



*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **096**

LEY: **FUSIONADOS 1, 2, 3, 8, 60**

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTICULOS DEL TEXTO UNICO DE LA LEY 49 DE 1984, QUE ADOPTA EL REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **11 DE SEPTIEMBRE DE 2019.**

PROPONENTE: **H.H.D.D. MARCOS CASTILLERO BARAHONA, RICARDO TORRES, JUAN ESQUIVEL, VICTOR CASTILLO, LUIS CARLES, GENESIS ARJONA, YANIBEL ABREGO, GABRIEL SILVA, RAUL FERNANDEZ, BENICIO ROBINSON, ARNULFO DIAS, JOSE MARIA HERRERA, KAYRA HARDING, JUAN DIEGO VASQUEZ, LILIA BATISTA, ZULAY RODRIGUEZ, ABEL BAKER, JAIME VARGAS, CENOBIA VARGAS, MARIANO LOPEZ, MIGUEL FANOVICH, MANOLO RUIZ Y LOS H.H.D.D.S.S. EMILIE GARCIA, TILIO MENESES, ROSA DOMINGUEZ, WALKIRIA CHANDLER, OMAR CASTILLO, SARA MONTENEGRO, ALEJANDRA ABREGO, CARLOS SANTAMARIA, FRANCISCO LOPEZ Y CLEMENTINA JIMENEZ.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, REGLAMENTO, ETICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES.**

Panamá, 9 de septiembre 2019.

Honorable Diputado

**TITO RODRIGUEZ MENA**

Segundo Vicepresidente

Asamblea Nacional

11/9/19  
Tito

Respetado Señor Vicepresidente:

De conformidad con la facultad que nos concede la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 164 literal "a" en concordancia con el artículo 107 y 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y actuando en mi condición de Diputado de la República, me permito presentar al pleno de esta Asamblea Nacional el Proyecto de Ley, "Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional", el cual merece la siguiente:

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Cumpliendo con el compromiso adquirido como Diputado y Presidente de este órgano del Estado, el pasado 1 de julio, con relación a la modificación del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y aún cuando existen iniciativas en este sentido, consideramos que hay materias que no han sido contempladas en las modificaciones propuestas; por tal razón, colegimos pertinente la presentación de este Proyecto de Ley, con el fin de contribuir a una mejor estructuración de nuestra Ley Orgánica.

El Proyecto contempla temas necesarios para el mejor funcionamiento de este Órgano del Estado y por ello, ofrecemos a vuestra consideración las siguientes modificaciones en los artículos 16, 46, 86, 89, 90, 97, 111, 133, 138, 139, 148, 173, 197 y 224, así como se adicionan nuevos artículos 66-A, 66-B, 132-A, 132-B, 137-A, 146-A, 173-A, 183-A, 210-A y 230-A a la Ley 49 de 1984.

Dentro de las modificaciones podemos resaltar el artículo 46 que incluye dos nuevas comisiones de trabajo permanente, De Energía y De Teconología, el 224 en el que se reglamenta la licencia de los Diputados y Diputadas, el artículo 173 del Reglamento Interno, que añade un párrafo final con el objetivo de aclarar las intervenciones durante la comparecencia de funcionarios requeridos por la Asamblea, lo que consideramos convenientes, ya que no está actualmente clara, en nuestra legislación; de la misma forma, el artículo 197 que establece el voto por el procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación de cada Diputado o Diputada, como la forma primordial de votación de la Asamblea Nacional.

Asimismo, razonamos la necesidad de adicionar algunos artículos como el 132-A y 132-B que complementan el artículo 132 que trata sobre las reuniones de primer debate y el 137-A, que habla de la fusión de los proyectos. El 146-A, que integra al artículo 146, sobre la propuesta de devolución de proyectos a primer debate, y en esa línea también el artículo 173-A, desarrolla el derecho a réplica ya señalado en el artículo 173, en el sentido de establecer las reglas a que debe someterse este derecho y que no está claramente regulado.

Igualmente, hacemos mención de la adición de un artículo 183-A, que busca normar la facultad de consenso y avenimientos entre las facciones parlamentarias mediante recesos, y el 210-A que desarrolla los mecanismos establecidos en el artículo 161 de la Constitución Nacional, de citación a los funcionarios públicos en las funciones administrativas de la Asamblea Nacional y por último, el artículo 230-A, que fortalece la transparencia en los deberes y en la información accesible de los Diputados y Diputadas. Además de otros artículos que no dejan de ser importantes para el funcionamiento de este Órgano del Estado, que se desarrollan en el Proyecto.

El resto de los artículos del Proyecto se refieren a la elaboración del Texto Único, el artículo modificadorio y el de la promulgación y vigencia, para cerrar esta iniciativa.

Por lo antes expuesto, les solicito tomen a bien la presente iniciativa y participemos en el perfeccionamiento de la misma.

  
**H. D. MARCOS CASTILLERO BARAHONA**  
Diputado de la República  
Circuito 6-3

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_****De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019**

Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

**LA ASAMBLEA NACIONAL****DECRETA:**

*1/3/19*  
*7-10/19*

**Artículo 1.** El artículo 16, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**El artículo 16. Atribuciones.** El presidente o presidenta de la Asamblea Nacional es el representante legal del Órgano Legislativo y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Presidir la Asamblea Nacional y dirigir sus debates.
2. Requerir de los Diputados o Diputadas puntual asistencia a las sesiones.
3. Mantener el orden durante las sesiones, cumplir y hacer cumplir este Reglamento.
4. Firmar las leyes y resoluciones que expida la Asamblea Nacional.
5. Consultar e informar a la Directiva y a los coordinadores y coordinadoras de los partidos políticos, sobre el nombramiento y la remoción del personal administrativo de la Asamblea Nacional.
6. Autorizar los gastos y nombrar el personal de acuerdo con la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Reglamento de Administración de Recursos Humanos y el Presupuesto.

El presidente o presidenta podrá delegar en un asistente ejecutivo o ejecutiva, que será de su libre nombramiento y remoción, el ejercicio de las funciones de autorizar la adquisición de bienes hasta por diez mil balboas (B/. 10,000.00), contratos de servicios profesionales y cuentas de gestión de cobro al Tesoro Nacional sin monto definido. Dicha delegación de funciones podrá ser revocada en cualquier momento por el presidente o presidenta. Las funciones delegadas no podrán, a su vez, delegarse, y el incumplimiento de esta disposición conlleva la nulidad de lo actuado.

7. Dar respuesta a los mensajes que se presenten y las contestaciones orales que correspondan, en nombre de la Asamblea Nacional, cuando ellas no se encomienden a otros Diputados o Diputadas, al Secretario o Secretaria General.
8. Juramentar a los funcionarios o funcionarias que, por virtud de su cargo deban tomar posesión ante la Asamblea Nacional.

9. Firmar las actas de las sesiones de la Asamblea Nacional.
10. Decidir el curso que debe darse a las comunicaciones y demás documentos que se reciban, y ordenar al Secretario o Secretaria General pasar sendas copias a los Diputados o Diputadas cuando corresponda.
11. Requerir de las oficinas públicas los informes y documentos que hayan sido solicitados en la Asamblea Nacional por algún Diputado o Diputada o por alguna Comisión, para el despacho de los negocios que tengan a su cargo. Toda solicitud dirigida al presidente o presidenta, a este respecto, deberá ser hecha por escrito.
12. Hacer requerimiento o advertencias a las Comisiones para que devuelvan oportunamente los trabajos que tengan a su cargo.
13. Ordenar la intervención del Servicio de Seguridad Interna de la Asamblea Nacional y solicitar el auxilio de la Fuerza Pública, siempre que sea necesario para preservar o restablecer el orden en la sede de la Asamblea y sus predios, así como para brindar seguridad y protección a los miembros y personal de esta.
14. Nombrar, durante los debates, los grupos especiales o comitivas que sean necesarios para el estudio de los asuntos que no estén atribuidos a las Comisiones Permanentes.
15. Imponer a las personas que concurran a la Asamblea Nacional y perturben el orden de las sesiones o irrespeten al Órgano Legislativo, a su Presidente o Presidenta o a alguno de sus miembros, las siguientes sanciones: a. Amonestación por haber faltado al orden. b. Expulsión del recinto de la Asamblea, la cual se llevará a cabo, en caso de ser necesario, con el auxilio de la Seguridad Interna de la Asamblea o de la Fuerza Pública. c. Multa hasta por quinientos balboas (B/.500.00). Las sanciones impuestas por el Presidente o Presidenta de la Asamblea en uso de esta facultad, son inapelables. El Presidente o Presidenta referirá a la autoridad competente a los que incurran en falta o delito.
16. Servir de mediador en la solución de los conflictos que surjan entre el Diputado o Diputada principal y sus suplentes, o entre estos.
17. Al finalizar su gestión o mandato, deberá entregar formalmente al nuevo Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, su informe de gestión de las actividades ejecutadas de mayor relevancia, especialmente en el tema de transparencia.
18. Ejercer las demás funciones que señalen las leyes o este Reglamento y cumplir todos los deberes que correspondan al cargo que desempeña, así como lo que dispongan las resoluciones adoptadas por la Asamblea.

**Artículo 2.** El artículo 46, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 46.** Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.
3. Presupuesto.
4. Economía y Finanzas.

5. Comercio y Asuntos Económicos.
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal.
7. Educación, Cultura y Deportes.
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social.
9. Comunicación y Transporte.
10. Relaciones Exteriores.
11. Asuntos Agropecuarios.
12. Asuntos Indígenas.
13. Población, Ambiente y Desarrollo.
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia.
15. Asuntos Municipales.
16. De Energía.
17. De Nuevas Tecnologías.

**Artículo 3.** Se adiciona un artículo 66-A, al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:

**Artículo 66-A.** De Energía. La Comisión de energía tendrá las funciones de estudiar, proponer Proyectos de Ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:

1. Aprobación de la estrategia nacional de energía.
2. Análisis y seguimiento de la política energética nacional.
3. Realizar cualquier otra gestión gestión que le corresponda por su propia naturaleza.

**Artículo 4.** Se adiciona un artículo 66-B, al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:

**Artículo 66-B.** De nuevas Tecnologías. La Comisión de Nuevas Tecnologías las funciones de estudiar, proponer Proyectos de Ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:

1. Aprobación de la estrategia nacional de Nuevas Tecnologías.
2. Análisis y seguimiento de la política Nuevas Tecnologías.
3. Realizar cualquier otra gestión gestión que le corresponda por su propia naturaleza.

**Artículo 5.** El artículo 86, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 86.** Sesiones. Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales.

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional se llevarán a cabo de lunes a miércoles de 2:00 p.m. a 7:00 p.m. y los jueves de 9:30 a.m. a 2:30 p.m. en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo disponga la Directiva de la Asamblea.

Cuando la Asamblea no sesione por falta de quórum, la Directiva ordenará la aplicación a los Diputados principales, que se encuentren ausentes injustificadamente, el descuento proporcional de sus emolumentos que corresponda a un día de labores.

Cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación o el Pleno de la Asamblea lo solicite podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente.

Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno, salvo la Comisión de Presupuesto o las Comisiones que el Presidente o Presidenta de la Asamblea les autorice a sesionar conjuntamente para atender asuntos urgentes.

**Artículo 6.** El artículo 89, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 89.** Compensación del tiempo reglamentario. Cuando, por cualquier motivo, la sesión se inicie después de la hora reglamentaria, se levantará más tarde, de manera que siempre dure el tiempo establecido de cinco horas.

**Artículo 7.** El artículo 90, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 90.** Transmisión de las sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas y transmitidas obligatoriamente por el sistema de televisión de la Asamblea y el Sistema Estatal de Radio y Televisión Educativa, en el sitio web oficial y los medios de comunicación autorizados y pagados por la Asamblea Nacional.

En caso de no poder el sistema de televisión de la Asamblea y el Sistema Estatal de Radio y Televisión Educativa, transmitir las sesiones, el Estado la obligación de garantizar que a través de otros medios llegue la transmisión a todo el país.

**Artículo 8.** El artículo 97, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 97.** Consideración y aprobación del acta. Aprobado el orden del día se iniciará la consideración del acta de la sesión anterior.

Una vez aprobada, el Presidente o Presidenta procederá a firmarla, se ordenará el archivo y la correspondiente publicación en la página web de la Asamblea en un término no mayor de 72 horas.

**Artículo 9.** El artículo 111, del texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 111.** Curso de las propuestas de ley ciudadanas. Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la Dirección para la

Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de Ley, a la Comisión que corresponda para el trámite respectivo.

Las propuestas ciudadanas serán consideradas por la Comisión correspondiente para que ésta decida sobre su prolijamiento. En este punto la propuesta ciudadana deberá ser sustentada por su proponente con la participación del personal técnico de la Dirección para la Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional.

Las propuestas ciudadanas debidamente prolijadas serán consideradas como proyectos de ley y seguirán el trámite ordinario correspondiente, incluyendo la participación del proponente en todos los debates reglamentarios.

**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 132-A, al Texto Único de la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 132-A.** Prelación de asuntos de las reuniones ordinarias de las Comisiones Permanentes. El orden del día de las sesiones de las Comisiones Permanentes será fijado por su Directiva, en atención al orden siguiente:

1. Discusión y aprobación del acta anterior.
2. Lectura de la correspondencia que deba ser del conocimiento de los miembros de las Comisión.
3. La comparecencia de los Ministros y demás funcionarios llamados a rendir algún informe ante la comisión.
4. Consideración de prolijamientos de anteproyectos de ley.
5. Consideración de prolijamientos de propuestas ciudadanas.
6. Consideración en primer debate de proyectos de ley.
7. Los asuntos no contemplados en los demás numerales de este artículo.
8. Lo que propongan los honorables diputados.

En el caso de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, los nombramientos y ratificaciones que deba discutir serán en el punto 3.

En el caso de la Comisión de Presupuesto las solicitudes de crédito extraordinario o suplementario, traslados de partidas u otros afines, serán en el punto 4.

**Artículo 11.** Se adiciona el artículo 132-B, al Texto Único de la Ley 49 de 1984 así:

**Artículo 132-B.** Aprobación y publicación de las actas de comisión. Las actas de las sesiones ordinarias de las Comisiones Permanentes serán discutidas y aprobadas en la sesión ordinaria siguiente. Una vez aprobadas deberán ser publicadas en la página web de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a 72 horas.

**Artículo 12.** El artículo 133, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 133.** Posibilidad de introducir modificaciones. Las comisiones podrán introducir las reformas que crean convenientes, siempre y cuando tengan vinculación material o conceptual con el tema del proyecto debatido en su seno.

**Artículo 13.** Se adiciona un artículo 137-A, al Texto Único de a la Ley 49 de 1984 así.

**Artículo 137-A.** Fusión de proyectos. Previo análisis de los anteproyectos o proyectos, si dos o más propuestas distintas, versan sobre una misma materia, la comisión competente podrá fusionarlos. La fusión será autorizada mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

La comisión ordenará la confección de un texto único el cual contenga los aportes de las iniciativas de ley.

**Artículo 14.** El artículo 138, del Texto Único de la Ley 49 de 1984, queda así:

**Artículo 138.** Texto único y pliego de modificaciones. Si el proyecto de ley original sufre modificaciones, adiciones, supresiones, reformas o presentación de proyectos nuevos en el primer debate, estas serán redactadas en texto único, y deberán ser aprobadas por mayoría de los miembros de la Comisión.

En caso de que la Comisión decidiera adoptar el proyecto de ley original sin introducir ningún tipo de reforma o alteración, igualmente deberá remitir un texto único al pleno rubricado por los miembros de la Comisión, ratificando de esta forma la aprobación de dicho proyecto en la forma en que fue presentado.

Todos los Diputados o Diputadas podrán proponer modificaciones a los proyectos de leyes, preferentemente en la Comisión que los estudia en primer debate.

En el caso de examen de proyectos devueltos objetados por el Órgano Ejecutivo, la Comisión remitirá al pleno un pliego de modificaciones para que sean sometidas a votación solo los artículos objetados.

En todo caso, la Secretaría General entregará copia del proyecto original a todas las curules.

**Artículo 15.** El artículo 139, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así.

**Artículo 139.** Devolución del proyecto al Pleno. Una vez aprobado, modificado o negado el proyecto en primer debate, la Comisión lo devolverá al Pleno de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a siete días hábiles, en forma de texto único, o en pliego de modificaciones en caso de los proyectos objetados, junto con el respectivo informe motivado, que explicará los cambios realizados.

**Artículo 16.** Se adiciona un artículo 146-A, al Texto Único la Ley 49 de 1984 así.

**Artículo 146-A.** Propuesta de devolución a primer debate. Si durante el segundo debate, el Pleno de la Asamblea Nacional, considera que es necesario ampliar consultas sobre el proyecto en discusión, será admisible la proposición y aprobación de que el proyecto vuelva a primer debate para tal fin.

**Artículo 17.** El artículo 148, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 148.** Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos que tengan conexión material o conceptual con lo que se discutió en el primer debate, la eliminación de artículos existentes o modificación a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, es decir, sobre temas que no tienen vinculación material o conceptual con el objetivo del debate, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues, en esos casos, el Presidente o Presidenta los rechazará de plano.

**Artículo 18.** El artículo 173, del Texto Único de la Ley 49 de 1984, queda así:

**Artículo 173.** Reglas para las intervenciones durante la discusión. En cada tema participarán todos los Diputados o Diputadas que así lo deseen, por un tiempo máximo de treinta minutos, sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas.

Aquellos Diputados o Diputadas que hayan participado conforme al párrafo anterior, previa solicitud al director del debate, podrán intervenir, por segunda vez, por un tiempo máximo de treinta minutos.

Si la discusión lo requiere así, cualquier Diputado o Diputada podrá solicitar un tiempo extraordinario para la oradora u orador, no mayor de quince minutos. El Presidente o Presidenta someterá sin discusión dicha solicitud a la consideración del Pleno.

A juicio de la Directiva, el Presidente o Presidenta o el relator o relatora de la Comisión, podrá intervenir cuando sea necesaria alguna aclaración sobre el proyecto de ley en discusión.

Cuando un Diputado o Diputada esté ausente de la sesión en el momento de corresponderle su derecho de palabra, se entiende que ha renunciado a tal derecho, salvo que se encuentre actuando en una Comisión autorizada para sesionar simultáneamente con el Pleno.

En la discusión de un proyecto de ley en tercer debate, cada Diputado o Diputada podrá participar por una sola vez y por un máximo de diez minutos, argumentando solo respecto a la conveniencia o no del proyecto.

En el caso de las comparecencias de los funcionarios requeridos por la Asamblea Nacional de conformidad con el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política, el tiempo de intervención será de 30 minutos por una sola vez.

**Artículo 19.** Se adiciona el artículo 173-A, al Texto Único de la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 173-A.** Derecho a réplica. El Diputado o Diputada no deberá hacer alusión personal de otro Diputado o Diputada. De hacerlo, la Diputada o Diputado aludido tendrá, inmediatamente finalice la intervención del primero, derecho a réplica por un tiempo no mayor de cinco minutos.

