin responder en el orden del día. Así pues, el pleno puede reclamar respuesta al gobierno. En el Senado de Australia el autor de una pregunta sin respuesta y que no está satisfecho con las razones esgrimidas por el Gobierno justificando la demora, puede presentar la moción de postergar las respuestas y los fundamentos para una fecha determinada.

Los parlamentarios también pueden pedir al gobierno que conteste oralmente a preguntas escritas que siguen sin respuesta. En 13 parlamentos, si el gobierno no responde a preguntas formuladas por escrito dentro del plazo reglamentario, deberá dar respuesta oral en el pleno. En la Cámara de los Comunes del Canadá y en la Cámara de Diputados de España, las preguntas formuladas por escrito pendientes de respuesta pueden ser formuladas oralmente en una comisión, tras lo cual se celebra un debate. En la República del Congo y en la República Democrática del Congo, las preguntas sin respuesta pasan a ser objeto de interpelaciones, lo que plantea la cuestión de la responsabilidad del gobierno.

2.2.3 Interpelaciones

En general, una interpelación constituye un pedido formal de información o aclaración sobre la política de gobierno. En muchos casos, tras las interpelaciones se procede a una votación, e incluso se presentan mociones de censura. En cada país, el procedimiento ha ido desarrollándose con la práctica, y en distintos parlamentos el término «interpelación» se entiende de distintas formas.



En 52 de los 88 parlamentos encuestados las interpelaciones y las preguntas ordinarias son objeto de procedimientos distintos. En siete parlamentos, las interpelaciones sólo se presentan a modo de seguimiento de preguntas escritas o preguntas orden, mientras que en 23 parlamentos, una interpelación es un procedimiento independiente.

Cuando las interpelaciones sustituyen un recurso independiente, suelen presentarse en forma de pedido de información por escrito a los fines de realizar un debate. Si bien el procedimiento para la presentación de una interpelación es similar al de las preguntas escritas, las normas en relación con la contestación del gobierno son distintas en el caso de las interpelaciones.

Una interpelación se diferencia de las preguntas habituales porque en su contenido normalmente se abordan cuestiones de importancia nacional. En la Cámara de Representantes de Bélgica, por ejemplo, no se admite la inclusión de cuestiones de ámbito local o especial en una interpelación.

Presentación de una interpelación

Figura 2.12: ¿Quién puede presentar una interpelación?

un grupo político

15

un parlamentario por cuenta propia

30

Fuente: UI.

En las interpelaciones interviene más de un parlamentario. En 15 de los 45 parlamentos en los que las interpelaciones son objeto de un mecanismo independiente, las interpelaciones sólo pueden ser realizadas por un grupo de miembros o por grupos políticos parlamentarios reconocidos. El número mínimo de miembros exigidos varía entre sólo cinco y un tercio del conjunto de la cámara.

Cuando la interpelación se produce tras la formulación de una pregunta, el autor de la pregunta inicial sólo podrá presentar una interpelación sobre su pregunta inicial si cuenta con el apoyo de sus colegas o de la totalidad de la cámara. Además, cuando los parlamentarios tienen derecho a presentar interpelaciones, un debate iniciado por el autor de la interpelación puede dar lugar a un debate abierto en el que participa toda la cámara. En el Parlamento de Estonia, las interpelaciones surgen de los informes escritos de investigaciones de

determinados miembros. Una vez que se obtiene respuesta a la interpelación, el interpelante o su representante abre el debate. A partir de ese momento, los representantes de las facciones y las comisiones que desean expresar su opinión pueden formular sus observaciones²⁵. El parlamento también puede fijar un calendario para las interpelaciones. En la cámara de Suecia, los debates de interpelación se celebran al menos una vez por semana.

Los grupos políticos parlamentarios por lo general desempeñan una importante función en el procedimiento de las interpelaciones. Algunos parlamentos permiten que los grupos políticos presenten interpelaciones, pero incluso cuando no pueden hacerlo, siguen teniendo la posibilidad de controlar las iniciativas de interpelación. En teoría, los grupos parlamentarios de los partidos en el gobierno pueden presentar interpelaciones, pero en la práctica son los grupos de la oposición quienes hacen uso de este recurso. En el Bundestag alemán, se aplica un sistema de interpelaciones importantes o de menor importancia, según el cual sólo un grupo oficial de la oposición o el cinco por ciento del total de los miembros pueden presentar interpelaciones importantes.

En la Cámara de Representantes de Bélgica, la presentación de una interpelación por parte de los parlamentarios requiere la aprobación de los grupos políticos parlamentarios al que pertenecen.

Recuadro 2.9: Interpelaciones importantes y de menor importancia en el Bundestag alemán

El Bundestag alemán prevé dos formas de interpelación.

- ◆ *Las interpelaciones importantes presentadas al Gobierno federal tienen lugar en el pleno, se presentan al Presidente del Bundestag, y cuentan con la firma de un grupo parlamentario o de un mínimo del cinco por ciento de los miembros del Bundestag. El Presidente comunica la interpelación, al Gobierno Federal, pidiéndole que fije lugar y fecha para responder. Al recibir contestación, la interpelación importante se incorpora al orden del día. Si un grupo parlamentario o el cinco por ciento de los miembros del Bundestag así lo exigen, se realiza un debate, antes del cual uno de los interpelantes podrá dar más fundamentos para la interpelación.*
- ◆ *En el caso de las interpelaciones de menor importancia, se pide al Gobierno Federal que facilite información sobre determinados temas. Se someten las preguntas al Presidente del Bundestag, quien pide al Gobierno una respuesta por escrito en un plazo de dos semanas.*

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

Votaciones sobre las interpelaciones

Tras las interpelaciones pueden tener lugar dos tipos de votación.

En primer lugar, una interpelación puede dar lugar a un voto de censura. Puede afirmarse que una de las características del desarrollo de los parlamen-

| ²⁵ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario.

tos en el pasado fueron las interpelaciones seguidas de una votación de una moción de censura; en muchos países, aún se permite este tipo de votación. Se somete a votación ya sea la política del departamento gubernamental en cuestión o el desempeño del conjunto de la administración. Estas mociones de censura posteriores a las interpelaciones también pueden ser bloqueadas, por ejemplo, en Bélgica, el Gobierno puede obstruir una moción de censura proponiendo retornar al orden del día.

Otra clase de votación es la que se realiza cuando la cámara presenta una propuesta de resolución para expresar su opinión sobre el tema objeto de la interpelación o sobre la respuesta del gobierno, independientemente de la cuestión de la responsabilidad del gobierno. En algunos parlamentos, ambos tipos de votación son posibles.