El uso de la réplica, estará sometido a las siguientes reglas:

1. No cabe el derecho a réplica durante el periodo de incidencias.
2. Podrá utilizarse el derecho a réplica durante el debate de un proyecto de ley o de una resolución no legislativa.
3. La réplica permitirá a quien la solicite aclarar o corregir lo expuesto por quien hizo la alusión.
4. No podrá emplearse la réplica para hacer una intervención adicional.
5. No se debe usar la réplica para alterar el orden de las participaciones.
6. No se concederán réplicas sucesivas.

**Artículo 20.** Se adiciona el artículo 183-A, al Texto Único de la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 183-A.** Recesos. Durante el desarrollo de las sesiones plenarias o de las Comisiones, el Presidente o Presidenta podrá decretar recesos para consensuar propuestas, encontrar vías de avenimiento entre las fracciones parlamentarias, permitir la redacción de propuestas, resolver cuestiones de trámite, aclarar cuestiones de orden, llamar la atención a los Diputados o para normalizar el debate.

**Artículo 21.** El artículo 197, del Texto Único de la Ley 49 de 1984, queda así:

**El artículo 197.** Modos de votación. Se establece el voto por el procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación de cada Diputado o Diputada, como la forma primordial de votación de la Asamblea Nacional. En el evento que por alguna razón no se pueda implementar el voto electrónico se podrá utilizar los siguientes métodos:

1. Nominal: Se efectúa en base al llamado que hace el Secretario o Secretaria General, y cada Diputado o Diputada, al ser nombrado expresará su voto

oralmente. El resultado de esta votación constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma como voto cada uno.

2. Por asentamiento: Que se realiza en forma pública y abierta, golpeando con la mano sobre el pupitre o levantando la mano, cuando el presidente o presidenta pregunte si se aprueba lo que se discute. En estos casos es procedente la verificación de la votación por solicitud de cualquier Diputado o Diputada.
3. Secreta: La que se efectúa cuando la voluntad del Diputado o Diputada no es revelada públicamente. Para ello la Secretaría General, dispondrá de una urna cerrada en la cual los Diputados o Diputadas depositarán, según el llamado a lista su voto escrito en las papeletas oficiales previamente repartidas por la misma Secretaría General.

**Artículo 22.** Se adiciona el artículo 210-A, al Texto Único de la Ley 49 de 1984 así.

**Artículo 210-A.** Situaciones que motivan las sesiones administrativas. La Asamblea Nacional podrá reunirse en sesiones administrativas, por derecho propio sin previa convocatoria, para conocer las funciones establecidas en el Artículo 161 de la Constitución. Dichas sesiones podrán celebrarse en cualquier tiempo y su celebración no alterará la continuidad y duración de la legislatura, ni le pondrá término sino cuando la Asamblea Nacional cumpla con las funciones correspondientes.

**Artículo 23.** El artículo 224, del Texto Único de la Ley 49 de 1984 queda así.

**Artículo 224.** Licencias. Todo Diputado o Diputada principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones hasta por sesenta días por el período de sesiones, a razón de una semana por cada mes de sesiones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría General, y esta lo comunicará a las Comisiones o quien corresponda. En estos casos, será reemplazado por su suplente. Sobrepasado el tiempo al que cada Diputado o Diputada principal tiene derecho por licencia, la Directiva ordenará realizar los descuentos por inasistencia a su salario.

Se exceptúa de lo anterior, aquellos Diputados o Diputadas que representan a la Asamblea Nacional en misiones oficiales, dentro y fuera del país, y aquellos que aporten la documentación pertinente para justificar su ausencia.

Cada vez que un Diputado o Diputada Suplente tenga que cumplir con sus responsabilidades legales y constitucionales como Diputado de la República, comunicará a su empleador que se acogerá a licencia.

Los Suplentes de Diputados o Diputadas devengarán una dieta y los emolumentos que determinará la Ley de Presupuesto General del Estado.

**Artículo 24.** Se adiciona el artículo 230-A, al Texto Único de la Ley 49 de 1984, así.

**Artículo 230-A.** Deberes de los Diputados. Sin perjuicio de las obligaciones que este reglamento establece para los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones, a los Diputados o Diputadas les será exigible una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular, por lo que les está expresamente prohibido:

1. Usar en beneficio propio, de parientes o de terceros, la información reservada o privilegiada a la que tuvieren acceso en razón de la función que desempeñan.
2. Participar en la dictación de normas en su propio beneficio.
3. Usar indebidamente el título oficial, los distintivos o el prestigio de la Asamblea Nacional.
4. Dirigir, administrar, patrocinar o prestar servicios, remunerados o no remunerados, a personas naturales o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios del Estado o que fueren sus proveedores o contratistas.
5. Recibir, personalmente o por interpuestas personas, beneficio originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue el Estado.
6. Usar los bienes públicos recibidos en razón del cargo o para otro lucro personal.
7. Observar las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidades, inhabilidades, prohibición por razón de parentesco, y cualquier otro régimen especial que le sea aplicable, y asegurarse de cumplir con las acciones necesarias para determinar si están o no comprendidos en alguna de las prohibiciones establecidas en ellas.
8. Abstenerse de participar, directa o indirectamente, en cualquier proceso decisorio que favorezca, en lo personal, sus intereses o los de su cónyuge, de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o de su socio en una empresa.
9. Presentar y mantener actualizada una declaración de intereses económicos y una de patrimonio.

**Artículo 25.** La Asamblea Nacional elaborará un Texto Único de la Ley 49 de 1984, que contenga todas las reformas que se le han efectuado hasta la fecha y las disposiciones de la presente ley.

Este texto contendrá numeración corrida, que inicia por el artículo 1, e incluirá los elementos de técnica legislativa y sistematización temática.

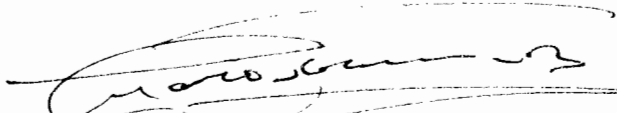
Una vez elaborado el texto único, la Asamblea Nacional ordenará su publicación en Gaceta Oficial.

**Artículo 26.** Esta ley modifica los artículos 16, 46, 86, 89, 90, 97, 111, 133, 138, 139, 148, 173, 197 y 224 así como adiciona los artículos 66-A, 66-B, 132-A, 132-B, 137-A, 146-A, 173-A, 183-A, 210-A y 230-A a la Ley 49 de 1984.

**Artículo 27.** Esta Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, 9 de septiembre de 2019,  
por el honorable diputado **MARCOS CASTILLERO BARAHONA**.

Ricardo [Signature]  Daniel [Signature]

**H. D. MARCOS CASTILLERO BARAHONA**  
Diputado de la República  
Circuito 6-3

Juan A. Esquivel  
Vicor Castillo  
Emeline Escobar  
C. E. S. A.  
Luis Escobar Carley

Genesis Arce

Abrego S AD Yanibal Abrego  
Kyrre Harding

[Signature] H. D. Diaz  
[Signature]

[Signature]

[Signature]

MA Lolo Perez  
Miguel Francisco [Signature]

Mariano Lopez A.  
Cenobia De Vargas

Faco Lopez  
Jame Varga  
Abel Belfor  
Jilay [Signature]

Jmas castillo  
[Signature]

[Signature] Clemente  
[Signature]

**APROBADO**



**INFORME**

ASAMBLEA NACIONAL	SECRETARIA GENERAL
Presentación	14/4/2020
Hora	5:45 PM
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____
Rechazada	_____
Abstención	_____

Que rinde la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, correspondiente al primer debate del Proyecto de Ley 96, Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Panamá, 13 de abril de 2020.

Honorable Diputado  
**MARCOS E. CASTILLERO BARAHONA**  
Presidente de la Asamblea Nacional

Respetado Presidente:

La Comisión de Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales en cumplimiento de lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, rinde informe correspondiente al primer debate del Proyecto de Ley No. 96 “Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”, que se fusionó con algunos artículos de los proyectos de Ley No. 1 y 3 el cual se hace en los términos siguientes:

**I. INICIATIVA LEGISLATIVA**

En virtud de la facultad concedida en el artículo 165 de la Constitución Política y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, fueron presentados ante el Pleno de esta Cámara las respectivas iniciativas legislativas, que corresponden a los siguientes proyectos:

- Proyecto de Ley 1, que “Modifica y Adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984”, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presentado por el diputado Juan Diego Vásquez.
- Proyecto de Ley 2, “Que crea la Comisión de Energía e Hidrocarburos y Reforma el Reglamento Orgánico y del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presentado por los diputados Edwin Zúñiga y Ana Giselle Rosas.
- Proyecto de Ley 3, “Por medio del cual se modifican los artículos 238, 239, 240 y 241 del Título XVI del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea

**APROBADO**

Nacional, el cual crea la condecoración “Orden Justo Arosemena”, presentado por los diputados Gonzalo González y Fernando Arce.

- Proyecto de Ley 8, “Que modifica la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones; y el Proyecto de Ley 60 “Que modifica la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones, presentados por la diputada Zulay Rodríguez Lu.
- Proyecto de Ley 96, “Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”, presentado por el diputado Marcos Castillero Barahona y otros.

## II. ANTECEDENTES

Mediante la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, se adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el cual posteriormente recibió modificaciones, adiciones y derogaciones introducidas a través de la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, las que contribuyeron al mejoramiento de la función parlamentaria. Sin embargo, desde la última reforma ha transcurrido una década, en la que la evolución del procedimiento legislativo hace imperante la revisión y estudio de algunas normas contenidas en el Reglamento Interno, para hacerlas más acorde a los momentos en que la Asamblea Nacional y la ciudadanía demanda mayor eficiencia y transparencia en la gestión parlamentaria.

## III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Los principales objetivos de los proyectos de Ley 1, 2, 3, 8, 60 y 96, es la de contribuir a una mejor estructuración de esta Ley Ordinaria y, por ende, de la función legislativa, ya que contempla la modificación de artículos que prevén mayor transparencia y un funcionamiento más eficiente. En tal sentido, se incorporó dentro de las funciones del presidente el deber de entregar formalmente al nuevo presidente o presidenta de la Asamblea Nacional, un informe de gestión de las actividades ejecutadas de mayor relevancia, especialmente en el tema de transparencia. Por otro lado, se establece la obligación de transmitir, a través del Sistema de Televisión de la Asamblea, en el Sistema Estatal de Radio y Televisión Educativa y en el sitio web oficial de la Asamblea, todas las sesiones que se realicen; y el de publicar en la página web de la Asamblea el acta de sesión del Pleno, dentro del término de 72 horas, una vez aprobada, haciendo más transparente la gestión legislativa.

Se regula de forma precisa el procedimiento para la orden de descuento a los diputados y diputadas que de manera injustificada se ausenten al Pleno legislativo, ocasionando la clausura de la sesión por falta de *quórum*.

APROBADO

La participación ciudadana se hace más activa e inclusiva, ya que establece el deber del ciudadano que presente iniciativas legislativas sustentar su propuesta y de participar en todos los debates reglamentarios.

En materia de procedimiento se trata lo relacionado a la introducción de modificaciones ante las Comisiones; la aprobación de Textos Únicos; la devolución de proyectos ante el Pleno; el derecho a proponer modificaciones y la prohibición de materia extraña y lo concerniente a las reglas del debate para las intervenciones durante la discusión, marcando así un procedimiento más claro y uniforme que contribuirá a mejorar los trámites y procesos ante las Comisiones y el Pleno. Por otra parte, se reconoce el derecho inalienable de los diputados y diputadas que representen a las comarcas de vestir en las sesiones plenarias, los atuendos autóctonos de sus pueblos originarios.

Con la adición de artículos se regula el derecho a réplica de los diputados y diputadas; el periodo de receso durante las sesiones plenarias, atendiendo a las funciones establecidas en el artículo 161 de la Constitución Política y la forma en que se puede convocar a sesiones administrativas.

Se establece el tope de sesenta días en que los diputados y diputadas pueden solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones en el periodo de sesion, una vez concluido dicho tiempo y sin que medie documentación que justifique la ausencia, se procederá con los descuentos al salario por inasistencia injustificada. Finalmente, con la introducción del artículo 230-A, se hace exigible a los diputados y diputadas una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, en la que prevalezca el interés general sobre el particular, estableciendo prohibiciones en el ejercicio del cargo, con el fin de mejorar y engrandecer la figura del diputado y diputada. Se establece el voto electrónico como la forma primordial de votación en la Asamblea Nacional.

#### **IV. ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS**

Originalmente el Proyecto de Ley 1 está compuesto por 59 artículos; el Proyecto de Ley 2 por 3 artículos; el Proyecto de Ley 3 por 4 artículos; el Proyecto de Ley 8 por 4 artículos; el Proyecto de Ley 60 por 4 artículos, y el Proyecto de Ley 96 por 27 artículos.

#### **V. CONFORMACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN**

En sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2019, la Comisión consideró necesaria la creación de una subcomisión, con el propósito de estudiar los Proyectos de Ley 1, 2, 3, 8, 60 y 96, que adicionan y modifican artículos a la Ley 49 de 1984, la cual fue conformada por los diputados Raúl Pineda, Gonzalo González y Juan Diego Vásquez.

Dicha subcomisión se reunió los días 3, 4, 7 y 8 de octubre de 2019, y recomendó a la Comisión la elaboración de un Texto Único, que recoja todas las propuestas presentadas.

**APROBADO**

## VI. PRIMER DEBATE

La discusión del primer debate se llevó a cabo en el Salón Manuel A Leneé R. (Salón Azul), ubicado en el Palacio Justo Arosemena, el día 6 de febrero de 2020, en la que participaron los Honorables Diputados Roberto Ábrego Torres, Raúl Pineda, Francisco Alemán, Gonzalo González, Ana Giselle Rosas, Juan Diego Vásquez y la diputada suplente Karen Gutiérrez.

Se le dio lectura al informe de la Subcomisión, sobre el estudio de los proyectos de Ley 1, 2, 3, 8, 60 y 96, presentados para la modificación del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Los Honorables Diputados H.D Roberto Ábrego, Raúl Pineda y Francisco Alemán, presentaron una propuesta para que se adoptase el Texto Único presentado por el Honorable Diputado Gonzalo González, relacionado a la modificación de la Ley 49 de 1984.

Acto seguido el diputado Juan Diego Vásquez Comisionado, solicitó la palabra para cuestión de orden, indicando lo siguiente “Eso que están planteando para estar todos en la misma página, es cambiar del Texto Único, que el diputado Gonzalo, diputado Pineda y mi persona, aprobamos e hicimos en la subcomisión, para cambiarlo a otro, que, salvo mejor criterio, ni mis compañeros de mi derecha, ni mis compañeras de mi izquierda, ni yo, que les puedo decir, que no lo hemos leído. ¿Eso es correcto Presidente?”.

El presidente solicitó al secretario diera lectura a los artículos 73 y 137 del Reglamento Orgánico, el cual es leído así: artículo 73 “Las Comisiones Permanentes podrán crear subcomisiones para adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren deban ser objeto de tratamiento previo. Al finalizar el término dado a la subcomisión, esta deberá rendir informe detallado de su gestión. Las subcomisiones estarán integradas por tres Diputados o Diputadas Principales”; artículo 137 “Integridad del documento original y presentación de las modificaciones. Las Comisiones no podrán hacer alteraciones de ninguna índole al documento original que reciban para su estudio. Por tanto, presentarán aparte, para la consideración del Pleno, todas las modificaciones, adiciones, reformas o proyectos nuevos que propusieren, ya sea en pliego de modificaciones, o en Texto Único que contenga los artículos originales y las modificaciones introducidas por la Comisión, siempre resaltando los aspectos modificados. Las proposiciones podrán ser presentadas por los miembros de las Comisiones respectivas o por cualquier otro diputado o Diputada, y siempre deberán presentarse por escrito y firmadas por su autor o autora. Los artículos, así como sus modificaciones y demás proposiciones que se presenten en la discusión del proyecto, en el seno de la Comisión, solamente podrán ser sometidos a votación entre los Diputados o Diputadas que la integren”. Sobre el particular, el diputado Raúl Pineda propuso que se suspendiera el debate y se diera hasta el día martes 11 de febrero del presente año, para que los Comisionados tengan en sus puestos copia de ambos Textos Únicos y de esa forma puedan ser discutidos y votados.

En la reunión celebrada, el día 11 de febrero de 2020, en el Salón de reuniones de la Bancada del Partido Revolucionario Democrático, en la que participaron los diputados Roberto Ábrego Torres, Raúl Pineda, Gonzalo González, Ana Giselle Rosas, Juan Diego Vásquez,

APROBADO

Juan Esquivel S, Génesis Arjona, Elías Vigil Pérez y la diputada suplente Mayra González Camarena, se sometió a consideración y votación la propuesta del Texto Único presentada por la Subcomisión el cual fue rechazada con 8 votos en contra y uno a favor. Acto seguido se sometió la propuesta del Texto Único presentado por los Honorables Diputados Gonzalo González, Raúl Pineda y otros, la cual fue aprobada con 8 votos a favor, toda vez que recoge de forma más completa las modificaciones que debe sufrir el Reglamento Interno, y a éste se le fusionaron artículos de los siguientes proyectos:

Proyecto de Ley 1: El artículo 1, que modifica el artículo 10; el artículo 4 que modifica el artículo 25; el artículo 5 que modifica el artículo 26; el artículo 32 que modifica el artículo 140, y el artículo 33, que modifica el artículo 163, de la Ley 49 de 1984, Texto Único del Reglamento Interno.

Proyecto de Ley 3, que modifica los artículos 238, 239, 240 y 241, y adiciona el artículo 238-A, a la Ley 49 de 1984 del Texto Único del Reglamento Interno.

Se estableció que el martes 18 de febrero de 2020, se le dará la discusión en primer debate del proyecto en referencia.

En reunión celebrada el 18 de febrero de 2020, se dio lectura al Texto Único del proyecto de Ley 96 en presencia de los Honorables Diputados Juan Esquivel, Roberto Ábrego, Raúl Pineda, Gonzalo González, Francisco Alemán, Raúl Rodríguez, Génesis Arjona, Juan Diego Vásquez y Karen Gutiérrez Medina se aprobó que el Texto Único del Proyecto de Ley 96 presentado por el Diputado Gonzalo González **“QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTICULOS DEL TEXTO UNICO DE LA LEY 49 DE 1984, QUE ADOPTA EL REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL”** para que fuera discutido y aprobado en tres bloques así: primer bloque, del artículo 1 al artículo 11 ; segundo bloque, del artículo 12 al artículo 22 ; y el tercer bloque del artículo 23 al artículo 34.

En dicha reunión se dio lectura al Texto Único sobre la modificación de la Ley 49 de 1984 que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. El Diputado Juan Diego Vásquez presentó propuestas de modificación a los artículos 2, 4, 6, 7, 8, 9 y 11 del primer bloque, las que fueron sometidas a discusión y votación, siendo rechazadas por 6 votos en contra y uno a favor, correspondiente al proponente.

Concluida la discusión, se sometió a votación el primer bloque, que consiste del artículo 1 al 11, siendo aprobado en primer debate.

La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, agendó reunión para el día de hoy 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m., para continuar con el primer debate del segundo y tercer bloque del “Proyecto de Ley 96 que Modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 del 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”, estando presente los Honorables Diputados

**APROBADO**

Roberto Ábrego Torres, Presidente; Gonzalo González, secretario y los Comisionados, Juan Esquivel S., Ana Giselle Rosas M, Juan Diego Vásquez y Mayra González.