2.3 Debates

En general, los debates parlamentarios son intercambios orales de opiniones encaminados a facilitar la adopción de decisiones colectivas de la cámara respecto de ciertos temas. Los debates pueden tener lugar en ocasiones especiales, como el de un discurso inaugural, o en diferentes etapas del examen de proyectos de ley. Asimismo, pueden servir para abordar temas elegidos por los propios parlamentarios, o para resaltar la labor de las comisiones parlamentarias. Las normas relativas a los debates parlamentarios brindan a los grupos políticos del parlamento la posibilidad de expresar su opinión y permiten, al mismo tiempo, que cada parlamentario pueda plantear cuestiones concretas.

2.3.1 Debates sobre los informes de las comisiones/misiones

Informes de las comisiones en el pleno

Someter a debate los informes de las comisiones en el pleno puede ser muy provechoso tanto para la comisión interesada como para el conjunto de la cámara. Desde el punto de vista de la comisión, una vez que un informe recibe la aprobación del pleno de la cámara, dicho informe representa la voluntad del parlamento en su conjunto, y, como tal, cobra mayor fuerza política. Además, en un debate en sesión plenaria se difunden las actividades de la comisión. Por lo que respecta al pleno, la discusión de los informes de las comisiones permite airear cuestiones en el contexto de una deliberación especial. El contenido de los informes permite realizar una discusión bien fundamentada, en la que tanto el gobierno como la oposición tienen la posibilidad de manifestar sus opiniones.

Debates

En algunos parlamentos, las comisiones tienen derecho a poner en marcha un debate sobre un informe, pero en la mayoría de los casos ello sólo es posible cuando el órgano a cargo del orden del día de la cámara así lo dispone.

Los informes de las comisiones pueden ser sometidos a debate en períodos ordinarios de debate. En el Reino Unido, el Comité de enlace/coordinación (reunión de los presidentes de los comités restringidos) elige los informes de los comités restringidos que se someterán a debate durante las sesiones de la Cámara en el Westminster Hall.

Recuadro 2.10: Debate de los informes de los comités restringidos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido en el Westminster Hall

En el Reino Unido, en debates de todo tipo se hace alusión a los informes de los comités restringidos, sin embargo, el Comité de Coordinación, reunión de los presidentes de los comités restringidos, elige los informes que se someterán a debate en las sesiones de la Cámara de los Comunes en el Westminster Hall, una «cámara paralela». Ello tiene lugar los martes y los miércoles desde las 09:30 hasta las 11:30 y desde las 14:00 hasta las 16:30, y los jueves, entre las 14:30 y las 17:30. El presidente del Committee of Ways and Means determinará los asuntos que se someterán a discusión en las sesiones del Westminster Hall, también podrá incluir contestaciones orales. Aparte de esto, el presidente reservará no más de seis jueves de cada período de sesiones para que en el Westminster Hall se celebren debates sobre informes de los comités elegidos por el Comité de Coordinación. El Gobierno pone a disposición otros jueves a fin de que se cumplan dos tercios de los debates, según lo recomendado por el Comité de Modernización. En el período de sesiones 2003-2004, se destinaron 25 de los 33 días a los informes de los comités restringidos, entre ellos, un día asignado que no se utilizó, en comparación con 23 de los 35 días del período de sesiones de 2002-2003. Además, en días destinados a la aprobación de las estimaciones relativas al gasto público, en el foro de la Cámara se debatieron los siguientes informes:

People, pensions, and post offices: The impact of «direct payment» on post offices and their customers (Comité de Comercio e Industria, 11 de diciembre de 2003); Childcare for working parents (Comité de Trabajo y Pensiones, 11 de diciembre de 2003); Biofuels (Comité de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Agrarios, 11 de marzo de 2004); and Aviation (Comité de Deportes, 11 de marzo de 2004).

Fuente: Cámara de los Comunes del Reino Unido, Comité Restringido de Coordinación, First Report [informe anual de 2004], <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cm/iaisn/419/41902.htm>; Regla número 10 (reuniones en el Westminster Hall); y Regla 145(1).

Elaboración del orden del día

El órgano rector de la cámara determina el cronograma de los temas del orden del día. El gobierno, los grupos políticos parlamentarios y las comisiones parlamentarias participan o influyen en la selección de los temas elegidos por el órgano directivo.

Recuadro 2.11: La Conferencia de Presidentes, Francia

En la Asamblea Nacional francesa, la Conferencia de Presidentes elabora el orden del día de las reuniones plenarias. En su reunión semanal, la Conferencia examina el cronograma elaborado por la Asamblea para la semana en curso y para las dos semanas siguientes. Se comunica a la Conferencia el pedido del Gobierno de dar prioridad a algunos asuntos en el orden del día de la Asamblea. En la reunión posterior a la reunión de la conferencia, el presidente presenta su propuesta a la Asamblea. No se permite la introducción de enmiendas; es la Asamblea quien adopta la decisión final respecto de las propuestas.

Fuente: Asamblea Nacional francesa, Normas de procedimiento, artículo 48.

2.3.2 Debates organizados

Los debates pueden centrarse en temas que ya se han discutido, por ejemplo, preguntas que el gobierno no ha respondido en el plazo previsto o a las que no ha respondido satisfactoriamente. Es el autor de la pregunta inicial quien propone este tipo de debate, y a menudo debe contar con el apoyo de otros miembros del parlamento.

En unos pocos parlamentos, para poder emprender un debate se requiere que un quinto o dos quintos del total de los miembros secunden la moción. En la República de Corea, este tipo de propuestas sólo pueden ser planteadas por las autoridades de los grupos políticos parlamentarios. Por otra parte, en el Parlamento de Grecia, miembros concretos del parlamento pueden presentar a debate preguntas sobre algún asunto. Los grupos parlamentarios eligen los temas que se someten a debate los jueves y los viernes. Los temas no seleccionados por los grupos parlamentarios se seleccionan por sorteo para el lunes siguiente.

En unos pocos parlamentos se organizan frecuentes debates sobre política exterior. En el Consejo Nacional de Austria, en cada período de sesiones se realizan entre 15 y 20 discusiones plenarias sobre temas ligados a la política exterior. En Dinamarca, se realizan unas 10 veces por período de sesiones.

En Letonia, el parlamento organiza un debate anual sobre asuntos internacionales en el que participan delegaciones de todas las estructuras interparlamentarias²⁶.

Tiempo reservado para la oposición

Los debates organizados descritos anteriormente por lo general se celebran con el consentimiento de los grupos políticos parlamentarios, incluidos el

²⁶ UI, documento presentado a la Segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos.

gobierno y los partidos de la oposición. En algunos parlamentos, sin embargo, los principales partidos de la oposición disponen de cierto tiempo que suelen destinar a la labor de control. La Cámara de los Comunes del Reino Unido cuenta con «días de la oposición» y los líderes de la oposición deciden cómo aprovechar esas jornadas.