Concluida la discusión del proyecto en referencia, el Diputado Juan Diego Vásquez presentó varios artículos nuevos, modificaciones y derogaciones a los artículos existentes, los cuales fueron negados en su totalidad, procediéndose a la votación del segundo y tercer bloque, siendo ambos bloques aprobados en Primer Debate.

Al Proyecto de Ley 96, se le adicionaron artículos nuevos cuyo contenido resaltamos a continuación: A propuesta de los Diputados Gonzalo González, Juan Esquivel, Juan Diego Vásquez, Ana Giselle, se crearon las Comisiones de Derechos Humanos, Ciencia, Tecnológica e Innovación y Energía e Hidrocarburos, así como también, sus respectivas funciones.

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales,

**RESUELVE:**

1. **APROBAR** en Primer Debate el Proyecto de Ley 96 **“QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTÍCULOS DEL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 49 DE 1984, QUE ADOPTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL”**.
2. Presentar el Texto Único con las modificaciones resaltadas en negrita, y solicitar al Pleno esta Augusta Cámara le dé Segundo Debate al Proyecto de Ley 96 **“QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTÍCULOS DEL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 49 DE 1984, QUE ADOPTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL”**.

**POR LA COMISIÓN DE CREDENCIALES, REGLAMENTO, ÉTICA  
PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES**



**H.D. ROBERTO ÁBREGO TORRES  
PRESIDENTE**



**H.D. RAÚL PINEDA V.  
Vicepresidente**



**H.D. GONZALO GONZÁLEZ M.  
Secretario**

**APROBADO**

Informe de Primer Debate del Texto Único del Proyecto de Ley 96 "Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional".

  
**H.D. JUAN ESQUIVEL S.**  
Comisionado

  
**H.D. FRANCISCO ALEMÁN G.**  
Comisionado

  
**H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ S.**  
Comisionado

**H.D. ELÍAS VIGIL PÉREZ**  
Comisionado

**H.D. GÉNESIS ARJONA G.**  
Comisionada

  
**H.D. ANA GISELLE ROSAS M.**  
Comisionada

**APROBADO**



## TEXTO ÚNICO

Que contiene las modificaciones introducidas en primer debate por la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales correspondiente al Proyecto de Ley 96, Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

ASAMBLEA NACIONAL SECRETARIA GENERAL	
Presentación	14/4/2020
Hora	5:45 p
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ votos
Rechazada	_____ votos
Abstencion	_____ votos

### PROYECTO DE LEY Nº 96 De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019

**Que modifica y adiciona artículos al Texto Único de la Ley 49 de 1984,  
que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional**

### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

**Artículo 1.** El artículo 10 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 10. Vestuario en las sesiones de instalación y plenarias.** En la sesión de instalación de la Asamblea Nacional, sea que en ella se efectúe o no la toma de posesión del Presidente o Presidenta de la República, los funcionarios que tienen asiento en el recinto, al igual que los Diputados o Diputadas, estarán en el deber de concurrir vestidos conforme lo establezca la Directiva de la Asamblea. La misma regla se observará para cualquier otra sesión plenaria.

Durante todas las sesiones plenarias, los Diputados asistirán con traje de calle (saco y corbata). **Los Diputados y Diputadas que representen las comarcas tendrán el derecho inalienable de vestir sus atuendos autóctonos de pueblos originarios, guardando siempre el decoro y respeto necesario.**

**Artículo 2.** El artículo 14 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 14. Funciones de la Directiva.** Son funciones de la Directiva de la Asamblea Nacional:

1. Asegurar el mantenimiento del orden y la observancia de las reglas establecidas para el régimen interno de la Asamblea Nacional.
2. Preparar el orden del día de las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional.
3. Procurar que cada Diputado o Diputada sea miembro, por lo menos, de una de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
4. Aprobar el proyecto de presupuesto del Órgano Legislativo.
5. Velar por el cumplimiento del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional.
6. Promover el mejoramiento de la biblioteca de la Asamblea Nacional a través de la adquisición de obras de consulta, la sistematización de los archivos y la conservación de sus anales.

7. Aprobar el calendario semanal de reuniones regulares de las Comisiones Permanentes, procurando el mínimo conflicto de horarios posible a los Diputados o Diputadas que las integran.
8. Reglamentar la aplicación de descuentos a los Diputados y Diputadas Principales en caso de ausencia injustificada, de conformidad con lo que establece el artículo 86 de este Reglamento.
9. Reglamentar el ejercicio de las prerrogativas funcionales de los Diputados y Diputadas Principales y Suplentes.
10. **Asignar funciones a los Suplentes de Diputados y Diputadas con previa comunicación al Diputado principal, siempre que no sean contrarias a sus funciones constitucionales.**
11. Cumplir con los demás deberes que este Reglamento le imponga y aquellos cuyo cumplimiento le sea especialmente atribuido por el Pleno de la Asamblea Nacional.

**Artículo 3.** El artículo 16 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 16. Atribuciones.** El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional es el representante legal del Órgano Legislativo y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Presidir la Asamblea Nacional y dirigir sus debates.
2. Requerir de los Diputados o Diputadas puntual asistencia a las sesiones.
3. Mantener el orden durante las sesiones, cumplir y hacer cumplir este Reglamento.
4. Firmar las leyes y resoluciones que expida la Asamblea Nacional.
5. Consultar e informar a la Directiva y a los coordinadores y coordinadoras de los partidos políticos, sobre el nombramiento y la remoción del personal administrativo de la Asamblea Nacional.
6. Autorizar los gastos y nombrar el personal de acuerdo con la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Reglamento de Administración de Recursos Humanos y el Presupuesto.

El Presidente o Presidenta podrá delegar en un asistente ejecutivo o ejecutiva, que será de su libre nombramiento y remoción, el ejercicio de las funciones de autorizar la adquisición de bienes hasta por diez mil balboas (B/.10 000.00), contratos de servicios profesionales y cuentas de gestión de cobro al Tesoro Nacional sin monto definido. Dicha delegación de funciones podrá ser revocada en cualquier momento por el Presidente o Presidenta. Las funciones delegadas no podrán, a su vez, delegarse, y el incumplimiento de esta disposición conlleva la nulidad de lo actuado.

7. Dar respuesta a los mensajes que se presenten y las contestaciones orales que correspondan, en nombre de la Asamblea Nacional, cuando ellas no se encomienden a otros Diputados o Diputadas, al Secretario o Secretaria General.
8. Juramentar a los funcionarios o funcionarias que, por virtud de su cargo deban tomar posesión ante la Asamblea Nacional.
9. Firmar las actas de las sesiones de la Asamblea Nacional.

10. Decidir el curso que debe darse a las comunicaciones y demás documentos que se reciban, y ordenar al Secretario o Secretaria General pasar sendas copias a los Diputados o Diputadas cuando corresponda.
11. Requerir de las oficinas públicas los informes y documentos que hayan sido solicitados en la Asamblea Nacional por algún Diputado o Diputada o por alguna Comisión, para el despacho de los negocios que tengan a su cargo. Toda solicitud dirigida al Presidente o Presidenta, a este respecto, deberá ser hecha por escrito.
12. Hacer requerimiento o advertencias a las Comisiones para que devuelvan oportunamente los trabajos que tengan a su cargo.
13. Ordenar la intervención del Servicio de Seguridad Interna de la Asamblea Nacional y solicitar el auxilio de la Fuerza Pública, siempre que sea necesario para preservar o restablecer el orden en la sede de la Asamblea y sus predios, así como para brindar seguridad y protección a los miembros y personal de esta.
14. Nombrar, durante los debates, los grupos especiales o comitivas que sean necesarios para el estudio de los asuntos que no estén atribuidos a las Comisiones Permanentes.
15. Imponer a las personas que concurran a la Asamblea Nacional y perturben el orden de las sesiones o irrespeten al Órgano Legislativo, a su Presidente o Presidenta o a alguno de sus miembros, las siguientes sanciones:
  - a. Amonestación por haber faltado al orden.
  - b. Expulsión del recinto de la Asamblea, la cual se llevará a cabo, en caso de ser necesario, con el auxilio de la Seguridad Interna de la Asamblea o de la Fuerza Pública.
  - c. Multa hasta por quinientos balboas (B/.500.00).Las sanciones impuestas por el Presidente o Presidenta de la Asamblea en uso de esta facultad, son inapelables.  
El Presidente o Presidenta referirá a la autoridad competente a los que incurran en falta o delito.
16. Servir de mediador en la solución de los conflictos que surjan entre el Diputado o Diputada principal y sus suplentes, o entre estos.
17. **Al finalizar su gestión o mandato, deberá entregar formalmente al nuevo Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional su informe de gestión de las actividades ejecutadas de mayor relevancia, especialmente en el tema de transparencia.**
18. Ejercer las demás funciones que señalen las leyes o este Reglamento y cumplir todos los deberes que correspondan al cargo que desempeña, así como lo que dispongan las resoluciones adoptadas por la Asamblea.

**Artículo 4.** El artículo 25 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 25.** Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial. Son funciones del Secretario o Secretaria General relativos al manejo de la documentación e información oficial de la Asamblea Nacional:

1. Redactar las comunicaciones oficiales que el Presidente o Presidenta deba firmar.

2. Redactar y firmar las otras comunicaciones, cuando no se disponga otra cosa.
3. Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento, quien la regresará a la Secretaría General con la leyenda "Enterado" y solicitará lo que crea conveniente.
4. Llevar un registro de entrega y devolución de todos los documentos que pasen a las Comisiones, grupos especiales o comitivas de la Asamblea.
5. Llevar un libro de registro de la hora y fecha en que es presentado cada proyecto o anteproyecto de ley o de acto constitucional, haciendo las anotaciones marginales necesarias en cada uno de estos.
6. Llevar un registro único, en formato digital, de proyectos y anteproyectos de leyes, de resoluciones y de citaciones correspondientes al periodo constitucional, y difundirlo periódicamente.
7. Llevar un control semanal de los proyectos y anteproyectos de ley, con indicación del trámite que corresponda.
8. Dar asistencia legislativa a la Asamblea, a la Presidencia y a las Comisiones Permanentes en los asuntos propios de estas y de la institución.
9. Rendir informes periódicos a las autoridades correspondientes a solicitud de estas.
10. Solicitar a las entidades públicas que corresponda, de acuerdo con la Constitución Política y la ley, los informes y las memorias de la administración, y llevar un registro y control de tales documentos.
11. Dar respuesta a las solicitudes de servidores públicos o particulares que le corresponda o preparar la respuesta para la firma del Presidente o Presidenta de la Asamblea.
12. Expedir certificaciones y copias auténticas de las actas y resoluciones de la Asamblea y de los documentos en curso o archivados, siempre que no tengan carácter reservado.
13. Tramitar las peticiones de los Diputados y Diputadas relacionadas con las prerrogativas previstas en el artículo 230 de este Reglamento, así como gestionar todas sus solicitudes vinculadas a los servicios que presta la Asamblea Nacional.
14. Hacer y conservar el inventario de la biblioteca, expedientes, libros, registros y demás documentos del archivo de la Asamblea.
15. Dirigir y revisar las publicaciones oficiales de la Asamblea.
16. Entregar formalmente y bajo inventario, a quien lo reemplace, los archivos, dependencias, bienes y valores de la Asamblea.
17. Velar por la conservación y buen orden de los archivos, libros, útiles y demás objetos de la Asamblea Nacional.
18. Coordinar, con las unidades técnicas respectivas, el contenido de la página de Internet de la Asamblea Nacional.
19. **Asumir la coordinación de la tramitación de las solicitudes de información pública referentes a las normas de transparencia y acceso a la información, y solicitudes afines.**

**Artículo 5.** El artículo 26 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 26. Funciones relacionadas con la administración.** Son funciones del Secretario o Secretaria General relacionadas con la administración de la Asamblea Nacional:

1. Servir de coordinador de los servicios administrativos y de enlace con la Presidencia de la Asamblea Nacional en los asuntos de la administración.
2. Distribuir tareas y asignaciones al Subsecretario o Subsecretaria General y al personal adscrito a la Secretaría General, de acuerdo con las atribuciones que corresponda según el orden previsto en el artículo 30 de este Reglamento.
3. Planificar, organizar y supervisar las actividades administrativas para el adecuado funcionamiento de las unidades técnicas y administrativas de la Asamblea Nacional.
4. Dar a los Diputados o Diputadas, cuando estos lo soliciten, todos los informes y documentos relacionados con los asuntos administrativos, los nombramientos y los bienes de la Asamblea Nacional, así como todo lo relacionado con los asuntos que reposen en la Secretaría, para el mejor desempeño de sus funciones.
5. Llevar un registro en que conste el curso que el Presidente o Presidenta ordene dar a los asuntos a su cargo, el cual podrán consultar los Diputados o Diputadas cuando lo estimen conveniente.
6. Coordinar la adecuada prestación del servicio de seguridad y vigilancia de la Asamblea Nacional.
7. Presidir las reuniones del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo y coordinar la labor de las unidades técnicas de la Asamblea Nacional.
8. Coordinar las acciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones ecológicas y ambientales que atañen a la Asamblea Nacional.

**Artículo 6.** El artículo 46 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 46. Lista de Comisiones.** Las Comisiones Permanente son las siguientes:

1. **Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.**
2. **Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales.**
3. **Presupuesto.**
4. **Economía y Finanzas.**
5. **Comercio y Asuntos Económicos.**
6. **Infraestructura Pública y Asuntos del Canal.**
7. **Educación, Cultura y Deportes.**
8. **Trabajo, Salud y Desarrollo Social.**
9. **Comunicación y Transporte.**
10. **Relaciones Exteriores.**
11. **Asuntos Agropecuarios.**
12. **Asuntos Indigenistas.**
13. **Población, Ambiente y Desarrollo.**
14. **De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia.**
15. **Asuntos Municipales.**

16. **Derechos Humanos.**
17. **Energía e Hidrocarburos.**
18. **Ciencia, Tecnología e Innovación.**

**Artículo 7.** Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 66-A. Derechos Humanos.** La Comisión de Derechos Humanos tendrá las funciones de estudiar, proponer proyectos de ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:

1. Examinar la vigencia, protección, promoción y defensa de los derechos humanos en la República de Panamá.
2. Promover la armonización nacional y regional de leyes en materia de protección de los derechos humanos.
3. Mantener estrechos vínculos con las entidades nacionales, regionales y extraregionales, públicas y no gubernamentales, que se ocupan de la defensa y promoción de los derechos humanos.
4. Conocer y analizar los indicadores del desarrollo humano en la República de Panamá.
5. Promover políticas públicas que fomenten el buen desarrollo de los derechos humanos.
6. Dar seguimiento a los instrumentos suscritos por la República de Panamá, en lo que corresponde a la competencia de esta comisión.
7. Ejercer las demás que le asignen el Pleno y la Directiva de la Asamblea Nacional.

**Artículo 8.** Se adiciona el artículo 66-B a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 66-B. Energía e Hidrocarburos.** La Comisión de Energía e Hidrocarburos tendrá las funciones de estudiar, proponer proyectos de Ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:

1. La aprobación de la estrategia nacional de energía.
2. El análisis y seguimiento de la Política Energética Nacional.
3. La regulación y fortalecimiento de los asuntos mineros, de hidrocarburos, energéticos e industrias, ya sean estatales o mixtas.
4. La regulación de las tarifas, así como la debida eficacia de los servicios eléctricos.
5. La regulación de la tarifa de gas, petróleo, combustible e hidrocarburo.
6. Promover la implementación de nuevas tecnologías orientadas al aprovechamiento de las múltiples fuentes de energía renovables disponible en el país.
7. Fomentar políticas que promuevan el uso responsable y eficiente de la energía en los diversos sectores de la sociedad panameña.

8. **Impulsar el emprendimiento a través de incentivos a personas naturales y jurídicas que adopten nuevas tecnologías a nivel de aprovechamiento energética autoconsumo y fines comerciales.**
9. **Dar seguimiento a los aporte y beneficios resultantes de la implementación de tecnología alternativas orientadas al uso responsable eficiente de la energía.**

**Artículo 9. Se adiciona el artículo 66-C a la Ley 49 de 1984, así:**

**Artículo 66-C. Ciencia, Tecnología e Innovación. La Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene las funciones de emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:**

1. **La aprobación de la estrategia nacional de nuevas tecnologías.**
2. **El análisis y seguimiento de la política de nuevas tecnologías.**
3. **Investigar, desarrollar y comentar la implementación de nuevas tecnologías.**
4. **Diseño y desarrollo de políticas públicas relativas a la ciencia, tecnología e innovación en el ámbito público y privado.**
5. **Fomentar las políticas que promuevan la eficiencia, la competitividad y el emprendimiento a través de las nuevas tecnologías.**
6. **Dar seguimientos a los aportes y beneficios resultantes de investigaciones, ensayos, estudios y consultorías de índole científico, carácter tecnológico y de emprendimiento que se constituyan a futuro en las bases de políticas públicas del Estado.**
7. **Idear y diseñar programas relacionados con las nuevas tecnologías, usos y beneficios.**
8. **Establecer enlaces y comunicación con las universidades, colegios y escuelas a fin de conocer y apoyar la implementación y desarrollo de nuevas tecnologías en beneficios de sus estudiantes.**
9. **Aplicar como ciencias bases del estudio y desarrollo de las ciencias de la ingeniería mecánica, las ciencias de la ingeniería eléctrica y electrónica y las ciencias de la ingeniería aeronáuticas y aeroespacial.**
10. **Mejorar el nivel de eficiencia, productividad, competitividad y desarrollo a través de la ciencia, tecnología e innovación.**
11. **En las áreas de investigación específica, la comisión estudiará los beneficios e implementación que se obtendrán de las siguientes áreas:**
  - a. **Tecnología de la medicina.**
  - b. **Tecnología orientada a la conservación del medio ambiente.**
  - c. **Tecnología de la educación.**
  - d. **Tecnología de energías, sistemas de potencia eléctricas y electrónica de potencia.**
  - e. **Tecnología en las comunicaciones digitales y procesamiento de señales digitales.**
  - f. **Tecnologías en el área de las comunicaciones inalámbricas, fibras ópticas y celular como las cinco G y su desarrollo progresivo.**

- g. **Tecnologías de superconductores.**
  - h. **Tecnologías en la nano tecnologías.**
  - i. **Tecnologías de las energías renovables.**
  - j. **Tecnologías en los sistemas de seguridad y videovigilancia.**
  - k. **Tecnologías en los sistemas de respaldo y almacenamiento de la energía.**
  - l. **Tecnologías en el área de la inteligencia artificial.**
  - m. **Tecnologías de los materiales y su mejor aplicación.**
  - n. **Tecnologías en la automatización industrial y robótica.**
12. **Ser puente y vínculo para promover la mutua cooperación, armónica con todas las entidades regulatorias, así como con las universidades que tengan como objetivos de sus planes de estudio e investigación las ciencias bases y aéreas de estudio mencionadas, a empresas privadas y manufactureras que tengan dentro de sus objetivos el desarrollo tecnológico, generación de fuentes de trabajo y proyectos de impacto social en todos los niveles de la producción.**
13. **Todo asunto o proyecto que guarde relación con temas de ciencia, tecnología e innovación.**
14. **Realizar cualquier otra gestión que le corresponda por su propia naturaleza.**

**Artículo 10.** El artículo 86 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 86. Sesiones.** Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales.