2.3.3 Iniciativas individuales

Cuando los parlamentarios participan en debates organizados por los grupos políticos, lo hacen en calidad de representantes de su grupo. Sin embargo, cada uno también tiene la posibilidad de someter a debate cuestiones de su propia elección, por ejemplo, recurriendo a interpelaciones o preguntas con debate. Las normas parlamentarias también pueden prever otras posibilidades.

Debates de finalización de la sesión

En el Reino Unido y en los parlamentos que siguen la tradición parlamentaria de Westminster se realizan debates de fiscalización de la sesión. Estos debates tienen lugar al concluir cada sesión y normalmente duran 30 minutos. Si bien el formato de este tipo de deliberaciones varía de un parlamento a otro, hay características comunes:

- ◆ Son abiertos por un miembro en concreto.
- ◆ Se puede plantear cualquier cuestión, y no hay normas sobre la relevancia de la intervención.
- ◆ Si bien pueden plantearse asuntos de importancia general, la mayoría de los debates giran en torno a problemas de las circunscripciones o a quejas individuales.
- ◆ Es poco habitual que haya intercambio de opiniones. En general, en el debate sólo participan el miembro del parlamento que plantea el tema y los ministros que responden.
- ◆ Cuando el tiempo asignado termina, el presidente declara aprobada la moción sin que se realice votación alguna.

En algunas ocasiones, los miembros que no quedan satisfechos con las respuestas que han recibido en los turnos de preguntas, plantean la cuestión en el último debate del día.

2.4 Voto de confianza

Cuando el parlamento estima que el gobierno o algunos de sus miembros parecen no estar cumpliendo con sus obligaciones, puede iniciar un procedimiento para sustituir a todo o parte del gobierno. Existen dos tipos de procedimientos: uno es la retirada de la confianza en el gobierno o en algunos ministros; el otro es una decisión basada en que se reúnen las condiciones establecidas en la constitución para la destitución de la persona que ocupa el cargo. En cierto modo, se recurre a estas medidas en última instancia. El requisito de obtener un determinado número mínimo de votos antes de poder entablar o aprobar este tipo de mociones pone de relieve la fuerza relativa que tienen los diferentes grupos políticos dentro del parlamento. Si el gobierno goza de mayoría parlamentaria, suele contar con esta mayoría para bloquear las mociones emprendidas.

2.4.1 Voto de censura contra el gobierno (responsabilidad colectiva)

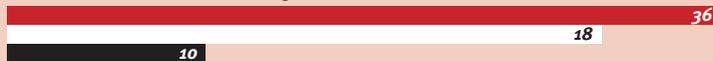
De los parlamentos encuestados, 63 permiten emitir votos de censura contra el gobierno. Cuando la legitimidad del gobierno se basa en la confianza parlamentaria, la retirada o negativa de la confianza por parte del parlamento puede obligar al gobierno a abandonar el poder.

Es de destacar la diferencia existente entre el voto de censura contra el conjunto del gobierno y el voto contra ministros en concreto.

De los 29 sistemas presidenciales estudiados, 12 no reconocen ningún tipo de voto de censura. Aunque los 17 restantes cuentan con normas relativas a «un voto de censura», 7 indican claramente que el voto de censura sólo está permitido contra un ministro en concreto.

Figura 2.13: Votos de censura

se permite el voto de censura contra el gobierno



se permite el voto de censura contra los distintos ministerios, pero no contra el gobierno



no se permite el voto de censura



■ sistema parlamentario
 ■ sistema semipresidencial
 ■ sistema presidencial

Source: UI.

En 15 parlamentos bicamerales, no corresponde a la cámara alta exigir responsabilidades al gobierno. Estas cámaras altas no disponen de los instrumentos para retirar la confianza al gobierno. Otros 10 sí pueden hacer rendir cuentas al gobierno pero no están autorizados a poner en marcha un voto de censura en su contra. En cambio, en Rumanía, donde el Gobierno ha de rendir cuentas ante el pleno de las dos cámaras, las votaciones de mociones de censura se realizan en una sesión conjunta.

No existe un modelo único y universal de lo que se entiende por voto de censura. En los parlamentos de tradición británica, la confianza en el gobierno es una cuestión de convención y puede regir una moción de confianza implícita, como un voto sobre medidas importantes. En estos países, es el gobierno quien declara qué votación debe considerarse como un voto de confianza, y las mociones presentadas por un diputado en concreto bajo el epígrafe «de censura» no se consideran automáticamente como tales.

En Armenia y Mongolia, la constitución estipula que el parlamento puede promover votos de censura sólo cuando el gobierno propone un voto de confianza.

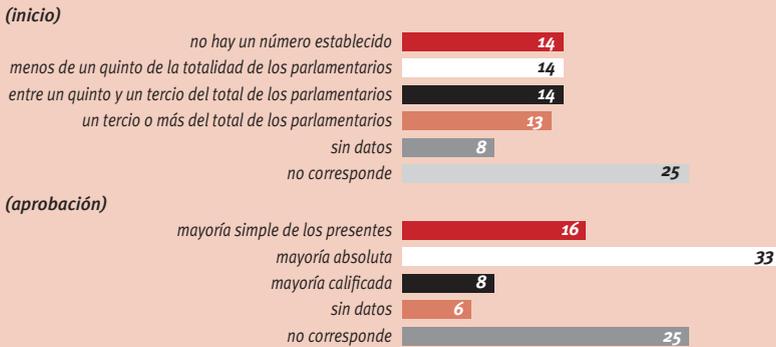
En Alemania, Eslovenia, España, Lesotho y Tailandia, los votos de censura contra el gobierno sólo se permiten cuando el parlamento también elige a un sucesor por mayoría («voto de censura constructivo»)²⁷. En Alemania, el Bundestag puede expresar su falta de confianza en el canciller federal sólo si logra elegir a un sucesor mediante el voto de la mayoría de sus parlamentarios, y debe pedir al presidente federal que destituya al canciller federal. El presidente debe entonces atender a tal solicitud y nombrar a la persona elegida²⁸.

²⁷ Situación al momento de responder al cuestionario.

²⁸ Alemania, Derecho Básico, artículo 67.

Requisitos

Figura 2.14: Requisitos para el inicio y la aprobación de una moción de censura



Fuente: UII.

Pese a que los votos de censura suscitan gran atención por parte de los medios de comunicación, los requisitos para presentar estas mociones, y las graves consecuencias políticas que pueden entrañar, hacen de éste un recurso poco habitual.

En 41 de los 63 parlamentos que permiten el voto de censura la moción debe estar secundada por un determinado número o un determinado porcentaje del total de los parlamentarios (por ejemplo, el 50 por ciento en Madagascar).