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional se llevarán a cabo de lunes a miércoles de 3:30 p.m. a 7:30 p.m. y los jueves de 9:30 a.m. a 1:30 p.m. en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo disponga la Directiva de la Asamblea.

Cuando la Asamblea no sesione por falta de *quorum*, la **Directiva ordenará la aplicación** a los Diputados, que se encuentren ausentes injustificadamente, el descuento proporcional de sus emolumentos que corresponda a un día de labores.

Cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación o el Pleno de la Asamblea lo solicite podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente.

Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno, salvo la Comisión de Presupuesto o las Comisiones que el Presidente o Presidenta de la Asamblea les autorice a sesionar conjuntamente para atender asuntos urgentes.

**Artículo 11.** El artículo 90 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 90. Transmisión de las sesiones.** Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas y transmitidas obligatoriamente **por el sistema de televisión de la Asamblea y el Sistema Estatal de Radio y Televisión Educativa, en el sitio web oficial y los medios de comunicación autorizados y pagados por la Asamblea Nacional.**

En caso de no poder el **sistema de televisión de la Asamblea y el Sistema Estatal de Radio y Televisión Educativa** transmitir las sesiones, el Estado tiene la obligación de garantizar que a través de otros medios llegue la transmisión a todo el país.

**Artículo 12.** El artículo 97 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 97. Consideración y aprobación del acta.** Aprobado el orden del día se iniciará la consideración del acta de la sesión anterior.

Una vez aprobada, el Presidente o Presidenta procederá a firmarla, se ordenará el archivo y la correspondiente publicación en la página web de la Asamblea en un término no mayor de setenta y dos horas.

**Artículo 13.** El artículo 111 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 111. Curso de las propuestas de ley ciudadanas.** Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la **Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana** de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley, a la Comisión que corresponda para el trámite respectivo.

**Las propuestas ciudadanas serán consideradas por la Comisión correspondiente para que esta decida sobre su prohijamiento. En este punto la propuesta ciudadana deberá ser sustentada por su proponente con la participación del personal técnico de la Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional.**

**Las propuestas ciudadanas debidamente prohijadas serán consideradas como proyectos de ley y seguirán el trámite ordinario correspondiente, incluyendo la participación del proponente en todos los debates reglamentarios.**

**Artículo 14.** Se adiciona el artículo 132-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 132-A. Prelación de asuntos de las reuniones ordinarias de las Comisiones Permanentes.** El orden del día de las sesiones de las Comisiones Permanentes será fijado por su Directiva, en atención al orden siguiente:

1. Discusión y aprobación del acta anterior.
2. Lectura de la correspondencia que deba ser del conocimiento de los miembros de las Comisión.
3. La comparecencia de los Ministros o Ministras y demás funcionarios llamados a rendir algún informe ante la comisión.
4. Consideración de prohijamientos de anteproyectos de ley.
5. Consideración de prohijamientos de propuestas ciudadanas.
6. Consideración en primer debate de proyectos de ley.
7. Los asuntos no contemplados en los demás numerales de este artículo.
8. Lo que propongan los honorables diputados.

En el caso de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, los nombramientos y ratificaciones que deban discutir serán en el punto 3.

En el caso de la Comisión de Presupuesto, las solicitudes de crédito extraordinario o suplementario, traslados de partidas u otros afines serán en el punto 4.

**Artículo 15.** Se adiciona el artículo 132-B a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 132-B. Aprobación y publicación de las actas de comisión.** Las actas de las sesiones ordinarias de las Comisiones Permanentes serán discutidas y aprobadas en la sesión ordinaria siguiente. Una vez aprobadas, deberán ser publicadas en la página web de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

**Artículo 16.** El artículo 133 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 133. Posibilidad de introducir modificaciones.** Las comisiones podrán introducir las reformas que crean convenientes, **siempre que tengan vinculación material o conceptual con el tema del proyecto debatido en su seno.**

**Artículo 17.** Se adiciona el artículo 137-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 137-A. Fusión de proyectos.** Previo análisis de los anteproyectos o proyectos, si dos o más propuestas distintas versan sobre una misma materia la Comisión competente podrá fusionarlos.

La fusión será autorizada mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

La Comisión ordenará la elaboración de un texto único que contenga los aportes de las iniciativas de ley.

**Artículo 18.** El artículo 138 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 138. Texto único y pliego de modificaciones.** Si el proyecto de ley original sufre modificaciones, adiciones, supresiones, **reformas o presentación de proyectos nuevos en el primer debate, estas serán redactadas en texto único,** y deberán ser aprobadas por mayoría de los miembros de la Comisión.

**En caso de que la Comisión decidiera adoptar el proyecto de ley original sin introducir ningún tipo de reforma o alteración, igualmente deberá remitir un texto único al Pleno firmado por los miembros de la Comisión, ratificando de esta forma la aprobación de dicho proyecto en la forma en que fue presentado.**

Todos los Diputados o Diputadas podrán proponer modificaciones a los proyectos de leyes, preferentemente en la Comisión que los estudia en primer debate.

**En el caso de examen de proyectos devueltos objetados por el Órgano Ejecutivo, la Comisión remitirá al Pleno un pliego de modificaciones para que sean sometidas a votación solo los artículos objetados.**

**En todo caso, la Secretaría General entregará copia del proyecto original a todas las curules.**

**Artículo 19.** El artículo 139 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 139. Devolución del proyecto al Pleno.** Una vez aprobado, modificado o negado el proyecto en primer debate, la Comisión lo devolverá **al Pleno de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor de siete días hábiles, en forma de texto único, o en**

**pliego de modificaciones en caso de los proyectos objetados**, junto con el respectivo informe motivado, que explicará los cambios realizados.

**Artículo 20.** El artículo 140 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 140. Distribución del proyecto e informe.** Presentado un proyecto de ley con el respectivo informe del primer debate, la Secretaría General **deberá hacerlos llegar en formato electrónico** para que cada Diputado o Diputada tenga el documento para su estudio y análisis. **Así mismo, deberá asegurar su publicación en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.**

**Artículo 21.** Se adiciona el artículo 146-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 146-A. Propuesta de devolución a primer debate.** Si durante el segundo debate el Pleno de la Asamblea Nacional considera que es necesario ampliar consultas sobre el proyecto en discusión, será admisible la proposición y aprobación de que el proyecto vuelva a primer debate para tal fin.

**Artículo 22.** El artículo 148 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 148. Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña.** Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos **que tengan conexión material o conceptual con lo que se discutió en el primer debate**, la eliminación de artículos existentes o modificación a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, **es decir, sobre temas que no tienen vinculación material o conceptual con el objetivo del debate**, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues en esos casos, el Presidente o Presidenta los rechazará de plano.

**Artículo 23.** El artículo 163 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 163. Revisión y corrección de estilo.** En la revisión y corrección de estilo de los proyectos aprobados en segundo debate, se realizará lo siguiente:

1. Las correcciones gramaticales.
2. La coordinación y arreglo de las partes en que los proyectos estén divididos por títulos, capítulos y artículos.
3. La inclusión de las propuestas aprobadas por el Pleno en segundo debate.
4. La redacción definitiva para que cada título de ley exprese claramente la materia de que trata.
5. La verificación y enmienda de las citas que se hagan de otras leyes.
6. La corrección de los errores de construcción o de cualquier otro orden que se observen y que sea preciso rectificar.

7. La observancia de las directrices de técnica legislativa.

Cumplidas estas funciones, la Secretaría General presentará el proyecto en la forma definitiva en que debe ser aprobado en tercer debate junto con el informe técnico respectivo. **Una vez cumplido el trámite señalado dicho proyecto de ley, será publicado, en su forma final, en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.**

**Artículo 24.** El artículo 173 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 173. Reglas para las intervenciones durante la discusión.** En cada tema participarán todos los Diputados o Diputadas que así lo deseen, por un tiempo máximo de treinta minutos, sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas.

Aquellos Diputados o Diputadas que hayan participado conforme al párrafo anterior, **previa solicitud al director del debate**, podrán intervenir, por segunda vez, por un tiempo máximo de treinta minutos.

Si la discusión lo requiere así, cualquier Diputado o Diputada podrá solicitar un tiempo extraordinario para la oradora u orador, no mayor de quince minutos. El Presidente o Presidenta someterá sin discusión dicha solicitud a la consideración del Pleno.

A juicio de la Directiva, el Presidente o Presidenta o el relator o relatora de la Comisión, podrá intervenir cuando sea necesaria alguna aclaración sobre el proyecto de ley en discusión.

Cuando un Diputado o Diputada esté ausente de la sesión en el momento de corresponderle su derecho de palabra, se entiende que ha renunciado a tal derecho, salvo que se encuentre actuando en una Comisión autorizada para sesionar simultáneamente con el Pleno.

En la discusión de un proyecto de ley en tercer debate, cada Diputado o Diputada podrá participar por una sola vez y por un máximo de diez minutos, **argumentando solo respecto a la conveniencia o no del proyecto.**

**En el caso de las comparencias de los funcionarios requeridos por la Asamblea Nacional de conformidad con el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política, el tiempo de intervención será de treinta minutos por una sola vez.**

**Artículo 25.** Se adiciona el artículo 173-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 173-A. Derecho a réplica.** El Diputado o Diputada no deberá hacer alusión personal de otro Diputado o Diputada. De hacerlo, la Diputada o Diputado aludido tendrá, inmediatamente finalice la intervención del primero, derecho a réplica por un tiempo no mayor de cinco minutos.

El uso de la réplica estará sometido a las siguientes reglas:

1. No cabe el derecho a réplica durante el periodo de incidencias.
2. Podrá utilizarse el derecho a réplica durante el debate de un proyecto de ley o de una resolución no legislativa.

3. La réplica permitirá a quien la solicite aclarar o corregir lo expuesto por quien hizo la alusión.
4. No podrá emplearse la réplica para hacer una intervención adicional.
5. No se debe usar la réplica para alterar el orden de las participaciones.
6. No se concederán réplicas sucesivas.

**Artículo 26.** Se adiciona el artículo 183-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 183-A. Recesos.** Durante el desarrollo de las sesiones plenarias o de las Comisiones, el Presidente o Presidenta podrá decretar recesos para consensuar propuestas, encontrar vías de avenimiento entre las fracciones parlamentarias, permitir la redacción de propuestas, resolver cuestiones de trámite, aclarar cuestiones de orden, llamar la atención a los Diputados o Diputadas o para normalizar el debate.

**Artículo 27.** El artículo 197 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 197. Modos de votación.** Se establece el voto por el procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación de cada Diputado o Diputada, como la forma primordial de votación de la Asamblea Nacional. En el evento de que por alguna razón no se pueda implementar el voto electrónico, se podrá utilizar los siguientes métodos:

1. Nominal: se efectúa en base al llamado que hace el Secretario o Secretaria General, y cada Diputado o Diputada, al ser nombrado, expresará su voto oralmente. El resultado de esta votación constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma como voto cada uno.
2. Por asentamiento: que se realiza en forma pública y abierta, golpeando con la mano sobre el pupitre o levantando la mano, cuando el Presidente o Presidenta pregunte si se aprueba lo que se discute. En estos casos es procedente la verificación de la votación por solicitud de cualquier Diputado o Diputada.
3. Secreta: la que se efectúa cuando la voluntad del Diputado o Diputada no es revelada públicamente. Para ello, la Secretaría General dispondrá de una urna cerrada en la cual los Diputados o Diputadas depositarán, según el llamado a lista, su voto escrito en las papeletas oficiales, previamente repartidas por la misma Secretaría General.

**Artículo 28.** Se adiciona el artículo 210-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 210-A. Situaciones que motivan las sesiones administrativas.** La Asamblea Nacional podrá reunirse en sesiones administrativas por derecho propio, sin previa convocatoria, para conocer las funciones establecidas en el artículo 161 de la Constitución Política. Dichas sesiones podrán celebrarse en cualquier tiempo y su celebración no alterará la continuidad y duración de la legislatura, ni les pondrán término sino cuando la Asamblea Nacional cumpla con las funciones correspondientes.

**Artículo 29.** El artículo 224 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 224. Licencias.** Todo Diputado o Diputada principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones hasta por sesenta días por el periodo de sesiones, a razón de una semana por cada mes de sesiones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría General, y esta lo comunicará a las Comisiones o quien corresponda. En estos casos, será reemplazado por su Suplente. **Sobrepasado el tiempo al que cada Diputado o Diputada Principal tiene derecho por licencia, la Directiva ordenará realizar los descuentos por inasistencia a su salario.**

**Se exceptúa de lo anterior, aquellos Diputados o Diputadas que representan a la Asamblea Nacional en misiones oficiales, dentro y fuera del país, y aquellos que aporten la documentación pertinente para justificar su ausencia.**

Cada vez que un Diputado o Diputada Suplente tenga que cumplir con sus responsabilidades legales y constitucionales como Diputado de la República, comunicará a su empleador que se acogerá a licencia.

**Además de las funciones establecidas constitucionalmente, la Directiva de la Asamblea Nacional podrá asignar otras funciones a los Suplentes de Diputados, los que devengarán una dieta y los emolumentos que determinará la Ley del Presupuesto General del Estado.**

**Artículo 30.** Se adiciona el artículo 230-A de la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 230-A. Deberes de los Diputados o Diputadas.** Sin perjuicio de las obligaciones que este Reglamento establece para los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones, a los Diputados o Diputadas les será exigible una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular, por lo que les está expresamente prohibido:

1. Usar en beneficio propio, de parientes o de terceros, la información reservada o privilegiada a la que tuvieren acceso en razón de la función que desempeñan.
2. Participar en la dictación de normas en su propio beneficio.
3. Usar indebidamente el título oficial, los distintivos o el prestigio de la Asamblea Nacional.
4. Dirigir, administrar, patrocinar o prestar servicios, remunerados o no remunerados, a personas naturales o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios del Estado o que fueren sus proveedores o contratistas.
5. Recibir, personalmente o por interpuestas personas, beneficio originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue el Estado.
6. Usar los bienes públicos recibidos en razón del cargo o para otro lucro personal.
7. Observar las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidades, inhabilidades, prohibición por razón de parentesco y cualquier otro régimen especial que les sean aplicables, y asegurarse de cumplir con las acciones necesarias para determinar si están o no comprendidos en alguna de las prohibiciones establecidas en ellas.
8. Abstenerse de participar, directa o indirectamente, en cualquier proceso decisorio que favorezca, en lo personal, sus intereses o los de su cónyuge, de parientes hasta

el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o de su socio en una empresa.

9. Presentar y mantener actualizada una declaración de intereses económicos y una de patrimonio.

**Artículo 31.** El artículo 238 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 238. Medallas.** Se crea la **Orden Justo Arosemena** como una condecoración que será otorgada por la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

**Artículo 32.** Se adiciona el artículo 238-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 238-A. Composición.** Se crea el **Consejo de La Orden Justo Arosemena**, que estará compuesto por el **Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional**, quien lo presidirá, en calidad de **Gran Maestre de La Orden**; por el **Presidente o Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores**, en calidad de **Canciller de La Orden**, por el **Secretario o Secretaria General y Subsecretario o Subsecretaria General**, en calidad de **Vicecancilleres de La Orden**; el **Asesor o Asesora del Presidente la Asamblea Nacional**, como **Consejero de La Orden**, y el **Director o Directora de la Unidad de Relaciones Internacionales**, como **Guardián de La Orden**, quien custodiará las medallas hasta el día de su entrega y coordinará con la Dirección de Protocolo lo pertinente en cada acto de entrega. Los integrantes del Consejo de La Orden serán portadores de las mismas en los diferentes grados, según su orden. El Consejo de La Orden Justo Arosemena podrá tener su reglamento interno.

**Artículo 33.** El artículo 239 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 239. Descripción.** La **Orden Justo Arosemena** consiste en **varias medallas en los siguientes grados: Gran Cruz, Gran Oficial y Comendador**, a **panameños o panameñas y extranjeros o extranjeras por eminentes servicios prestados a la nación, por virtudes cívicas acrisoladas o por notorios méritos de carácter político, científico, literario, deportivo, cultural, artístico o humanitario.**

**Artículo 34.** El artículo 240 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 240. Otorgamiento.** La condecoración de la Orden Justo Arosemena será otorgada mediante resolución de la Directiva de la Asamblea, que deberá ser aprobada por el Pleno. Dicha resolución contendrá los requisitos de méritos que fundamenten el otorgamiento de esta, **en la modalidad que le corresponda.**

**Artículo 35.** El artículo 241 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 241. Entrega.** La condecoración de la Orden Justo Arosemena será **entregada al recomendado en un acto formal, en sesión solemne, ante el Pleno de la Asamblea Nacional.**

**Artículo 36.** La Asamblea Nacional elaborará un Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que contenga todas las reformas que se le han efectuado hasta la fecha y las disposiciones de la presente Ley.

Este texto contendrá numeración corrida, que inicia por el artículo 1, e incluirá los elementos de técnica legislativa y sistematización temática.

Una vez elaborado el texto único, la Asamblea Nacional ordenará su publicación en Gaceta Oficial.

**Artículo 37.** La presente Ley modifica los artículos 10, 14, 16, 25, 26, 46, 86, 90, 97, 111, 133, 138, 139, 140, 148, 163, 173, 197, 224, 238, 239, 240 y 241, y adiciona los artículos 66-A, 66-B, 66-C, 132-A, 132-B, 137-A, 146-A, 173-A, 183-A, 210-A, 230-A y 238-A al Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

**Artículo 38.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020, por la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.



**H.D. ROBERTO ÁBREGO TORRES**  
Presidente



**H.D. RAÚL PINEDA V.**  
Vicepresidente



**H.D. GONZALO GONZÁLEZ M.**  
Secretario



**H.D. JUAN ESQUIVEL S.**  
Comisionado



**H.D. FRANCISCO ALEMÁN G.**  
Comisionado



**H.D. JUAN DIEGO VASQUEZ S.**  
Comisionado



**H.D. ELÍAS VIGIL PÉREZ**  
Comisionado



**H.D. GÉNESIS ARJONA G.**  
Comisionada



**H.D. ANA GISELLE ROSAS M.**  
Comisionada

## INFORME DE MINORÍAS

Que rinde el Honorable Diputado Juan Diego Vásquez Gutiérrez, correspondiente al primer debate Proyecto de Ley No. 96, “Que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, Que Adopta el Reglamento Órgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.”

Panamá, 14 de abril de 2020

Honorable Diputado  
**MARCOS CASTILLERO**  
Presidente  
Asamblea Nacional

Que quien suscribe, el Honorable Diputado Juan Diego Vásquez Gutiérrez, de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 135 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, rindo el presente Informe de Minoría correspondiente al Primer Debate del Proyecto de Ley 96, en su sesión de 13 de abril de 2020, la cual hago referencia de lo siguiente:

1. Que es un hecho cierto que las Reformas al Reglamento Interno del Régimen Orgánico de la Asamblea Nacional, se constituye como una deuda que tiene el primer Órgano del Estados con la ciudadanía y la Democracia Participativa en Panamá desde hace varios periodos.
2. Que el Proyecto de Ley 96 sujeto a discusión, es una mutilación al Proyecto de Ley presentada inicialmente por la subcomisión creada para la elaboración de una propuesta unificada del Reglamento Interno, y que representaba el consenso integral de todas las propuestas de reformas sobre esta materia que se habían presentado como iniciativas a la Asamblea Nacional de Diputados.
3. Que a pesar de la importancia que tiene este tema para la institucionalidad del Primer Órgano del Estado, la discusión del Proyecto de Ley 96 durante las condiciones de cuarentena sanitaria por el COVID 19, es una discusión a espaldas de la ciudadanía que cercena la participación democrática de todas las personas y medios de comunicación que quisieran participar en los debates legislativos que se están desarrollando sobre las reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Diputados de la República de Panamá.

En primer lugar se hace necesario hacer un recuento o conceptualización del propio derecho parlamentario. La propia denominación de esta rama del ordenamiento jurídico nos remite a la institución del Parlamento. De forma genérica y aproximativa podemos decir que el Derecho Parlamentario es el Derecho propio del Parlamento, el que regula su organización y funcionamiento. Como explica ALONSO DE ANTONIO el “Derecho específico para el Parlamento más que el Derecho del Parlamento”. Lógicamente el Derecho Parlamentario nace con el Parlamento. El origen remoto de la institución parlamentaria se halla, como señala MARTÍNEZ ELIPE, en la Edad Media. Su nacimiento se produce con la incorporación de la burguesía a los órganos consultivos del monarca para constituir las Cortes medievales y con la exigencia de consenso entre los estamentos y de pacto con el rey para tomar determinadas decisiones como el establecimiento de tributos, la declaración de la ley o la provisión de la sucesión en la corona. Esta vocación de limitación del poder real será ahogada posteriormente con el absolutismo que se impone durante la Edad Moderna, con la excepción de Inglaterra que vendrá a convertirse así en el modelo clásico de parlamentarismo. El choque entre corona y Parlamento se salda, a través de la Revolución Inglesa del siglo XVII, no con el predominio del absolutismo regio como en el resto de Europa, sino con el triunfo del Parlamento que en lo sucesivo verá reconocida su autonomía, sancionada a través del Bill of Rights de 1689. En Europa continental la institución del Parlamento en sentido moderno nace con la Revolución Francesa mediante el acto de junio de 1789 por el cual los antiguos Estados Generales se emancipan de su subordinación al monarca absoluto constituyéndose en Asamblea Nacional y reclamándose como poder constituyente, esto es, como titular de la soberanía hasta entonces detentada por el rey. La suma de las ideas de división de poderes y de poder constituyente dotará al Parlamento del carácter de cámara legislativa con autonomía para regular su propio funcionamiento. En España esa misma declaración corresponderá a las Cortes de Cádiz que plasmarán en la Constitución de 1812 el principio de que la soberanía reside esencialmente en la nación y que su representación corresponde a las Cortes. La extensión de los regímenes constitucionales a lo largo de los siglos XIX y XX y su progresiva democratización desde el sufragio censitario hasta el sufragio universal ha hecho prácticamente obligatoria la existencia de un Parlamento, en el sentido de cámara representativa, en cualquier sistema político, incluso en los escasamente democráticos o autoritarios (aunque por supuesto hoy en día casi ninguno se reconoce como tal). No es entendible una democracia sin Parlamento, aunque frecuente el caso de los parlamentos sin democracia. En España incluso la dictadura franquista muy tempranamente, en 1942, creó unas Cortes Españolas que, a imitación del fascismo italiano, tenían una composición corporativa. Podemos decir que, en la medida en que todos los regímenes políticos configuran algún tipo de asamblea representativa, todos cuentan de algún modo con Derecho Parlamentario, entendido este como la serie de normas que regulan la organización y el funcionamiento de ese órgano estatal. No obstante, como señala MARTÍNEZ ELIPE, solamente en las democracias pluralistas adquiere el Derecho Parlamentario toda su plenitud. En efecto, en los regímenes políticos no estrictamente democráticos, donde el auténtico poder no reside en el Parlamento como representante de la soberanía popular sino en otros ámbitos (monarquía, gobierno, partido, clérigos, fuerzas

armadas), donde no está garantizada la separación de poderes o la división de funciones, el Derecho Parlamentario se ve reducido a una mera serie de normas organizativas y procesales que frecuentemente ni siquiera son resultado de la autonomía parlamentaria para dotarse de su propio ordenamiento. En las democracias pluralistas el Derecho Parlamentario supone un ordenamiento jurídico propio que garantiza la autonomía y las atribuciones del Parlamento frente a los demás poderes, que no se limita a su actividad interna, sino que se refiere también a las funciones que ha de desarrollar en el sistema político y a las relaciones que debe mantener con la ciudadanía y con otras instituciones. En los regímenes democráticos el Derecho Parlamentario adquiere una notable importancia constitucional ya que fija las bases no solo de la creación del resto del ordenamiento jurídico sino incluso de la interpretación y aplicación de la Constitución. El Derecho Parlamentario, en cuanto define el papel central que tiene el Parlamento como órgano que representa a la ciudadanía, es un factor esencial tanto en la pervivencia como en el cambio de los regímenes políticos.

El Derecho Parlamentario no es sino una parte del Derecho Público, principalmente incardinada en el Derecho Constitucional, aunque, como se verá, también en menor cuantía en el Derecho Administrativo, una rama específica y especializada delimitada por motivos técnicos y académicos a los efectos de la investigación y la enseñanza universitaria. En sentido lato, se puede decir que constituye el Derecho Parlamentario el ordenamiento propio del Parlamento, entendido por tal cualquier cámara representativa a la que se atribuyen cuando menos formalmente las funciones superiores en un sistema político, legislativas y de otro tipo, y que regula su organización y funcionamiento. En un sentido más estricto, predicable únicamente en los regímenes constitucionales de democracia pluralista, se puede afirmar que además de esa regulación orgánica y procesal corresponde al Derecho Parlamentario regular las relaciones del Parlamento con las demás instituciones políticas y con otros organismos sociales, así como ordenar la participación de los ciudadanos y la concurrencia de las fuerzas políticas representadas en su seno a fin de hacer posible una convivencia que traduzca a la práctica política cotidiana los valores constitucionales. Aunque en ciertas definiciones del Derecho Parlamentario se ha visto a éste como un ordenamiento cuyos efectos son meramente internos, dentro de las propias cámaras, en realidad y al igual que otros sectores del ordenamiento jurídico caben efectos tanto internos como externos hacia terceros. Frente a la consideración de que solamente el Parlamento es sujeto del Derecho Parlamentario, más adelante se expondrá cómo en realidad los sujetos parlamentarios son diversos y se sitúan tanto dentro como fuera de la cámara, y también cómo las cámaras disponen de su propia Administración, que se asemeja en mucho a cualquier otra Administración Pública y a la que en buena parte son aplicables las normas del Derecho Administrativo. Las definiciones tradicionales sobre el Derecho Parlamentario suelen hacer hincapié en los siguientes caracteres del mismo:

a) Es un ordenamiento originario, que no deriva ni está limitado por ningún otro, como consecuencia de la soberanía parlamentaria para darse sus propias normas.

b) Es un ordenamiento espontáneo, fruto de determinadas necesidades históricas y de prácticas y usos que posteriormente se plasman en normas escritas.

c) Es un ordenamiento instrumental, al servicio de las funciones que debe desempeñar el Parlamento.

d) Es un ordenamiento dinámico y flexible, que se interpreta en función de situaciones y necesidades concretas, y que incluso admite los usos contra legem y tiene capacidad de innovar la Constitución por vía de reinterpretación de sus disposiciones.

e) Es un ordenamiento autónomo, al cual difícilmente puede trasladarse el principio de jerarquía y que no admite participación de otros órganos distintos del propio Parlamento. Estas notas que se vienen predicando como propias y tradicionales del Derecho Parlamentario deben matizarse, e incluso ponerse en cuestión, y muy especialmente como consecuencia de las circunstancias políticas producidas en España a partir de la Constitución de 1978. Entre ellas, el establecimiento de las Comunidades Autónomas y, con ellas, de diecisiete parlamentos o asambleas legislativas; asimismo la integración de España en la Unión Europea y la existencia del Parlamento Europeo; y también la institución de un sistema de justicia constitucional que viene a garantizar la primacía de la Constitución sobre cualquier otro tipo de normas. Las teorías tradicionales sobre Derecho Parlamentario suelen centrarse en la idea de un único Parlamento (en su caso, con dos cámaras) que representa a la nación bajo el sagrado principio del mandato representativo, encarna la soberanía nacional y expresa la voluntad general.

Hoy esa realidad resulta bastante discutible; buena parte de los fundamentos clásicos del Derecho Parlamentario están en cuestión e incluso el papel del Parlamento en el sistema político ha venido sufriendo una notable transformación. Por lo que respecta a España, existen diecisiete asambleas legislativas autonómicas que si bien son representativas de sus respectivas comunidades no son titulares de la soberanía, sino instrumento de ejercicio de la autonomía reconocida constitucionalmente. Estas asambleas están dotadas de potestad reglamentaria y de auto organización, pero sometidas a normas de rango superior que no se han dado ellas mismas como son la Constitución, los Estatutos de Autonomía, otras leyes estatales y cada vez más normas europeas. Algo similar sucede con el Parlamento Europeo; si bien representa a “los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad” (art. 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), es obvio que tampoco encarna una inexistente soberanía europea, ya que suponiendo que pueda seguirse hablando de soberanía en los términos clásicos (un espinoso debate en el que no es momento de entrar) esta sigue siendo detentada por los Estados miembros. El Parlamento Europeo también tiene reconocida autonomía y elabora su propio reglamento, pero está sometido a las disposiciones de los tratados fundacionales en cuya aprobación no participa. Sin embargo, no resultaría lógico negar que tanto los parlamentos autonómicos como el europeo dan lugar a auténtico Derecho Parlamentario, que cada una de esas cámaras dispone de su propio ordenamiento jurídico que comparte muchos de los caracteres que tradicionalmente se han predicado de los parlamentos nacionales. Por otro lado, las normas aprobadas por las cámaras legislativas están sometidas

a control de constitucionalidad; la periclitada idea de soberanía del Parlamento y exención de cualquier control externo<sup>8</sup> no puede imponerse al principio de sometimiento pleno a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de todos los poderes públicos que se contiene en el art. 9 de nuestra norma fundamental. El Tribunal Constitucional puede enjuiciar los reglamentos tanto de las Cortes Generales como de las asambleas autonómicas (art. 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC) así como otras disposiciones y resoluciones (art. 76 de la misma ley). Por otro lado, los actos de los órganos de gobierno de todas las cámaras legislativas en materia de personal, administración y gestión patrimonial están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien ante el Tribunal Supremo o ante los Tribunales Superiores de Justicia respectivos (arts. 10 y 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En similar situación se encuentra el Parlamento Europeo respecto del Tribunal de Justicia, que tiene potestad para controlar la legalidad de sus actos (art. 230 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). En suma, el Derecho Parlamentario hoy en día ya no puede concebirse como un ordenamiento autónomo, excepcional y no sometido al principio de jerarquía normativa. Ni siquiera en el caso de las Cortes Generales es predicable ya su no sumisión a ninguna otra autoridad o norma no aprobada por ellas mismas. Como poder constituido se somete a la Constitución; incluso en el ejercicio de las funciones constituyentes están sometidas a sus disposiciones sobre procedimiento de reforma.

En un parlamento contemporáneo se hace necesario cumplir con algunos estándares mínimos que respondan a la democracia participativa a la que Panamá debe evolucionar. Los Diputados y Diputadas no estamos solamente para representar a la ciudadanía en una relación que pasadas las elecciones se vuelve exclusivamente populista o clientelar. La Asamblea Nacional tiene el deber de promover mayor participación ciudadana toda vez solamente consultando nuestras actuaciones, revestiremos las mismas de la legitimidad necesaria para ser efectivas frente a los cientos de problemas que enfrenta nuestro país día tras día.

La Asamblea Nacional como un ente fiscalizador tiene entre sus funciones intrínsecas la de vigilar que las demás instituciones estatales y gubernamentales cumplan con la debida transparencia, legal y convencional. La propia Asamblea Nacional, mediante su Junta Directiva en el año 2002 adoptó el Código de Ética del Servidor Público del Órgano Legislativo. El antes mencionado documento establece entre sus artículos la necesidad que los servidores legislativos, término que encierra también a los diputados, a comportarse durante el ejercicio de su cargo de manera, honesta (art. 26), proba (art. 8), respetuosa (art. 18), responsable (art. 20), y moral (art. 28). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), adoptada por la Ley 15 del 2005 en Panamá, establece como objetivo principal: "Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos". La misma convención más adelante incluye en su normativa que los países signatarios debemos procurar crear leyes, procedimientos, reglamentos y/o acuerdos, todos basados en el principio de transparencia y eficiencia.

La Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, apoyada por la Fundación para la Promoción de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, desarrolló un estudio comparativo donde entre otras cosas se estudió que tan transparente es la gestión de nuestro Órgano Legislativo. El estudio revela que Panamá en temas de la transparencia de la asistencia de los diputados a la Cámara, el ingreso de medios de comunicación al recinto de la Asamblea, y a la exhaustividad y publicidad del marco normativo, Panamá se encuentra en una muy buena posición. No obstante lo anterior el mismo texto muestra con claridad las graves falencias de nuestra ley marco, baches jurídicos que nos mantienen como uno de los parlamentos menos transparentes de la región. De entre los indicadores que más preocupan, y frente a los cuales planteo algunas mejoras podría destacar los siguientes temas:

Uno de indicadores más preocupantes, donde como país obtuvimos una puntuación de cuatro sobre cien (4%/100%), es la existencia y ejecución del llamado voto nominal durante las sesiones de comisiones, así como en las plenarias de nuestro parlamento. El voto nominal, mundialmente conocido y utilizado, no es más que el voto que recoge en acta la preferencia individual del voto de cada legislador, en este caso Diputado o Diputada, e incluye su nombre y apellido. En nuestros dos países vecinos, Colombia y Costa Rica, el voto nominal es una realidad de hace ya varios años.

En 2009 se reformó el artículo 133 de la Constitución Política de Colombia, decretando así que: “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público...”. Este pequeño artículo recoge excelentemente bien la forma en que cada diputado, elegido por el pueblo para representarlo en la Asamblea Nacional, debe actuar votando, que no es más que el día a día de ellos, de forma pública y transparente. En Costa Rica, mediante Acuerdo Legislativo se estableció la obligatoriedad de implementar él o los mecanismos necesarios para el registro de votos en que se deba consignar el nombre completo del legislador o legisladora junto con su votación, en relación con todos los asuntos conocidos por el Plenario Legislativo. Panamá aún no se ha movido en esta dirección toda vez en más del 95% de los casos los Diputados emiten su voto mediante votación ordinaria, que a consideración personal es poco transparente y poco eficiente, ya que la misma ni siquiera arroja la cantidad de votos afirmativos o negativos que se emitieron para cada votación.

Además del estudio antes mencionado, la propia Asamblea Nacional a solicitud del entonces Presidente H.D. Rubén De León (2015-2017) solicitó apoyo al Programa de Naciones Unidas (PNUD) llevar a cabo una iniciativa con el objetivo de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, realzar la transparencia y fortalecer la cultura institucional del Parlamento. Luego de un profundo análisis que incluyó talleres en donde se involucró a la ciudadanía las conclusiones fueron similares a las arrojadas por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa.

La agencia de la Organización de Naciones Unidas en Panamá sugirió, que los cambios vayan encaminados a fortalecer los buenos programas como la existencia de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana y su programa insignia Asamblea Juvenil. El informe añade la urgencia de trabajar en los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para con nosotros los Diputados y Diputadas.

Por su parte el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019 estableció la necesidad de renovar las instituciones para asegurar el desarrollo humano sostenible. Los datos que contiene muestran la penosa realidad que según el Latinobarómetro del año 2019 la Asamblea Nacional de Panamá es una institución que carece completamente de la confianza ciudadana marcando 26 en dicho índice. El mismo documento sustenta la necesidad de instituciones capaces de desarrollar políticas públicas coherentes, efectivas, equitativas, inclusivas, e integrales. De entre las instituciones se hace evidente destacar el rol de la Asamblea en su rol de formador de las leyes y fiscalizadora de la gestión pública. Destaca el informe que:

*“Panamá enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, enfocándose en las poblaciones menos favorecidas. Para superarlo, requiere de cambios a nivel de sus instituciones y políticas públicas.”*

La Asamblea Nacional es el Primer Órgano del Estado y como tal, a mi juicio, debe liderar la transformación y desarrollo institucional en miras de cumplir las expectativas de los ciudadanos que tenemos la obligación constitucional de representar.

Si bien es cierto que la Asamblea Nacional cuenta por régimen constitucional con la función de legislar, fiscalizar y juzgar, se hace necesario en miras de la democracia contemporánea que las actuaciones del parlamento gocen de la suficiente legitimidad para que surtan su efecto social. El hemiciclo panameño tiene una deuda histórica, y ahora un compromiso cívico de cumplir con el mandato recibido el 5 de mayo. La voz popular ordenó una renovación y reingeniería de la Asamblea Nacional que a juicio de este legislador debe arrancar por su ley orgánica. A la República de Panamá le hacen falta políticas públicas sesudas, bien pensadas y preparadas para aportar desarrollo sostenible a todas las comunidades del país por un tiempo prologando. Dichas políticas públicas solo pueden emanar de un parlamento que no solamente entienda a la perfección la naturaleza de su función, sino también que afine los procesos administrativos y legislativos que permitan la adecuada representación de los intereses de la nación.

La propuesta que hoy hago pública es un anhelo que desde el activismo social vengo impulsando. Una propuesta noble que busca rescatar la institucionalidad de la que por cinco años será mi casa, y debe pasar a ser un hogar para todos los panameños y panameñas. Es nuestro deber darle un giro al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional para atraer a que más ciudadanos compartan con nosotros la honra de servirle al Estado. Los vetustos métodos de trabajo con los que el parlamento panameño lleva a cabo sus funciones deben ser superados por un estilo moderno, sencillo, participativo, transparente y de caras a la ciudadanía. Se hace cada día más importante para el recobro de nuestra

institucionalidad garantizar la confianza ciudadana que solo nuestro actuar determina. La democracia como la conocemos está en juego y diversos estudios muestran como la indiferencia del panameño hacia nuestro estilo de gobierno va en aumento. Mantener y mejorar nuestra democracia es trabajo de todos, pero sobre todo de aquellos que fuimos electos para salvaguardar los intereses de la nación.