En 33 de los países encuestados un voto de censura sólo puede ser aprobado si cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta de todos los miembros de la cámara (o de las cámaras si las votaciones se llevan a cabo en sesión conjunta). En 8 países, la aprobación de una moción exige una mayoría calificada de tres quintos o dos tercios. En los demás países, se necesita al menos la mayoría simple. En otros países se debe contar con la mayoría absoluta de todo el parlamento. Los requisitos necesarios para la aprobación de un voto de censura pueden permitir a los partidos en el gobierno bloquear este tipo de mociones, lo que reduce la eficacia de este instrumento de control.

Por lo general, el voto de censura se utiliza como último recurso. En 44 países, el gobierno debe dimitir si el voto de censura presentado en su contra es aprobado. En otros 12 países, al aprobar una moción de censura los parlamentarios corren el riesgo de perder su escaño pues el gobierno tiene la opción de dimitir o disolver el parlamento. En Hungría y Túnez, dos votos de censura sucesivos dan lugar a la disolución del parlamento. Los gobiernos también

pueden «perder» intencionadamente la votación de una moción de censura para poder disolver el parlamento.

De los 63 parlamentos que contemplan la emisión de un voto de censura contra el gobierno, 30 manifestaron que nunca han hecho uso de este procedimiento. Entre los parlamentos que sí utilizan este recurso, el índice de éxito en las votaciones no es muy elevado. De la encuesta se desprende que, entre 1990 y 2000, en 7 parlamentos se registraron 10 casos de aprobación de un voto de censura, mientras que en 26 parlamentos las mociones habían sido rechazadas.

2.4.2 Voto de censura contra un ministro (responsabilidad individual)

En 35 de los 88 países encuestados, el parlamento sólo puede votar contra el gobierno en su conjunto. Cuando se quiere destacar la responsabilidad colectiva del gabinete ministerial, está prohibido emitir un voto de censura contra un parlamentario. Sin embargo, varios parlamentos admiten la responsabilidad colectiva o la responsabilidad individual, y permiten los dos tipos de mociones de censura. En ocho parlamentos, no es posible presentar mociones de censura contra el conjunto del gobierno sino únicamente contra un ministro en concreto.

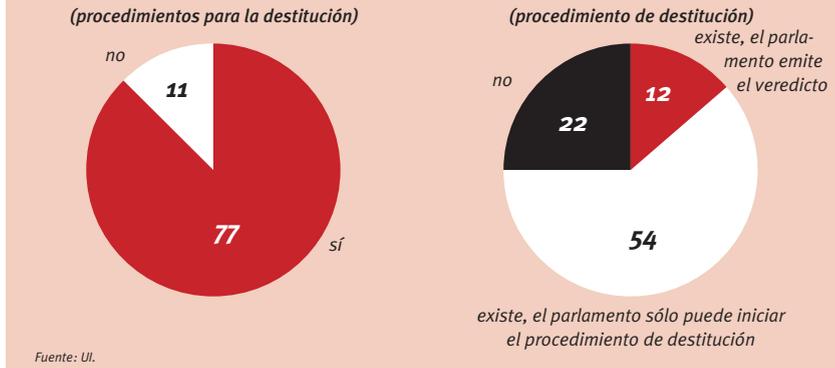
Las condiciones para aprobar estas mociones son similares a las necesarias para aprobar un voto de censura contra el gobierno en su conjunto. Los partidos en el gobierno tienen la posibilidad, si así lo desean, de bloquear la aprobación. A diferencia de los votos de censura contra todo el gabinete, estas mociones no amenazan al gobierno de forma inmediata. El gobierno puede limitarse a sustituir al ministro objeto de censura, aunque las vacantes ministeriales constituyen una posible causa de conflicto entre los partidos en el gobierno o en el seno de éstos. La aprobación reiterada de este tipo de mociones puede acabar por hacer que el gobierno sea reemplazado. En Lituania, en caso de haberse sustituido a más de la mitad de los ministros, el parlamento debe ratificar los poderes del gobierno o bien éste debe dimitir.

2.4.3 Revocación del nombramiento/destitución/procedimiento de destitución

Además de plantear cuestiones de confianza, existen otros mecanismos destinados a la destitución del ejecutivo; se trata de procedimientos que ponen en entredicho la idoneidad de determinados funcionarios. En los sistemas presidenciales, la legitimidad del presidente radica en el hecho de que es elegido

por votación popular y, por lo tanto, no depende de la confianza del parlamento. Sin embargo, los procedimientos como la revocación de la investidura, la destitución y el procedimiento de destitución no son exclusivos de países con sistemas presidenciales sino que también se encuentran en sistemas semi-presidenciales y parlamentarios.

Figura 2.15: Procedimientos para la destitución de miembros del ejecutivo



De los 88 parlamentos que respondieron al cuestionario, 77 disponen de procedimientos para revocar nombramientos, destituir o iniciar un procedimiento de destitución del ejecutivo. Un total de 32 países cuenta con procedimientos de destitución, 66 permiten iniciar procesos de destitución y 17 tienen procedimientos para ambas mociones. Sólo hay cuatro países en los que se prevén los tres tipos de procedimientos.

Revocación

Entre los parlamentos encuestados, los de Austria, Islandia, Palau y Rumania pueden iniciar la revocación de la investidura del presidente de la República. Cuando el parlamento aprueba una resolución de revocación, se somete dicha resolución a referéndum popular, y si la mayoría de los votantes la respalda, el presidente es destituido. No obstante, este procedimiento puede entrañar ciertos riesgos para el parlamento. En Austria, si en un referéndum de este tipo el Consejo Nacional desestima la resolución, la cámara es disuelta inmediatamente.

Destitución

Entre los 32 parlamentos que cuentan con procedimientos de destitución, se observan tres modalidades. En 13 de ellos, los parlamentos pueden decidir

la destitución del jefe de estado. En ocho, el parlamento presenta una moción recomendando al jefe de estado que destituya a uno o más miembros del gobierno. De los 32, 11 sólo están facultados para aprobar la recomendación de destitución de uno o más miembros del gobierno al jefe de estado.

Procedimiento de destitución

De los parlamentos encuestados, 66 indican que intervienen en los procedimientos de destitución. Sin embargo, 10 de ellos se limitan a aprobar dichos procedimientos o a aprobar el resultado de un procedimiento de destitución iniciado por otros órganos. Son 56 los parlamentos que se reservan la iniciativa.