El grupo parlamentario internacional PARLAMERICAS del que Panamá forma parte tiene entre sus principales focos de trabajo la promoción de los parlamentarios abiertos. El organismo sugiere a fin de promover una cultura de transparencia y garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública que las asambleas aprobemos leyes sobre transparencia y acceso a la información que al menos procuren:

- *“Una política de gestión de documentos y archivos públicos para garantizar el derecho de la ciudadanía a la información, que asegure los documentos sean sistematizados, preservados y capturados electrónicamente para su fácil recuperación y difusión.*
- *Publicar con transparencia activa y proactiva la información y labor parlamentaria, incluyendo datos e información de las y los parlamentarios, funciones, estructura y gastos administrativos del parlamento, agenda parlamentaria, comisiones permanentes y otros datos parlamentarios.*
- *Adoptar una política de datos abiertos con el fin de garantizar que la información parlamentaria actualizada, especialmente los datos brutos, esté disponible en línea en formatos abiertos, de manera estandarizada, legible y gratuita.*
- *Promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la diseminación, reutilización y análisis, conjuntamente con los ciudadanos, de los datos parlamentarios.”*

De manera similar la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) establece como uno de sus principios rectores:

- *“La eficacia del parlamento esta determinada por las actitudes, las perspectivas y el comportamiento de sus miembros, al igual que por sus atribuciones y potestades constitucionales. Siendo así, el nuevo sistema debe concentrarse tanto sobre el cambio de los comportamientos como sobre la modificación de las reglas.”*

El ParlAmericas para el mes de agosto 2020, hace saber la siguiente nota:

***Asunto: Proyecto de ley núm. 001 que modifica el Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá***

*Estimado diputado Vásquez:*

*Por medio de la presente es un placer saludarle y de acuerdo a lo solicitado, compartimos buenas prácticas identificadas por el trabajo que lleva realizando ParlAmericas en parlamento abierto, que esperamos ayude a informar al proyecto de ley núm. 001 del trámite legislativo 2019-2020.*

*ParlAmericas es una institución que promueve el diálogo político cooperativo para el fortalecimiento del sistema democrático de los parlamentos nacionales de las Américas y el Caribe, transversaliza la igualdad de género, promueve políticas y acciones legislativas para la mitigación y adaptación al cambio climático, e impulsa parlamentos abiertos por medio de sus cuatro pilares, a saber, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética en el quehacer legislativo.*

*En 2016, la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas celebró su primer encuentro en Paraguay donde más de 50 legisladoras y legisladores de 20 países del hemisferio establecieron una Hoja de ruta hacia la apertura legislativa, la misma que comprende compromisos clave por cada pilar de parlamento abierto en aras de combatir la corrupción y facilitar el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030. Tras este esfuerzo, legislaturas nacionales de la región han adoptado iniciativas y planes de acción en favor de la apertura legislativa, y han continuado abogando por estos principios en los diferentes foros y conferencias internacionales alrededor del mundo junto con organizaciones de la sociedad civil y plataformas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual Panamá forma parte.*

*En ese sentido, le remitimos algunos comentarios sobre los aspectos relacionados con parlamento abierto que aborda el proyecto de ley 001 que modifica el Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá, con la finalidad de contribuir a las discusiones y propuestas que buscan continuar fortaleciendo la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética al interior del parlamento panameño. En el documento que se adjunta a esta comunicación podrá encontrarse un recuento de buenas prácticas e información relacionada con los aspectos que abordan los principios antes mencionados y que tienen en consideración tanto la Hoja de ruta hacia la apertura legislativa de ParlAmericas, las declaraciones de los encuentros de la Red de Parlamento Abierto y los acuerdos y discusiones que las y los legisladores del hemisferio han compartido en las actividades que ParlAmericas lleva a cabo.*

*Quedamos a su disposición por si tuviese alguna consulta o necesita mayor información sobre cualquier práctica y datos compartidos en el documento adjunto.*

*(...)*

El Parlamento abierto, es una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de

garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria.

La Hoja de ruta hacia la apertura legislativa ofrece un marco de referencia que oriente a las y los parlamentarios a elaborar sus propios planes de acción y / o iniciativas hacia la apertura legislativa en el ámbito nacional. Este documento fue cocreado por parlamentarias/os y organizaciones de la sociedad civil en representación de 20 países de las Américas, y fue adoptado en el 1er Encuentro de la RPA celebrada en Asunción, Paraguay en 2016. Los compromisos de esta hoja de ruta se organizan bajo cuatro pilares:



### **Transparencia y acceso a la información**

Derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable en conformidad con las solicitudes de dicha información



### **Rendición de cuentas**

Deber de todo funcionaria/o público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos



### **Participación ciudadana**

Involucramiento activo de las y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas



### **Ética y probidad**

Las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidoras/es públicos

Así mismo es necesario recalcar que nos enfrentamos a una situación que es evidente que tenemos que demostrar el óptimo rendimiento para las soluciones que necesitamos como Diputados de la nación enfrentar. Es por ello, que ParlAmericas hace nuevamente un cronograma de las opciones que se sugiere tomar como asamblea para ser proactivos ante una efímera situación que como país, debemos apoyar. Por consiguiente, hacen la siguiente presentación:

## EL COVID-19 Y EL ROL DEL PARLAMENTO DURANTE UNA PANDEMIA

- **INTRODUCCIÓN**

*El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como una pandemia mundial. Se trata de una crisis sanitaria global de rápida evolución cuyo número de casos confirmados y de muertes en las Américas y el Caribe aumenta diariamente. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) proporciona datos actualizados sobre la distribución geográfica de los casos y las muertes en la región.*

- **EL PROPÓSITO DE ESTA PUBLICACIÓN ES OFRECER:**

- 1. Un panorama general sobre las implicancias socioeconómicas y en la salud pública de esta pandemia;*
- 2. Recomendaciones de mitigación y adaptación para continuar las funciones parlamentarias durante esta pandemia; y*
- 3. Una reflexión sobre el importante rol del parlamento y de las y los parlamentarios durante una crisis sanitaria.*

*Esta publicación pretende ser una herramienta para el diálogo dentro de los parlamentos sobre la problemática mencionada anteriormente y contribuir con el establecimiento de planes de preparación y respuesta correspondientes. Es importante destacar que no se brinda un panorama completo sobre la situación actual o posibles acciones a adoptar.*

**Coronavirus:** *una familia de virus que causa una gama de enfermedades desde moderadas a graves. El nuevo coronavirus recientemente descubierto, llamado SARS-CoV-2, causa la enfermedad COVID-19.*

**Período de incubación:** *el período tiempo que transcurre entre la infección por el virus (en este caso, el SARS-CoV-2) y la aparición de los síntomas de la enfermedad (COVID-19).*

**Epidemia:** *aumento repentino de una enfermedad más allá de lo que se considera normal en una población determinada.*

- **TÉRMINOS Y CONCEPTOS CLAVE**

**Pandemia:** *una epidemia que se ha extendido por todo el mundo (es decir, a varios países/regiones).*

**Cuarentena/aislamiento:** *alejarse de los demás después de haber estado o potencialmente estado expuesto a una enfermedad contagiosa.*

**Distanciamiento social:** *cualquier medida preventiva (por ejemplo, trabajar desde casa, evitar lugares públicos o la movilidad) para reducir el contacto entre personas*

*a fin de frenar la propagación de una enfermedad contagiosa. En caso sea inevitable acudir a un lugar público, varias autoridades locales de salud recomiendan mantener al menos una distancia de 2 metros de los demás.*

***Clasificación de la transmisión:** la OMS clasifica la transmisión a partir de datos oficiales disponibles. Pueden existir múltiples tipos de transmisión dentro de los países. De la categoría más alta a la más baja, la clasificación comprende:*

*✓ **Transmisión comunitaria** (la cadena de transmisión de un gran número de casos no está identificada);*

*✓ **Transmisión local** (la fuente de la infección se encuentra dentro del lugar de registro);*

*✓ **Sólo casos importados** (todos los casos se han adquirido fuera del lugar de registro);*

*✓ **Transmisión interrumpida** (se ha demostrado la interrupción de la transmisión).*

*Fuentes: Kaiser Family Foundation, glosario de brote de COVID-19 (en inglés); OMS, informes de situación de COVID-19 (en inglés); OMS, preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19).*

- **IMPLICANCIAS SOCIOECONÓMICAS Y EN LA SALUD PÚBLICA**

*Se recomienda la consulta de la OMS y la OPS, fuentes de información confiables, para que las y los parlamentarios puedan mantenerse informados sobre los nuevos acontecimientos relacionados con la pandemia del COVID-19.*

- **IMPLICANCIAS EN LA SALUD PÚBLICA**

*Los riesgos inmediatos para la salud de las personas van desde síntomas leves hasta situaciones que ponen en peligro sus vidas. Ciertos grupos de personas son particularmente vulnerables a contraer y/o desarrollar serias complicaciones de salud por COVID-19, a saber:*

- 1. Adultos mayores (especialmente por sobre los 60 años).*
- 2. Personas con problemas médicos subyacentes (por ejemplo, enfermedades cardíacas, diabetes y enfermedades respiratorias crónicas).*
- 3. Individuos con sistemas inmunológicos debilitados (por ejemplo, personas que viven con el VIH o que reciben quimioterapia).*

*Los factores ocupacionales también influyen en la vulnerabilidad de ciertos grupos dado su mayor riesgo de exposición, incluyendo al sector de la salud. En las Américas y el Caribe, las mujeres representan la mitad de profesionales laborando como*

médicos y el 80% de las personas que se desempeñan en enfermería, constituyendo el porcentaje más alto en el mundo. Asimismo, realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado, lo que exige importantes consideraciones de género en la respuesta al COVID-19.

Otros efectos indirectos sobre la salud y la sociedad son los relacionados con la salud mental y los efectos psicosociales, como aquellos derivados del aislamiento y el estrés (por ejemplo, en el caso de las y los trabajadores de la salud que trabajan en exceso), así como el estigma social causado por la desinformación en temas de salud. Además, el COVID-19 puede sobrecargar los sistemas de salud afectando la atención de las demás condiciones médicas.

- **IMPLICANCIAS SOCIOECONÓMICAS**

Los factores socioeconómicos influyen también en la vulnerabilidad de ciertos grupos de personas durante una crisis sanitaria. El hacinamiento y los espacios con servicios de agua y saneamiento deficientes -que se observan comúnmente en poblaciones de refugiados y desplazados internos y en poblaciones carcelarias, por ejemplo- aumentan el riesgo de brotes del virus. Esas condiciones aceleran la transmisión de persona a persona y limitan la capacidad de poner en práctica comportamientos preventivos, como el lavado de manos y el distanciamiento social.

La pobreza, la discapacidad y el bajo nivel de alfabetización también afectan al acceso a la atención médica y a la información relacionada con el tema; a la capacidad y/o a los recursos para actuar según las recomendaciones de prevención; y a los recursos para acceder a las necesidades básicas de preparación (por ejemplo, agua, alimentos, vivienda, medicamentos) antes estas circunstancias. Entre los grupos vulnerables en condiciones de pobreza en las Américas y el Caribe se encuentran las comunidades indígenas y afrodescendientes, las personas sin hogar, las y los trabajadores informales, indocumentados y los hogares monoparentales (que predominantemente son encabezados por mujeres).

Esta pandemia también tiene el potencial de acarrear consecuencias económicas amplias. Éstas ya se están evidenciando en muchos entornos e incluyen impactos en:

1. Empresas, en particular pequeñas empresas que no pueden hacer frente a las pérdidas de ingresos a corto plazo; y
2. Familias con dificultades financieras como resultado de:
3. Pérdida del empleo, empleo inestable y condiciones de trabajo inflexibles, incluyendo el sector informal;
4. Gastos médicos inesperados;
5. Aumento de las necesidades de cuidados, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres; e

6. *Incertidumbre en materia de vivienda (por ejemplo, debido a la pérdida de ingresos).*

*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo predice que es probable que el COVID-19 cueste a la economía mundial un billón de dólares en 2020, en comparación con las previsiones de septiembre de 2019, a raíz de una desaceleración de la economía mundial donde se prevé un crecimiento inferior al 2% este año. Es probable que esta recesión económica perjudique de manera desproporcionada a grupos vulnerables y marginados y que profundice aún más las desigualdades de ingresos y de género. Por ello, es fundamental que se incluya a las mujeres y a los grupos marginados en la formulación de respuestas inmediatas y a largo plazo.*

- **EL ROL DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA EXACERBACIÓN DE LAS CRISIS SANITARIAS MUNDIALES**

*El cambio climático impacta en los determinantes sociales y ambientales de la salud -como la seguridad alimentaria y del agua, el aire limpio y la vivienda segura- haciendo que las personas sean más susceptibles a enfermedades contagiosas como el COVID-19 (por ejemplo, la escasez de agua experimentada en Antigua y Barbuda). Además, debido a los cambios en los patrones climáticos y meteorológicos, ciertas regiones corren el riesgo de convertirse en entornos que faciliten la propagación de enfermedades infecciosas. Por ejemplo, las enfermedades transmitidas por vectores están adquiriendo mayor prevalencia debido al calentamiento global, lo que permite a estos vectores (por ejemplo, los mosquitos y las garrapatas) vivir en zonas tradicionalmente más frías. El cambio climático, la degradación ambiental y cambios en el uso del suelo afectan también a los hábitats y los paisajes, forzando a las especies que pueden ser portadoras de enfermedades a reubicarse más cerca de asentamientos humanos. A medida que los países experimentan y se adaptan a las realidades de una pandemia, es crucial considerar cómo la inacción climática afecta la sostenibilidad ambiental, social y económica del mundo.*

- **RECURSOS ADICIONALES**

✓ *Agencia de Salud Pública de Canadá, Poblaciones vulnerables y el COVID-19.*

✓ *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Presentación sobre los impactos del COVID-19 en Latinoamérica y el Caribe (en inglés) y noticia sobre dicha presentación.*

✓ *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Coronavirus (COVID- 19): Noticias, análisis y recursos: análisis continuos sobre la*

*fabricación, el comercio, la inversión extranjera directa y el crecimiento económico en relación con la pandemia del COVID-19 (en inglés).*

✓ *Grupo de Trabajo RCCE, COVID-19: Cómo incluir a las personas marginadas y vulnerables en la comunicación de riesgos y la participación comunitaria (en inglés).*

✓ *OMS, Cambio climático y enfermedades infecciosas (capítulo 6, pp. 16 y 17).*

✓ *OMS, Situación del COVID-19 (mapa): mapa interactivo de casos y muertes a nivel mundial (en inglés).*

✓ *OMS, Informes de situación del COVID-2019: actualizaciones mundiales publicadas diariamente (en inglés).*

✓ *OMS, canal de YouTube: resúmenes de prensa diarios de la OMS y videos de educación sanitaria (en inglés).*

✓ *OPS, distribución geográfica del COVID-19 en las Américas: mapa interactivo de casos y muertes en las Américas (en inglés).*

✓ *OPS, canal de YouTube: videos educativos sobre el COVID-19.*

- **ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN PARA LOS PARLAMENTOS**

*La pandemia del COVID-19 ha generado desafíos únicos para la continuidad de las funciones del parlamento. Sin embargo, ciertas medidas de mitigación y adaptación pueden contribuir con la limitación de la transmisión y expansión del virus y al tiempo, permitir que los parlamentos y a las y los parlamentarios puedan cumplir sus funciones de representación, legislación y control político.*

- **MITIGANDO LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19**

*Los parlamentos pueden establecer un equipo de gestión de crisis compuesto por funcionarias/os de alto nivel parte de la administración parlamentaria. Este equipo podría encargarse de monitorear de cerca la pandemia COVID-19, que evoluciona rápidamente, para proteger la salud y la seguridad de las y los empleados del parlamento y mitigar su impacto. Este equipo podría mantenerse en comunicación permanente con los organismos locales de salud pública a fin de asegurarse que recibe la información y orientación más actualizada y, a partir de ella, implementar las medidas de mitigación y adaptación correspondientes.*

*A continuación, se presenta una lista de posibles medidas de mitigación temporales con diversos grados de rigor, destinadas a promover el distanciamiento social y a limitar la contracción y transmisión del virus por parte de parlamentarias y parlamentarios y de funcionarias y funcionarios del parlamento. Estas medidas pueden ser implementadas teniendo presente las recomendaciones de las autoridades de salud internacionales y locales.*

- **VIAJES:**

- 1) *Restringir todos los viajes nacionales e internacionales no esenciales de las y los parlamentarios y funcionarios del parlamento (por ejemplo, la decisión del Gobierno de las Bahamas que desaconseja todos los viajes no esenciales, incluyendo a parlamentarias y parlamentarios).*
- 2) *Exigir a las y los parlamentarios y funcionarios que han viajado realizar cuarentena durante 14 días a su regreso a fin de reducir el riesgo de transmitir el COVID-19 sin saberlo.*

- **INSTALACIONES DEL PARLAMENTO**

- 1) *Suspender las visitas públicas al parlamento (por ejemplo, el Parlamento de Trinidad y Tobago).*
- 2) *Aumentar la frecuencia de la limpieza y la desinfección en las zonas de alto tráfico y las zonas que las personas tocan regularmente (por ejemplo, los puntos de acceso para entrar y salir del edificio).*
- 3) *Instalar estaciones para desinfectar las manos en zonas de alto tráfico (por ejemplo, la Asamblea Nacional de El Salvador).*
- 4) *Restringir el uso de dispositivos y aparatos con pantalla táctil que son provistos o han sido instalados para uso del público en general.*
- 5) *Exigir a periodistas y otros visitantes que informen sobre cualquier viaje realizado en los últimos 14 días y/o cualquier síntoma de enfermedad.*
- 6) *Tomar la temperatura de las personas que ingresan al parlamento (por ejemplo, la Asamblea Nacional de Panamá).*

- **SESIONES PARLAMENTARIAS Y REUNIONES RELACIONADAS**

- 1) *Suspender las sesiones plenarias o limitar estas sesiones a temas que aborden legislación esencial.*
- 2) *Permitir que las y los parlamentarios trabajen desde sus oficinas o casas.*
- 3) *Realizar todas las sesiones sólo con el personal necesario y sin público presente.*
- 4) *Suspender las reuniones de comisiones de carácter presencial, o limitar reuniones a aquellas dedicadas a abordar legislación relevante ante situación sanitaria actual, o a las enfocadas en realizar seguimiento a la respuesta gubernamental.*

- 5) *En caso fuera necesario celebrar sesiones plenarias o reuniones de comisión presenciales, asegurarse de que haya suficiente espacio entre las personas (siguiendo las recomendaciones de la OMS o de las autoridades sanitarias locales).*
- 6) *Disponer que las sesiones plenarias y las reuniones de comisiones sean menos frecuentes y de menor duración (por ejemplo, la reducción de los tiempos de debate en la Cámara de Diputados de México).*
- 7) *Crear procedimientos para que la prensa participe en ruedas de prensa a distancia.*
- 8) *Suspender las funciones y eventos en el parlamento, incluyendo sesiones de capacitación, talleres, conferencias, audiencias públicas, etc.*

- **ADMINISTRACIÓN DEL PARLAMENTO**

- 1) *Limitar la asistencia presencial solo a las y los funcionarios encargados de labores esenciales (por ejemplo, la decisión de la Cámara de Diputados de la Argentina).*
- 2) *Rotar a las y los funcionarios que cumplan una labor esencial para limitar el número total de personas en el edificio.*
- 3) *Implementar acuerdos para el teletrabajo que permitan horarios flexibles (por ejemplo, las medidas de teletrabajo de la Cámara de Representantes de Colombia).*
- 4) *Mantener el pago para el personal bajo prestación de servicios al que se le ha pedido que se quede en casa.*
- 5) *Permitir que las y los funcionarios considerados vulnerables al COVID-19 por su edad o condiciones médicas, se queden en casa con goce de sueldo (por ejemplo, la decisión de la Cámara de Diputados de México sobre la asistencia del personal en el parlamento).*
- 6) *Permitir que el personal parlamentario que no cuenten con acceso a servicios de guardería (debido al cierre de escuelas o guarderías) trabaje desde su casa o tome vacaciones con goce de sueldo, independientemente de su género.*
- 7) *Proporcionar a las y los parlamentarios, funcionarios y a sus respectivas familias acceso a un servicio de consulta médica para tratar específicamente cuestiones de salud que puedan estar relacionadas con el COVID-19 (por ejemplo, la notificación de la Cámara de los Comunes de Canadá).*
- 8) *Realizar capacitaciones o sesiones informativas de creación con especialistas en salud para parlamentarias y parlamentarios (por ejemplo, la capacitación de la Asamblea Nacional de Cuba).*
- 9) *Poner a disposición de las y los funcionarios que deban trabajar en el parlamento estacionamientos e informarles su ubicación (para evitar el uso del transporte público).*

10) Cerrar cafeterías, comedores, tiendas y gimnasios.

- **ADAPTANDO LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS AL DISTANCIAMIENTO SOCIAL**

*Las siguientes estrategias de adaptación y los ejemplos que han surgido recientemente ofrecen una serie de alternativas que pueden ayudar a los parlamentos y a las y los parlamentarios a modificar sus prácticas para cumplir con sus funciones de representación, legislación y de control político.*

#### **EL ROL DEL PARLAMENTO DURANTE UNA CRISIS SANITARIA**

*Como en otras situaciones de crisis, la pandemia del COVID-19 ha ejercido una presión significativa sobre los gobiernos de todo el mundo para que respondan a una situación que evoluciona rápidamente y con muchas variables desconocidas.*

*Asimismo, estas crisis exacerban las inequidades sociales y económicas preexistentes. Teniendo presente que Latinoamérica y el Caribe es la región más desigual del mundo según la CEPAL, es claro que las devastaciones que ya están comenzando a ocurrir se agravarán si es que los gobiernos no implementan medidas económicas significativas e inmediatas. Si no se adoptasen las medidas adecuadas, es poco probable que el distanciamiento social tenga éxito, aumentando así la tasa de mortalidad y causando otras pérdidas. Cuando las familias están preocupadas por satisfacer sus necesidades básicas, o si las y los empleadores no están obligados a suspender actividades laborales riesgosas, la probabilidad de propagar el virus aumenta exponencialmente.*

*En respuesta al COVID-19, muchos países del hemisferio no solo están adoptando medidas para reforzar sus sistemas de salud pública y servicios sociales, sino también están debatiendo sobre paquetes de emergencia que serían de una importancia crítica para la situación económica inmediata de las personas, como su capacidad de mantener su empleo y pagar por alimentación y asumir gastos médicos. Además de la economía informal, los sectores que se verán más afectados incluyen el comercio minorista, el turismo, las aerolíneas y el entretenimiento. Estos paquetes también pueden jugar un rol importante en el bienestar a largo plazo de las personas e incluso en su supervivencia. La recuperación económica de los impactos de COVID-19 no será rápida, por lo que las medidas financieras adoptadas deben considerar la volatilidad extrema en el mercado, las alternaciones tanto en el lado de la oferta como en la demanda, la interrupción de las cadenas de valor mundiales y la inflación. El gasto anticipado puede contribuir a estabilizar la situación garantizando que la mayor cantidad de dinero fluya rápidamente en la economía.*

*Las y los parlamentarios tienen una función crucial para ejercer control político a estas respuestas, así como evaluar y discutir rápidamente legislación de emergencia que apruebe fondos nacionales para satisfacer las necesidades de las poblaciones a las que representan. También pueden promover la transparencia en torno a las medidas mundiales y nacionales en torno al COVID-19, un aspecto clave para mantener la confianza de la ciudadanía en las respuestas del gobierno frente a la pandemia. En este sentido, también pueden complementar los esfuerzos de comunicación y garantizar que sus representadas y representados reciban la información que necesitan, en los casos que sea posible.*

***Las siguientes preguntas identifican consideraciones para el control político por parte de las y los parlamentarios:***

*Respuestas en materia de Salud Pública*

1) *¿Qué medidas está tomando el Gobierno para...?*

- *Preparar el sistema de salud para el COVID-19, que incluya la adquisición de medicamentos, suministros y equipos necesarios (como las pruebas) y proteger a las y los trabajadores de la salud.*
- *Coordinar las respuestas adoptadas entre las autoridades sanitarias en todos los niveles de gobierno.*
- *Fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica que puedan detectar rápidamente los brotes de COVID-19 a nivel comunitario y producir datos desagregados (incluyendo por género) sobre los impactos diferenciales, las tasas de infección, etc.*
- *Monitorear y responder a las presiones generadas en el sistema de salud.*
- *Proteger los datos personales recopilando y compartiendo sólo la cantidad mínima necesaria para informar medidas de prevención y contención, y respetando la legislación nacional sobre la privacidad de los datos (por ejemplo, la declaración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México).*
- *Garantizar que los grupos vulnerables, independientemente de su estatus migratorio, tengan acceso equitativo a servicios de prevención y atención sanitaria que necesiten, así como a servicios especializados cuando se requieran.*
- *Adoptar enfoques con perspectiva de género en todas las medidas de preparación y respuesta que se adopten para mitigar el COVID-19, prestando especial atención a la prevención de la violencia de género.*

*Medidas de Socorro ante Emergencias*

2) *¿Qué medidas está tomando el Gobierno para...?*

- *Aumentar los fondos para los hospitales y el sector de la salud, y garantizar las pruebas y tratamiento del COVID-19 estén disponibles sin cargos adicionales, independientemente del seguro de salud o el estatus migratorio.*
- *Proporcionar un seguro de empleo universal que incluya licencia por enfermedad pagada para quienes han contraído COVID-19 y sus cuidadoras o cuidadores.*
- *Permitir aplazamientos o suspensiones de pagos (préstamos, deudas estudiantiles, alquileres e hipotecas, servicios públicos, etc.).*
- *Ofrecer fondos para apoyar la supervivencia de las pequeñas y medianas empresas.*
- *Tener en cuenta el aumento precipitado en trabajos de cuidado que ya recaen desproporcionadamente sobre las mujeres, incluyendo aquellas que anteriormente ya contaban con un empleo remunerado.*
- *Ampliar los programas de protección y asistencia social (no contributivos);*
- *Proveer beneficios retroactivos a las y los trabajadores, reemplazos de salarios y amparos ante despidos*
- *Incorporar exoneraciones de impuestos o créditos.*
- *Presentar criterios lógicos para determinar quiénes serían las y los beneficiarios de fondos públicos de auxilio.*
- *Permitir cualquier construcción y fabricación de emergencia que pueda ser necesaria.*
- *Brindar apoyo a las comunidades más vulnerables a nivel regional según la circunscripción que el o la legisladora representa, a saber:*
- *Trabajadoras/es informales.*
- *Personas que carecen de vivienda, o quienes corren el riesgo de perderla.*
- *Migrantes indocumentadas/os.*
- *Hogares monoparentales.*
- *Trabajadoras/es domésticos.*
- *Personas con discapacidades.*
- *Población indígena.*
- *Mujeres, niñas y niños en refugios y cualquier persona que esté en riesgo de violencia doméstica durante el aislamiento social.*
- *Organizaciones sin fines de lucro (ya que pueden no ser elegibles para préstamos o subvenciones comerciales)*
- *Trabajadoras/es de atención médica de primera línea, entre otros.*

3) *¿Qué medidas está tomando el Gobierno para...?*

- *Proporcionar información pública, oportuna y precisa sobre los riesgos, las medidas preventivas a nivel comunitario (como el distanciamiento social y el autoaislamiento de viajeras/os recientes), así como otras medidas gubernamentales pertinentes que se estén implementando y la disponibilidad de recursos públicos, incluyendo la elegibilidad para programas de asistencia social.*
- *Demostrar liderazgo y comunicarse con el público con regularidad, por ejemplo, mediante el nombramiento de un Jefe de Salud Pública, a cargo de un profesional de la salud pública calificado que informe sobre las medidas adoptadas y resultados conseguidos de manera independiente.*
- *Contrarrestar la difusión de información falsa o incorrecta.*
- *Asegurar el acceso público a servicio de internet continuo, según sea posible.*
- *Difundir información a través de diversas TICs (por ejemplo, en línea, radio, televisión), incluso a quienes no tienen acceso a internet.*
- *Responder a los riesgos considerados elevados, incluyendo la violencia doméstica, que pueden enfrentarse las mujeres y otros grupos vulnerables mientras se auto aíslan y practican el distanciamiento social.*
- *Difundir información accesible y fácil de utilizar para las personas con diversas discapacidades, poniendo a su disposición recursos en lenguaje sencillo, pictórico (por ejemplo, infografías) y braille.*

*Considerar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para proteger el acceso y la libre circulación de información durante una pandemia.*

*Medidas Anticorrupción*

4) *¿Qué medidas está tomando el Gobierno para...?*

- *Evitar la desviación o la mala administración de los fondos públicos del sistema de salud y otros organismos gubernamentales involucrados en las respuestas adoptadas por el gobierno.*
- *Asegurar procesos de contratación abiertos y transparentes para la adquisición de bienes y servicios.*
- *Proteger la labor de periodistas, incluyendo el cumplimiento de las leyes y disposiciones sobre transparencia y acceso a la información pública.*
- *Proteger a denunciantes y establecer mecanismos para informar sobre irregularidades, especulación de precios y otras prácticas predatorias.*

- *Asegurar la publicación abierta de investigaciones sobre vacunas y tratamientos.*

### **Comunicaciones Parlamentarias con el público**

*Los parlamentos y las y los parlamentarios también pueden contribuir a la comunicación sobre esta situación ante la opinión pública. Para ello, se pueden considerar las siguientes sugerencias:*

**1. Comunicación institucional:**

- *Publicar oportunamente en la página principal de su sitio web las medidas de mitigación y adaptación implementadas por el parlamento. □ Difundir esta información a través de diversas TICs (por ejemplo, en línea, radio, televisión), incluso a quienes no tengan acceso a internet. □ Publicar referencias a sitios web oficiales donde el público pueda obtener información actualizada sobre lo que acontece.*

**2. Comunicaciones de las y los parlamentarios:**

- *Difundir un boletín informativo a sus representadas/os con actualizaciones oficiales de la situación, enlaces a sitios web oficiales para obtener más información, así como cualquier medida que afecte a las oficinas parlamentarias y los canales a través de los cuales el público puede interactuar con las y los parlamentarios que los representan.*
- *Publicar oportunamente las medidas de mitigación adoptadas por la o el parlamentario en su sitio web.*
- *Contrarrestar la desinformación que circula en las redes sociales notificando a las plataformas e identificándolas públicamente como información falsa.*
- *Estudiar posibles medidas para asegurar el acceso a información vital en los distritos electorales, como la colaboración con las y los líderes comunitarios para difundir la información.*
- *Identificar los grupos vulnerables en la circunscripción electoral de las y los parlamentarios y evaluar opciones que garanticen se disponga de información oportuna sobre la situación.*

*Considere las directrices de la OPS - COVID-19: Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus 2019.*

(...)

Es así que queda claro luego de leer la documentación presentada por la organización Parlaméricas queda claro que el rol de un parlamento no debe verse disminuido por razón de

la pandemia que estamos viviendo, sin embargo si debe ser una muestra de la madurez parlamentaria decidir que temas deben ser vistos y cuales no para garantizar la tranquilidad ciudadana y el respeto a su derecho a participar en las discusiones.

## **EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO Y ESPAÑOL**

El reglamento parlamentario se ha presentado como un tema con entidad propia dentro del derecho público, precisamente desde que se fue consolidando el constitucionalismo racional y normativo a partir de la mitad del siglo XX. Con anterioridad, sobre todo en Europa, la cuestión no preocupó en exceso a la doctrina porque al presentarse los parlamentos como instituciones soberanas orientadas elementalmente por las propias constituciones, el principio de autonormatividad era suficiente para organizar la vida y el trabajo interno de las cámaras representativas sin mayores conflictos. A medida que la complejidad llegó al sistema normativo y la Constitución se convirtió en el elemento central para sustentar la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, el reglamento parlamentario comenzó a preocupar a los estudiosos del derecho constitucional desde diferentes puntos de vista.

De este modo, los debates más enjundiosos se fueron centrado, sobre todo a partir de la Constitución francesa de 1958, en la posición que el reglamento parlamentario ocupaba formal y materialmente frente a la propia Constitución y las demás fuentes del ordenamiento, en el posible control jurisdiccional de su contenido por parte de los tribunales constitucionales y en su función como parámetro de constitucionalidad a la hora de enjuiciar el proceso político que llevaba a la elaboración de las leyes. Menos interés han tenido, a nuestro modo de ver, todas las discusiones que se han centrado de manera abstracta en la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, pues como ya nos enseñó Torres del Moral, ésta solo adquiere sentido si se estudia en el marco del ordenamiento jurídico concreto donde el propio reglamento de desarrolla.

Lejos de estas cuestiones, suficientemente tratadas por la doctrina, el presente trabajo pretende realizar un análisis del origen histórico de los reglamentos parlamentarios en el primer constitucionalismo. Para ello, abordará de manera genérica cómo fueron apareciendo las primeras normas que regulaban el trabajo interno de las cámaras desde el triple punto de vista que nos ofrecen las tradiciones jurídicas europeas. El primero, el que nos proporciona la experiencia constitucional inglesa, donde el carácter descentralizado y empírico de las normas reglamentarias no impidió que éstas adquirieran una importancia decisiva en la consolidación del parlamentarismo frente al poder monárquico y se convirtieran en un modelo a imitar en las distintas aproximaciones del derecho continental que se fueron desarrollando con posterioridad en las distintas plazas europeas y americanas. El segundo punto de vista nos lo ofrece el constitucionalismo revolucionario que apareció en Francia a partir de 1789, que postula una forma de reglamento parlamentario codificada muy influenciada, en apariencia, por la doctrina creadora y expansiva del poder constituyente.

Como veremos, esta afirmación debe ser matizada en varios extremos. Por último, en esta primera parte, analizaremos la singular posición que adoptaron los reglamentos parlamentarios en el marco de la construcción del Estado de Derecho alemán, que recoge la influencia lógica del moderantismo que caracterizaba al parlamentarismo decimonónico y del positivismo que acompañó la formación del constitucionalismo monárquico germánico.

La segunda parte de nuestro trabajo se centra en la recepción del reglamento parlamentario en el primer constitucionalismo español. No llevaremos a cabo una revisión histórica de la posición de la norma reglamentaria en el contexto de los profusos momentos constitucionales habidos en nuestro país durante el siglo XIX. Como ya se sabe, desde otras sedes, con indudable rigor científico e histórico, se ha ido analizando la presencia del principio de autonormatividad parlamentaria en la historia constitucional de nuestro país. Sin embargo, aunque ésta sea una cuestión que trataremos de forma tangencial, lo que proponemos, es dar cuenta del sinuoso recorrido histórico que llevó a la formación del primer reglamento parlamentario del constitucionalismo español: el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1810. Revisando su contenido, comprobaremos una vez más el rigor intelectual y la inteligencia política de los hombres que elaboraron la primera Constitución demoliberal de nuestro país. Como veremos, el Reglamento de 1810 no fue solo una norma de organización parlamentaria constituyente en el sentido que le es propio a la palabra, es decir, la realización de una Constitución por el pueblo soberano, sino constituyente en el sentido de permitir la fundación de una democracia representativa asentada en los precedentes teóricos y prácticos de las experiencias británica y francesa.

## **EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN LA HISTORIA: ORÍGENES Y CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL.**

El fenómeno de la autonomía normativa del parlamento moderno, que tiene como consecuencia la articulación de una serie de reglas destinadas a organizar la vida interna de las cámaras desde diversos puntos de vista, tiene su arranque en el parlamentarismo británico. Como veremos, lo que en buena parte del mundo anglosajón arraigó mediante fórmulas descentralizadas, en el derecho público continental tomó forma codificada y se transformó en lo que hoy conocemos como reglamento parlamentario. Analizar este tránsito, sobre todo en el caso británico, conlleva el problema tradicional de desafiar la categoría de derecho parlamentario como producto lógico del Estado liberal de Derecho, que en su genuina acepción solo encuentra sentido en el marco de los sistemas democráticos y pluralistas.

Sistemas que hasta la llegada del Estado social y la especial reconsideración del principio de separación de poderes, tenían como centro político a asambleas deliberantes y representativas, que progresivamente iban adquiriendo competencias en las tareas de elaboración de las leyes y el control del gobierno. Consecuentemente, se ha señalado que solo existe derecho parlamentario y por ello la norma principal que lo articula, el reglamento, en el Estado constitucional que se alza sobre un parlamentarismo donde se enfrentan distintas

fuerzas políticas en el marco de la dialéctica entre la mayoría que gobierna y la minoría que controla. Esta visión encaja no sin dificultades en las democracias representativas que comienzan a emerger tras los procesos revolucionarios del siglo XVIII habidos en Francia y Estados Unidos, pero no es plenamente aplicable al caso inglés, porque su parlamentarismo se confunde en sus inicios con prácticas medievales.

Efectivamente, los manuales suelen señalar 1792 como la fecha clave del nacimiento del parlamentarismo moderno, pues fue el año en el que cayó Lord North como consecuencia de una moción de censura de la Cámara de los Comunes. Desde entonces, al hacerse el gobierno responsable frente al parlamento, el parlamentarismo como sistema de control de poderes irá arraigando al compás del aumento de autoridad de los Comunes sobre el ejecutivo, es decir, cuando termina por cristalizar la soberanía parlamentaria y se llega a la conversión del Gabinete inglés en un comité de la mayoría, después del largo y conflictivo tránsito que permitió convertir al Parlamento en el productor central de un derecho con sombríos orígenes consuetudinarios. No es casualidad entonces que sea en 1854, momento en el que el parlamentarismo liberal idealizado por Schmitt empieza a alcanzar su punto culminante, cuando en el Reino Unido se imprime por vez primera un manual destinado a enumerar las órdenes que formando parte de la organización interna de la Cámara de los Comunes, estaban relacionadas con asuntos públicos o actos con efectos jurídicos externos. Pese a todo, resulta patente que más allá de acotaciones históricas y normativas, las incipientes formas parlamentarias que se fueron acuñando en Inglaterra desde el medievo, fueron trazando normas de organización interna que servían para limitar el proceso político en sede institucional.