Un procedimiento de destitución se inicia por causas específicas, que normalmente están establecidas en la constitución o la legislación conexas de un país. En 20 de los 66 países, una de ellas es el incumplimiento de los deberes constitucionales pero en Austria, Croacia y Mongolia esta es la única razón que lo justifica. Treinta y cuatro parlamentos aluden a la traición y/o a «delitos mayores». En 47 países, el jefe del poder ejecutivo no puede ser objeto de un procedimiento de destitución por delitos comunes. Los datos no revelan con precisión el significado del término «delitos mayores», pero en cinco parlamentos se menciona la corrupción o el soborno como causa para iniciarla.

Cuando el jefe del ejecutivo y otros ministros son objeto de un procedimiento de destitución, las razones por las que someter a este procedimiento a los ministros suelen ser de un alcance mayor. En cinco parlamentos, el jefe del ejecutivo sólo puede ser sometido a un procedimiento de destitución por delitos mayores, mientras que los demás miembros del ejecutivo pueden serlo si se los acusa de cometer un delito incluido en el código penal. Por su parte, 15 parlamentos pueden iniciar el procedimiento de destitución del jefe del ejecutivo por delitos comunes.

Sólo dos parlamentos respondieron que las mociones relativas a procedimientos de destitución pueden presentarse según los procedimientos habituales. En las demás cámaras, se exige un cierto número de firmas. En siete parlamentos, para presentar la moción de destitución del presidente se requiere la firma de la mitad o más de la mitad de los miembros de la cámara.

Para aprobar una moción para iniciar un procedimiento de destitución, en la mayoría de los 56 parlamentos en los que se contempla este derecho, se exige una mayoría calificada. En 39 de esos parlamentos se requiere el consentimiento de dos tercios o más de dos tercios del total de los miembros.

En 12 parlamentos, no sólo se puede poner en marcha el procedimiento de destitución, sino que además se emite sentencia. Sólo dos de ellos, el de Lituania y el de la República de Corea, son unicamerales. Por lo que respecta a los 10 parlamentos bicamerales restantes, el modelo básico es el de una cámara que inicia el procedimiento, y otra que juzga. A menudo, esto significa que en ambas cámaras se requiere de una mayoría calificada. En Kazajstán, si bien para iniciar un procedimiento de destitución sólo se necesita una mayoría simple de la cámara baja, dos tercios del total de los miembros del Senado deben aprobar el resultado de la investigación conexas. Se adopta una decisión final cuando así lo convienen en reunión conjunta al menos el 75 por ciento de los miembros de cada cámara.

Según la encuesta, en el lapso de 10 años que había precedido a la respuesta, se presentaron 30 propuestas para iniciar procedimientos de destitución.

Parte 3: Otras instituciones de control

Existen otras instituciones establecidas para supervisar las actividades del poder ejecutivo, que pueden ayudar a los parlamentos a cumplir sus propias funciones de control. Las oficinas del defensor del pueblo, cuya misión es proteger los derechos de las personas, los defensores especializados en cuestiones étnicas o de igualdad de género, así como las entidades fiscalizadoras superiores, que trabajan para mejorar la costoeficacia de las administraciones, revisten especial importancia debido a que por lo general se las considera independientes de la influencia política. Estos dos tipos de organismos cooperan con los parlamentos, generalmente a través de una comisión parlamentaria especializada, aunque también lo hacen por conducto de otras comisiones permanentes.

3.1 Los defensores del pueblo

3.1.1 Función del defensor del pueblo

El defensor del pueblo es una persona que dirige una institución pública constitucional o estatutaria encargada de aceptar a trámite las quejas del público relacionadas con decisiones, acciones u omisiones de la administración pública. El cargo puede recibir el nombre de defensor del pueblo, mediador, comisionado parlamentario, inspector general u otra denominación similar. El elemento clave de esta institución es su independencia del gobierno.

De los 88 países, 62 cuentan con algún tipo de institución de defensa del pueblo. Muchos de ellos han repetido el conocido sistema del *ombudsman* parlamentario de Suecia. Sin embargo, en 10 países, el defensor del pueblo rinde cuentas ante el poder ejecutivo, no ante el parlamento.

3.1.2 Relación con el parlamento

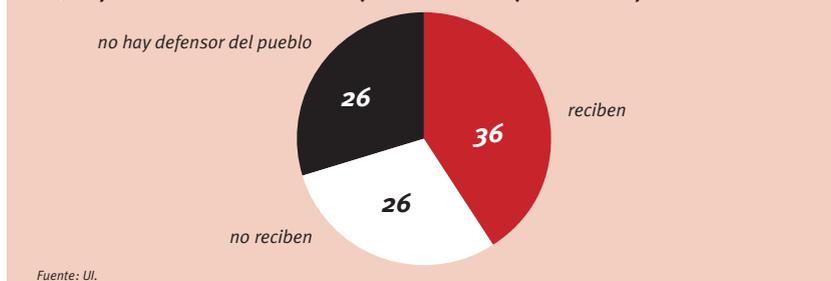
Nombramiento y destitución

Según el modelo parlamentario en el que se incluye la figura del defensor del pueblo, este funcionario es nombrado por el parlamento. La mitad de los 62 parlamentos antes mencionados se rigen por este modelo. En los 31 restantes, el parlamento no interviene en el nombramiento. El grado de participación del parlamento en el proceso de designación varía de un país a otro. Muchos aprueban la candidatura presentada por otros organismos, mientras que en

otros parlamentos un comité especializado en defensores del pueblo interviene en el proceso.

Figura 3.1:

¿Qué parlamentos reciben informes del defensor del pueblo?



La labor del defensor del pueblo

Son 36 los parlamentos que reciben informes del defensor del pueblo al menos una vez al año. El parlamento puede constituir una comisión especializada que se ocupará de examinar estos informes. De los 88 parlamentos encuestados, 13 cuentan con una comisión de este tipo, muchas de las cuales llevan a cabo investigaciones por iniciativa propia.

Dado que el elemento clave de la función del defensor del pueblo es su independencia de la influencia política, el parlamento no acostumbra a dar instrucciones concretas al defensor. En la mayoría de los casos, la oficina del defensor del pueblo recibe reclamaciones presentadas por el público en general. El titular las examina y decide los temas en que se centrará.

El parlamento puede, empero, participar en la labor del defensor del pueblo de diferentes maneras. Las reclamaciones presentadas al parlamento pueden ser remitidas a la oficina del defensor del pueblo. En algunos países, entre ellos el Reino Unido, las reclamaciones de los ciudadanos deben ser tramitadas en primera instancia por el parlamento, desde donde son remitidas al defensor del pueblo. En Francia, los ciudadanos pueden recurrir a delegados del defensor del pueblo antes de llevar su caso al parlamento, aunque el defensor del pueblo sólo se ocupa de los que han pasado antes por el parlamento. En los parlamentos donde existe una comisión especializada en defensores del pueblo, es ésta quien establece una serie de principios rectores para la labor del defensor del pueblo.

Recuadro 3.1: La Comisión sobre la Constitución, Parlamento sueco

En el Parlamento sueco, la Comisión sobre la Constitución guarda una estrecha relación con los defensores del pueblo. El Parlamento elige a cuatro defensores del pueblo para supervisar la aplicación de leyes y normas relativas al servicio público. La Comisión sobre la Constitución examina los informes elaborados por los diferentes defensores y consulta a un defensor del pueblo sobre los procedimientos de trabajo y otras cuestiones de organización. Evalúa a los defensores y a los defensores adjuntos, y, cuando procede, encomienda su destitución. También evalúa a los tres auditores generales que dirigen a la Tribunal de Cuentas y está facultada para recomendar la destitución de un auditor general.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario; Suecia, Instrumento de Gobierno, capítulo 12, artículos 6 y 7; y Suecia, ley del Riksdag, capítulo 8, artículos 11 y 13.

3.1.3 Defensores del pueblo especializados

Las fuerzas armadas

Habida cuenta de que el funcionamiento de las fuerzas armadas se basa en el principio de la obediencia, pueden producirse conflictos entre las libertades y los derechos de los soldados y las órdenes especiales que reciben de sus superiores. El Bundestag alemán nombra a un comisionado para las fuerzas armadas, si bien no dispone de un defensor del pueblo parlamentario general.

Recuadro 3.2: El comisionado para las fuerzas armadas del Bundestag alemán

El Bundestag elige a este comisionado parlamentario para las fuerzas armadas mediante votación secreta. Su misión es salvaguardar los derechos básicos de los miembros de las fuerzas armadas y ayudar al Bundestag a ejercer el control parlamentario. Este comisionado debe presentar un informe anual al Bundestag. El Presidente del parlamento remite el informe a la Comisión de Defensa, que a su vez elabora un informe y formula una recomendación para adoptar una decisión. Ambos informes son objeto de un debate parlamentario público durante el cual el comisario parlamentario puede intervenir si así se lo solicita uno de los grupos parlamentarios, o, como mínimo, el cinco por ciento de los miembros del Bundestag.

Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario; y Bundestag alemán, Normas de procedimiento, artículos 113-115.

Cuestiones étnicas

Hungría cuenta con un defensor del pueblo para los derechos de las minorías nacionales o étnicas, además del defensor del pueblo para los derechos civiles. Este defensor del pueblo especializado se ocupa de investigar o poner en marcha la investigación de casos relacionados con la violación de los derechos de las minorías nacionales o étnicas, y de adoptar las medidas generales o concretas de reparación.

Igualdad de género

Suele existir la figura del defensor del pueblo encargado de fomentar la protección de los derechos de las mujeres. Suecia dispone de un defensor del pueblo para la igualdad de oportunidades nombrado por el Gobierno con la misión de garantizar el cumplimiento de las disposiciones recogidas en la ley relativa a la igualdad de oportunidades. Al menos una vez en cada legislatura, este defensor del pueblo informa verbalmente a la Comisión del Parlamento sueco sobre el mercado de trabajo, cuya competencia especial es tratar los asuntos relacionados con la igualdad entre las mujeres y los hombres en la vida laboral. Cuando se debaten proyectos de ley relativos a las actividades del defensor del pueblo para la igualdad de oportunidades, se convoca a representantes de este mediador para que informen a la Comisión. Además, el defensor del pueblo para la igualdad de oportunidades ha participado en audiencias públicas organizadas por la propia Comisión²⁹.

3.2 Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)

3.2.1 Función de las entidades fiscalizadoras superiores

También las entidades fiscalizadoras superiores pueden ayudar al parlamento a supervisar al ejecutivo. La entidad está presidida por un auditor público (por ejemplo el auditor general) o por un órgano colegiado (denominado Tribunal de Cuentas en la mayoría de los países de Europa Continental). En algunos países de África, la cámara de contabilidad del Tribunal Supremo es quien desempeña esta función. La oficina suele funcionar independientemente del parlamento, pero en cuatro países es un órgano perteneciente al parlamento o dependiente del mismo, por ejemplo, en Polonia.

La EFS lleva a cabo dos tipos de auditoría: las auditorías financieras y las auditorías de gestión.

Auditorías financieras

Las auditorías financieras demuestran si los dineros públicos se han gastado de acuerdo con las normas de contabilidad y el presupuesto aprobado.

La tarea básica de la EFS es verificar los registros de gastos del gobierno y certificar que no ha habido declaraciones erróneas de gravedad. Asimismo, la

²⁹ UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre organismos dedicados a la igualdad de género; y sitio web del Defensor del pueblo para la igualdad de oportunidades, Suecia, <http://www.jamobud.se>.

EFS tiene la obligación de confirmar que las transacciones que figuran en las cuentas se han realizado dentro de los límites del presupuesto anual autorizado por el parlamento.

Si la EFS advierte la existencia de errores importantes en los informes o irregularidades, emite un dictamen con reparos, aprobando de manera general los estados de cuenta, con excepción de las irregularidades, y señalando los errores importantes. La EFS puede incluir el resultado de su investigación sobre las irregularidades en su informe al parlamento.

Auditorías de gestión

Las auditorías de gestión revelan si los fondos públicos se han gastado económica, eficiente y eficazmente.

Recuadro 3.3: Las tres E de las auditorías de gestión

Economía (*gastar menos*)

La economía mide el costo de lo consumido en comparación con el valor de lo producido, indicando si se pagó un precio adecuado por los bienes y servicios requeridos. La aplicación de la norma de economía puede ayudar a detectar casos de corrupción.

Eficiencia (*gastar bien*)

La eficiencia demuestra si existe una relación positiva entre los bienes y servicios producidos por un programa o actividad y los recursos empleados para producirlos.

Eficacia (*gastar prudentemente*)

La eficacia indica en qué medida los programas logran los objetivos previstos o los resultados esperados. Los bienes y servicios pueden ser proporcionados de manera económica y eficiente, pero si no logran sus objetivos previstos es posible que se hayan malgastado los recursos utilizados para lograrlos.

Fuente: Sitio web de l Tribunal de Cuentas del Reino Unido, The Role of the National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/about/role.htm>; y «Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, Glossary», OECD Journal on Budgeting (publicación de la OCDE sobre elaboración de presupuestos), Vol. 5, Nº 2, 2005.

3.2.2 Relación con el parlamento

Nombramientos

Veinticinco de los parlamentos encuestados eligen al auditor general o a los miembros del Tribunal de Cuentas. Otros 14 aprueban al candidato propuesto por el gobierno o la oficina. En el Brasil y el Chad, algunos miembros son elegidos por el parlamento y otros son propuestos por el gobierno. En nueve parlamentos, la oficina es totalmente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y ninguno de los dos interviene en el nombramiento de la persona que ocupará el puesto.

Informes

Figura 3.2: ¿Qué parlamentos reciben informes de las entidades fiscalizadoras superiores?



De los 88 parlamentos encuestados, 79 reciben informes de la EFS; nueve los reciben por conducto del gobierno; 19, reciben del gobierno los estados financieros comprobados acompañados del dictamen del auditor público. En ocho países, la EFS presenta el informe directamente al parlamento y el parlamento no recibe ningún documento del ejecutivo.

Informes especiales de las entidades fiscalizadoras superiores

Además de elaborar el informe anual sobre las cuentas, la EFS puede (o debe) presentar informes sobre asuntos que surjan durante el proceso de auditoría. Estos informes pueden presentarse de manera frecuente. En el Reino Unido, por ejemplo, en 2004 se elaboraron un total de 60 informes de esta clase. La lista, comprende: *Ministry of Defence: Major projects report 2004* (Ministerio de Defensa: Informe de 2004 sobre grandes proyectos), *The rapid procurement of capability to support operations* (La rápida adquisición de capacidad para el apoyo de operaciones), *Battlefield helicopters* (Helicópteros de combate) y *The management of defence research and technology* (La gestión de la investigación y la tecnología de defensa)³⁰.

El parlamento puede también solicitar auditorías especiales. En Austria, el Consejo Nacional puede, a petición de uno de sus miembros, solicitar al Tribunal de Cuentas que realice auditorías sobre aspectos especiales de la administración de fondos públicos. No es necesaria una decisión del Consejo Nacional para realizar esas auditorías si se presenta una moción conforme al artículo 26 de las Normas de procedimiento que esté secundada por escrito por al menos 20 miembros, y si se refiere a un asunto vinculado a la administración federal de fondos públicos que compete a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas³¹.

³⁰ Sitio web del Tribunal de Cuentas del Reino Unido, lista de los informes de las auditorías de gestión, http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/chronindex.asp?type=vfm.

³¹ Consejo Nacional austriaco, Normas de procedimiento, sección 99.

Anexo

Glosario

Nota: * = Véase la entrada de este término en el presente glosario.

Asignaciones

Retiro de dinero público del total de ingresos fiscales con los que se financia todo el gasto público y la asignación de fondos a unidades de gasto.

Audiencia

Procedimiento empleado por los órganos parlamentarios para obtener información oral de personas ajenas a los órganos en cuestión. Las audiencias pueden ser de carácter consultivo o estar destinadas a la recepción de testimonios.

Auditor (-) general

Véase «Entidad fiscalizadora superior».

Auditoría

Examen de las cuentas relacionadas con el uso de los fondos, y su correspondiente informe. Las auditorías internas corren por cuenta de la institución interesada, mientras que las auditorías externas competen a las entidades fiscalizadoras superiores. Por lo general, el término hace referencia a una auditoría financiera, es decir, al examen y la verificación de cuentas públicas. Las entidades fiscalizadoras superiores también pueden realizar auditorías de gestión. Véanse también «Relación costo/beneficio» y «Entidad fiscalizadora superior».

Censura (moción de)

Procedimiento parlamentario de reprobación formal al gobierno o a sus miembros por algunas posiciones que mantienen o por la falta de acción de la que son responsables. No siempre equivale a retirada de la confianza.

Comisión (parlamentaria)

Órgano parlamentario nombrado por una cámara (o ambas, en el caso de las comisiones mixtas* en un parlamento bicameral*) para llevar a cabo tareas concretas, subordinado a la cámara originaria. La cámara originaria remite asuntos a las comisiones o las faculta para que escojan las cuestiones a examinar. Las comisiones pueden ser permanentes o especiales (o *ad hoc*). Véanse también «Comisión permanente» y «Comisión especial/*ad hoc*».

Comisión especial (*ad hoc*)

Comisiones establecidas para atender a necesidades temporales. Véase también «Comisión permanente».

Comisión mixta

Comisión compuesta por miembros de las dos cámaras de un parlamento bicameral*.

Comisión permanente

Comisión que se establece para toda la duración de una legislatura, de conformidad con las Normas de procedimiento*.

Debate

Intercambio de discursos que tiene por objeto ayudar a los parlamentarios a adoptar una decisión colectiva bien fundamentada sobre un tema concreto. Es frecuente que se concluyan los debates con una votación para aprobar una propuesta, o simplemente para registrar las opiniones sobre una cuestión. Véase también «Preguntas».

Defensor del pueblo

Persona independiente del gobierno, y en ocasiones también del parlamento, que dirige una institución pública constitucional o estatutaria encargada de atender las reclamaciones del público sobre decisiones, acciones u omisiones de la administración pública. El cargo puede recibir el nombre de defensor del pueblo, mediador, comisionado parlamentario, inspector general u otra denominación similar.

Entidad fiscalizadora superior

Institución pública que realiza auditorías externas de las cuentas públicas.

Finalización de una sesión

Conclusión de una sesión parlamentaria. Los debates de finalización de una sesión tienen lugar durante un período de tiempo breve, antes de que el presidente anuncie el levantamiento de la sesión.

Interpelación

Pregunta* formulada sobre la conducta del gobierno o sus departamentos, con la que a menudo se determinan responsabilidades, recurriendo a una serie de votaciones de mociones. El procedimiento de interpelación difiere de un parlamento a otro. Puede emprenderse en forma de pregunta única, o realizarse a modo de seguimiento de otras preguntas orales o escritas.

Mayoría calificada

Mayoría superior a la mayoría simple, como los tres quintos, los dos tercios, los tres cuartos y los cuatro quintos del parlamento.

Minoría (en el parlamento)

Véase «Oposición (parlamentaria)».

Normas de procedimiento

Conjunto de normas codificadas que regulan la organización del parlamento y sus procedimientos. Cada parlamento denomina de forma distinta este tipo de normas. Así, en los países francófonos y en los de habla española se suelen promulgar «normas internas» en forma de leyes orgánicas. En los parlamentos de la Commonwealth se emplea el término «reglamento».

Normas internas

Véase «Normas de procedimiento».

Normas reglamentarias de aplicación

Término empleado en los textos constitucionales para referirse a una categoría de normas con efecto de ley, diferentes a las leyes promulgadas por el parlamento. Según la tradición del derecho continental europeo, pertenecen al ámbito del poder ejecutivo, mientras que la legislación es competencia del legislativo.

Oposición (parlamentaria)

Partidos políticos o sus correspondientes grupos en el parlamento que no participan en el gobierno en vigor. En los sistemas presidenciales se emplea más a menudo el término «minoría».

Parlamento bicameral

Órgano legislativo que consta de dos cámaras. El órgano legislativo compuesto por una única cámara se denomina parlamento unicameral.

Petición (al parlamento)

Petición que uno o varios miembros del público dirige a una autoridad para que emprenda una acción determinada. El público puede solicitar la reparación de agravios personales.

Ponentes

Uno o más miembros de una comisión* que actúan en representación de la misma. Los ponentes elaboran informes provisionales para su comisión, o presentan el informe de la comisión al pleno de la cámara.

Preguntas

Peticiones de información sobre un tema formuladas por un miembro o un grupo de miembros del parlamento. Las preguntas pueden ser orales o escritas. Véase también «Interpelación».

Preguntas suplementarias

Preguntas para obtener clarificación o información complementaria después de la respuesta ofrecida por el gobierno a la pregunta de un parlamentario durante el turno de preguntas*.

Presupuesto

Programa del gobierno para obtener ingresos (tasas, impuestos sobre el consumo, etc.), gastar dinero público y prestar o pedir prestado dinero para un ejercicio económico concreto. Un proyecto de presupuesto contiene cifras globales y asignaciones* para la administración de los programas. En muchos países, el proyecto de presupuesto del gobierno adopta la forma de un proyecto de ley de presupuesto. En los parlamentos de la Commonwealth, el presupuesto se compone de diferentes tipos de documentos y el parlamento aprueba las asignaciones que figuran en las previsiones*.

Previsiones

Programas de asignaciones para cada unidad presupuestaria que suele preparar cada departamento del gobierno. Una vez aprobada la previsión principal para el año, se emplean previsiones complementarias para modificar las cifras autorizadas.

Procedimiento de destitución

Procedimiento parlamentario a través del cual se acusa a miembros de órganos estatales de conducta indebida en el ejercicio de sus funciones. A este proceso le sigue un juicio que establece un veredicto, que puede contemplar la suspensión o la destitución de la(s) persona(s) afectada(s).

Proyecto de ley de liquidación

Proyecto de ley presentado por el gobierno para aprobación del parlamento, destinado a liquidar el resultado financiero de cada año fiscal y en el que se aprueban las diferencias entre éste y la Ley de presupuesto inicial.

Reglamento

Véase «Normas de procedimiento».

Relación costo/beneficio

Expresión coloquial que alude a la eficacia en función de los costos. En una auditoría de gestión, las tres cualidades clave que se analizan son la eficacia, la eficiencia y la economía.

Réplica

Alocución parlamentaria en respuesta al discurso del Jefe de Estado.

Sistema de gobierno

Forma en que el poder del Estado es distribuido entre los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial; y forma en que estos poderes se controlan entre sí.

En un sistema presidencial, el presidente es a la vez jefe de estado y jefe del poder ejecutivo, y su condición no depende del apoyo legislativo.

En un sistema parlamentario, el jefe del ejecutivo encabeza el gobierno, el cual depende de la confianza o la tolerancia de la mayoría del parlamento. En ocasiones, el jefe de estado es un monarca o un presidente simbólico.

En un sistema semipresidencial, el presidente electo es el jefe de estado y comparte su condición de jefe del ejecutivo con un primer ministro, cuya condición depende de la confianza parlamentaria.

Sistema parlamentario

Véase «Sistema de gobierno».

Sistema presidencial

Véase «Sistema de gobierno».

Sistema semipresidencial

Véase «Sistema de gobierno».

Suministro

Término utilizado en los parlamentos de la Commonwealth para hacer referencia a los fondos concedidos por el parlamento para las provisiones*. Un período de suministro es el período abarcado por cada entrega.

Turno de preguntas

Período del orden del día parlamentario asignado a la formulación de preguntas orales y sus respuestas.

Unicameral (parlamento)

Véase «Parlamento unicameral».

Voto de censura

Voto parlamentario con el que se retira la confianza al gobierno en su conjunto o a uno de sus miembros. Véase también «Voto de confianza».

Voto de confianza

Voto parlamentario con el que se expresa confianza en el gobierno. La votación tiene lugar en el momento de establecer el nuevo gobierno (investidura) o a solicitud del gobierno, en el curso de su mandato. Véase también «Voto de censura».

Parlamentos encuestados

Respondieron al cuestionario de la encuesta de la UI y el IBM los 88 parlamentos siguientes:

<i>Parlamento</i>	<i>Tipo de régimen</i>		<i>Parlamento</i>	<i>Tipo de régimen</i>	
<i>Alemania</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Iordania</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Andorra</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Kazajstán</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Angola</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Letonia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Armenia</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Lesoto</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Australia</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Liechtenstein</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Austria</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Lituania</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Azerbaiyán</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Belarús</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>	<i>Madagascar</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Bélgica</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Malí</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Benin</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>México</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Brasil</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>	<i>Mónaco</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Bulgaria</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Mongolia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Camerún</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Mozambique</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>
<i>Canadá</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Namibia</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Chad</i>	<i>uni</i>	<i>Presidencial</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>
<i>China</i>	<i>uni</i>	<i>otros</i>	<i>Níger</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Chipre</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Congo, República del</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>	<i>Pakistán</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Congo, Rep. Dem. del</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Palau</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Corea, República de</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Polonia</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Costa Rica</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Rep. Centroafricana</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Croacia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>República Checa</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Dinamarca</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Rumania</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Eslovaquia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Rwanda</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Eslovenia</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Samoa</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>España</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Senegal</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Estonia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Serbia y Montenegro *</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Ex Rep. Yugoslava de Macedonia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Singapur</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Federación de Rusia</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Sudáfrica</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Filipinas</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>	<i>Sudán</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Francia</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Suecia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Gabón</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Suiza</i>	<i>bi</i>	<i>otros</i>
<i>Grecia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Tailandia</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Guatemala</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Tayikistán</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Guinea</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Togo</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Guinea-Bissau</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>	<i>Túnez</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Hungría</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Turquía</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>
<i>Indonesia</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Ucrania</i>	<i>uni</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Irán, Rep. Islámica del</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>	<i>Uganda</i>	<i>bi</i>	<i>presidencial</i>
<i>Irlanda</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Uruguay</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Islandia</i>	<i>uni</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Yemen</i>	<i>bi</i>	<i>semipresidencial</i>
<i>Jamaica</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Zambia</i>	<i>uni</i>	<i>presidencial</i>
<i>Japón</i>	<i>bi</i>	<i>parlamentario</i>	<i>Zimbabwe</i>	<i>uni **</i>	<i>presidencial</i>

Nota: uni = parlamento unicameral (una única cámara); bi = parlamento bicameral (dos cámaras).

* Montenegro se independizó de la Unión de los Estados de Serbia y Montenegro en 2006.

**En el período cubierto por el presente estudio, el parlamento de Zimbabwe era unicameral. El senado fue reinstaurado en 2005.