Se ha pretendido analizar la aparición del reglamento parlamentario en el constitucionalismo moderno, poniendo especial énfasis en el contexto histórico e institucional que en las diferentes tradiciones jurídicas europeas impulsó su progresiva generalización como normas reguladoras del proceso político de las cámaras representativas. Más allá de las singularidades que imponen los largos y complejos periodos de construcción del constitucionalismo demoliberal en cada país, hay que señalar que en lo relativo al reglamento parlamentario, pese a la secular tensión entre el constitucionalismo empírico y revolucionario, el factor tiempo resulta determinante. En este sentido, diríamos que si bien la doctrina constituyente y codificadora que imponía el racionalismo burgués de naturaleza continental, se presentó como un modelo comparado de gran importancia en el desarrollo del parlamentarismo decimonónico europeo y americano, la fórmula de autonormatividad parlamentaria ideada por el constitucionalismo británico en el largo trasiego desde el medievo a la modernidad, resultó a nuestro modo de ver aún más determinante por la naturaleza universal de las instituciones que proponía.

Al fin y al cabo, se trataba de que los distintos procesos revolucionarios, en su impulso transformador democrático y liberal, pudieran contar con instrumentos y conceptos que hicieran viable la representación parlamentaria de sus intereses frente a la pretensión

monárquica de influir en el proceso legislativo más o menos directamente. El reglamento parlamentario, que en Inglaterra apareció esencialmente con este objetivo, sirvió sin duda para reforzar el espacio de autonomía representativa que permitió el despliegue de la soberanía parlamentaria, incluso en el marco del moderantismo monárquico del siglo XIX. Hasta que apareció el constitucionalismo democrático después de la II Guerra Mundial, y por supuesto sin alcanzar el grado de complejidad que hoy tienen, los reglamentos parlamentarios influyeron decisivamente en la praxis del parlamentarismo no solo como sistemas más o menos acabados de ordenación de la vida interna de las cámaras frente a las injerencias externas, sino como normas que suplían las limitaciones que ofrecía el constitucionalismo liberal a la hora de solventar los problemas prácticos que planteaba la democracia representativa de primera hora. Tanto es así, que en muchos casos, la progresiva reorientación de la ordenación de los poderes, particularmente la relación entre el ejecutivo y el legislativo, pudo realizarse, ante la ausencia de reformas constitucionales, a través de la flexibilidad que ofrecían los reglamentos parlamentarios.

En cuanto al caso español, diríamos que nuestro país es un modelo bastante acabado de autonormatividad parlamentaria con reconocimiento constitucional, algo que no era frecuente en el constitucionalismo decimonónico. En el presente trabajo, sin embargo, hemos preferido centrarnos en el estudio del primer reglamento parlamentario español, el de las Cortes de Cádiz de 1810. En él hemos podido observar que, al igual que en el momento constituyente francés de 1789, el trasiego de ideas y conceptos novedosos no impide apreciar la influencia de las normas de organización de las Cámaras británicas, que llegaron de forma directa a través de los protagonistas del proceso constituyente de Cádiz e indirectamente mediante la recepción del impacto que, pese al silencio histórico, habían tenido materialmente en la sucesión de reglamentos parlamentarios Josu de Miguel Bárcena 80 franceses desde 1789. En este sentido, el Reglamento español de 1810 fue el primer texto formal que sirvió en nuestro país para reconocer aquellos elementos que generalmente siguen garantizando una forma de representación moderna basada en la soberanía nacional.

Antes de continuar con el análisis utilizaré esta discusión para brindar ejemplos del funcionamiento del parlamento mexicano y poder tomar de estas vivencias las mejores prácticas.

En el lenguaje común, principio es el inicio de algo, su punto de partida; todas las cosas tienen un principio a partir del cual empiezan existir. En el lenguaje filosófico, el significado del término principio e similar; ARISTOTELES en su *Metafísica*, dice que las cosas tienen un principio que es precisamente su punto de partida, como en la línea de un viaje, que tiene en su extremo inicial un principio, pero que el el otro extremo tiene un segundo principio, que es el opuesto, el punto de llegada, principio tan importante como el inicial porque es el que motiva el viaje. En su desarrollo esta apreciación aristotélica dará origen a las ideas escolásticas de los cuatro principios o causas de las cosas: causa eficiente, en el extremo inicial y causa final en el extremo contrario; en el centro, las causas material y formal.

Con la explicación de las causas, ¿cuál es el origen de algo? ¿de qué está hecho?, ¿cuál es su forma? Y, principalmente ¿para qué existe?, ¿cuál es su fin? Podemos dar respuestas correctas y bien fundamentadas a las preguntas elementales de la existencia; podemos encontrar la esencia de las cosas.

Santo Tomás DE AQUINO define a la filosofía como el conocimiento de todas las cosas por sus primeros principios o causas, esto es, un conocimiento que pretende ser totalizador y exhaustivo de la existencia; la explicación de todo debe buscarse en esos primeros principios, llamados también últimos, paradójicamente, porque están al final del estudio, al término de la disquisición, como decían los viejos maestros de lógica. Principios primeros en cuanto al ser y últimos en cuanto al conocimiento, solía decir el profesor Baldomero ESTRADA MOITÁN, reiterando la tesis escolástica.

Desde otro punto de vista, no totalmente desconectado del anterior, según una acepción más coloquial y como se emplea el término en el habla cotidiana, *principio* es un concepto relacionado con esa línea indefinible que es el tiempo. Los principios o el principio proceden en el tiempo a algo, a otros seres o acontecimientos. Los principios así concebidos son los antecedentes de una cosa. Ampliando y llevando, el tema a otros campos, los principios son el sustento de las cosas; en un edificio, los principios son los cimientos, lo que está abajo y soporta el resto de la construcción. Sin cimientos no hay obra, sin simiente no hay nueva vida; sin principios, nada podría sustentarse.

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le dan sentido.

La causa material es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa. La causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente, particulares, derivadas estas últimas de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un Parlamento, o para actualizar los reglamentos.

La causa eficiente la identificamos con el autor de la norma de derecho parlamentario, el legislador, que puede ser el legislador originario o Constituyente, o bien el legislador ordinario o constituido, en este caso, frecuentemente el mismo destinatario de la norma, caso no habitual en la construcción del derecho, pero tampoco inusitado; hay veces que el autor de la norma es también el destinatario de la misma. Así sucede con las reglas estatutarias de diversos organismos públicos o privados y en todas las normas particulares creadas mediante la voluntad libre de los contratantes o de los declarantes unilaterales de voluntad.

En el fondo, por virtud de la soberanía popular, todas las normas son elaboradas y puestas en vigor por el pueblo, titular de la soberanía y todas también están destinadas a regular la vida del mismo pueblo que las dictó a través de sus representantes en las democracias representativas, directamente en las democracias antiguas, indistintamente en los sistemas

participativos en que se combinan principios de representación y principios de democracia directa.

Entre todas las causas, la causa final es la más importante, la que justifica la existencia del derecho parlamentario y la que orienta contenido; sin causa final, las reglas parlamentarias carecerían de sentido y de razón de ser.

La finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas se alcance el resultado que se busca, la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para facilitar la convivencia de todos.

Desde este punto de vista, la causa final del derecho parlamentario está en estrecho contacto con la causa final de todo el derecho el fin específico de la norma que el maestro Rafael PRECIADO HERNÁNDEZ sintetiza en los conceptos de bien común, justicia y seguridad jurídica.

Al respecto, el estudioso José Alfonso DE SILVA, de la Universidad (São Paulo, identifica como el objeto, vale decir, como causa final derecho parlamentario, al proceso legislativo; esto es, concluye el profesor brasileño, que la razón del derecho parlamentario la encontrar en la necesidad de regular los pasos requeridos para la creación de una norma jurídica.

Sin duda, cada rama del derecho, y por tanto el derecho parlamentario, debe tener sus principios peculiares y propios, pero éstos están iluminados por los grandes principios o fines (según la paradójica explicación escolástica) que deben dar línea, dirección, sentido a todo el tema jurídico.

Las normas, incluidas entre ellas las de derecho parlamentario deben tener un contenido socialmente valioso, que pueda identificarse los fines específicos de la norma en general, sintetizados en los conceptos de bien común, justicia y seguridad.

Al tratar este tema es indispensable hacer referencia a otro de estrecha vinculación con él, que es el de la inmutabilidad de los principios. Debemos determinar si hay en derecho principios inmutables si bien, como sostienen los partidarios del relativismo, éstos son variables según tiempos, lugares y circunstancias y aun, de acuerdo con corrientes del positivismo jurídico, simplemente identificables la voluntad del legislador.

Jacques LECLERCQ, quien identifica los principios fundamentales del derecho con el llamado derecho natural, sostiene que hay un contenido inmutable en el derecho y que ese contenido deriva tal característica, de su dependencia total de las exigencias de la naturaleza sobre del hombre.

Para comprender cabalmente esta posición, que es la del *jus-naturalismo*, debe entenderse que la naturaleza de algo se identifica con "las características esenciales de los seres", características sin las cuales ese algo dejaría de ser lo que es y sería otra cosa.

Desde ese punto de vista, si se acepta por supuesto que el ser humano es además de racional y libre, un ser social por naturaleza, debemos aceptar asimismo que existen ciertos principios

que se derivan precisamente de la característica de sociabilidad humana, pero que también se conectan con sus otros elementos de esencia y que las normas de derecho positivo no pueden, por ende contradecir esos principios que denominamos de *derecho natural*, responden a éste y son, por así decirlo, las que traducen los principios abstractos en normas concretas, sustento de la vida de todas las comunidades humanas.

Cabe agregar que LECLERCQ reconoce que hay otras normas de derecho positivo que no responden a condiciones de toda sociedad, sino que provienen de las características propias de una determinada sociedad, abriendo así las puertas a una posición flexible, que acepta alguna relatividad en las normas, sin excluir un campo amplio en que impera la necesidad del derecho natural.

LECLERCQ agrega: "La ciencia del derecho natural trata de determinar las exigencias del derecho natural". Esto significa que la labor del jurista ha de ser en buena parte la de profundizar en el conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad, para conocer las reglas y los principios del derecho natural.

Así podemos concluir que, por regla general, cada una de las normas de derecho positivo responderá a alguno o algunos principios de derecho natural, precisamente a aquellos que se relacionen con el área social de la rama del derecho a que la norma positiva pertenece y, por tanto, debe regular o cubrir. El derecho parlamentario tiene por ello que responder a los datos que le dan sentido y esencia, aun cuando en la especificidad de cada norma se pide atender a la exigencia del principio de manera diversa.

Por ejemplo, una exigencia del derecho parlamentario es que los integrantes del Parlamento puedan hablar ante éste y exponer sus razones en los debates. Esa exigencia es de derecho natural: el establecimiento del orden de los oradores, el tiempo que se les conceda para cada intervención, la forma y el momento para dar la palabra serán reglas de derecho positivo que no deben contradecir el principio, pero que en la práctica pueden tener infinidad de variables.

Como resultado de esa investigación trataremos de identificar los principios básicos, fundamentales del derecho parlamentario, propios de su esencia y, por consiguiente, indispensables en una regulación positiva, tanto en materia sustantivo o de fondo como en materia adjetiva, o procedimental, y procuraremos identificar estos principios con las reglas vigentes inspiradas en ellos, así como también las que los contradicen, según los preceptos del derecho mexicano.

## PRINCIPIOS SUSTANTIVOS

Como en las demás ramas del derecho, en el derecho parlamentario hay fundamentos o principios esenciales, sustantivos, que se refieren al formato específico de la norma, considerado éste en cuanto al valor social que persigue, y hay también otros principios de carácter procesal, adjetivo en relación con los primeros, que se ocupan de regular las formas de llevar a término las cadenas de actos jurídicos encaminados a lograr que los principios sustantivos se actualicen en la realidad cotidiana de los parlamentos o congresos.

Enumero como principios sustantivos o fundamentales el de representación en primer lugar, porque se encuentra en la base misma del parlamentarismo y porque lleva implícito el problema de determinar quién es el representado, que lo es en principio el pueblo, pero que puede ser la nación o el Estado y que en la práctica suele ser el partido, el grupo político, el sector social del que proviene el representante su corporación, o bien, el conglomerado geográfico de votantes a su favor, En seguida me ocupo del principio de libertad, que se refiere a posibilidad plena del parlamentario para optar por una posición en las diversas etapas del proceso legislativo, lo mismo al participar en los trabajos previos, al deliberar, al argumentar y principalmente, al emitir su voto para colaborar a la integración de la voluntad colectiva.

Otro importante principio del derecho parlamentario es el de la información. Discutir, formarse un criterio y tomar una decisión implica como requisito la información oportuna y suficiente de los legisladores y por ello es necesario determinar cómo se debe obtener la información quiénes están obligados o son sujetos pasivos de este derecho, del derecho activo de los parlamentarios a recibir información.

Finalmente, se encuentra el principio de igualdad de los parlamentarios, en diversos aspectos, pero en especial en lo que se refiere al valor de sus votos. El principio de igualdad está presente en todo el proceso previo, aun cuando en la práctica deben reconocerse algunas excepciones de carácter práctico y más bien relacionadas con los principios procesales y que se fundan en la exigencia del cumplimiento de otro principio, éste adjetivo, que es el de orden.

A partir de estos cuatro principios básicos del derecho parlamentario se pueden plantear, en mi opinión, la mayor parte de los principales problemas y debates teóricos encaminados a formular una teoría del derecho parlamentario.

Por último, es importante advertir los procesales que se analizan como una segunda parte de estas reflexiones son, en efecto, principios de carácter secundario en relación con los cuatro principios sustantivos enunciados con anterioridad, que son básicos e insustituibles. Por tanto, de algún modo los principios adjetivos deben estar subordinados a los principios sustantivos y no los contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización.

En otras palabras, los principios procesales responden a exigencias prácticas y de sentido común, encaminadas a hacer posibles los principios sustantivos, en la actividad de los parlamentos o congresos.

#### PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN

Los integrantes de un Parlamento o Congreso no actúan por sí y para sí, sino en beneficio y en nombre de otros; son representantes y su ser o existencia como tales implica la existencia de sujetos diferentes, que son los representados. Por el principio de la representación, las acciones y decisiones del representante producen sus efectos en los representados

Los parlamentos, desde hace varios siglos, son reuniones de personas que no actúan en nombre propio sino en nombre del rey, del pueblo, de la nación, es decir, de otro u otros.

En alguna época remota, las reuniones de jefes de tribus o de clanes deben de haber sido en cierto modo como las de los accionistas de una empresa moderna: cada quien habla y participa en las decisiones para alcanzar su propio beneficio y si acepta la opinión ajena, o bien, si se pone de acuerdo con los demás, lo hace porque es lo que le conviene en lo personal.

El principio de representación, en cambio, implica una situación totalmente distinta: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado.

El derecho ha empleado en distintas épocas y en diversas materias la figura del representante. La encontramos en el derecho civil, en las instituciones de la patria potestad y la tutela, por medio de las cuales los menores y los incapacitados son representados por padres y tutores; la encontramos en la ficción legal de las personas morales que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones precisamente por medio de sus órganos representativos, lo mismo en las personas colectivas de derecho civil que en las de derecho mercantil o en las corporaciones públicas de derecho administrativo. La encontramos asimismo campo del derecho público y en particular en el derecho constitucional.

En México, los arts. 40 y 41 de la Constitución determinan el principio de la representación del pueblo por los poderes públicos.

El primero de los preceptos citados dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y segundo, que la soberanía popular se ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados.

Muchas si no es que todas las constituciones modernas adoptan principio de la representación, por la gran dificultad, y con frecuente imposibilidad, de que funcione la democracia directa al estilo ateniense, ya que los estados modernos distan mucho en proporción geográfica y en cantidad de ciudadanos de aquellas ciudades-Estado en que todos los ciudadanos libres podían reunirse en el ágora a discutir, las cuestiones de las polis y a tomar en común resoluciones y acude.

Hoy, la magnitud de las comunidades hace imposible esta forma de democracia directa y la democracia representativa es una exigencia de la realidad de los grandes estados modernos. Esto no obsta que se puedan experimentar hoy formas más avanzadas y directa intervención del pueblo en el gobierno, en las decisiones político-administrativas y en las de carácter legislativo, mediante el plebiscito, referéndum, la iniciativa y la acción popular.

Sin embargo, hay que reconocer que, estas formas avanzadas de toma de decisiones de manera directa son útiles para casos excepcionales y presuponen una vigencia previa y cotidiana de un sistema representativo, que aun en el supuesto de la inclusión constitucional de mecanismos de democracia directa mencionados, sigue siendo la estructura político-jurídica básica de los estados modernos.

El principio de que el pueblo o la nación no pueden directamente tomar la gran mayoría de las resoluciones de poder que se requiere para dar vida organizada a la sociedad, llamado *principio de la sensación política*, se manifiesta en el mundo occidental desde la Media -época en que los monarcas y señores convocaban a representantes de los diversos estamentos sociales para escuchar sus consejos y conocer sus opiniones, sin obligación alguna, entonces, de atenderlos-, hasta nuestros días, pasando por la gran experiencia francesa de los Estados Generales que en 1789 se convirtieron por decisión y en Asamblea Nacional.

Pero si bien este principio de la representación es aceptado generalmente y por virtud de él los integrantes de los parlamentos y congresos actúan en nombre de otros, la naturaleza del o de los representados, su identificación e individualización, han sido un problema que generó largas discusiones y a diversas corrientes encaminadas a precisar el concepto.

Durante la Edad Media y posteriormente, hasta los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, prevaleció lo que se llamó el mandato imperativo para los representantes; esto es, que los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar.

Los diputados a los Estados Generales, en especial los del Estado llano, llegaban a París de todos los rincones de Francia con sus *cahiers*, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias.

Pero el torbellino de los acontecimientos hizo que muy pronto los representantes dejaran a un lado esas instrucciones y ante la inminencia de los peligros y la velocidad que tomaron las incidencias políticas, asumieron la representación con un sentido diferente y a partir del juramento del Juego de Pelota, se consideraron a sí mismos como representantes de toda Francia y no sólo de las villas o regiones de donde provenían.

La nueva forma de mandato representativo, contrapuesto al mandato imperativo, se plasmó muy pronto en la *Constitución*, que prohibió tanto las instrucciones a los diputados, como la revocación del mandato.

Esta nueva forma de entender la representación, que unos años después adoptaron las constituciones de los países americanos que se separaban de España, significa que el integrante del Congreso no representa a sus electores ni a su provincia o ciudad, sino a la nación en su conjunto.

Durante todo el siglo XIX prevaleció casi sin discusión esta fórmula explicativa de la representación, pero como en la práctica los representantes, al asumir el poder, actuaban como si ellos fueran los titulares de la soberanía, y no el pueblo, y como este pueblo vio reducido su derecho político a emitir un voto de vez en cuando, para elegir a los que lo representarían en el poder, las críticas no se hicieron esperar, tanto en el campo teórico como en la realidad práctica, que en no pocas ocasiones se encaminó por senderos totalmente opuestos al principio mencionado.

En efecto, se criticó con severidad al parlamentarismo liberal, porque se dijo que es una pura formalidad en la que el pueblo con su voto, legitima a los gobernantes, pero éstos, una vez asumido el cargo, se desentienden de sus electores y gobiernan representando más que al pueblo, a la elite que los encumbró o al grupo político del que forman parte.

Recientemente, con la presencia y creciente protagonismo de los partidos políticos en el manejo de los congresos, el problema se ha agudizado y hoy los integrantes del Poder Legislativo, actúan más representantes de sus partidos o de las categorías sociales de la que forman parte, que como representantes del pueblo en general.

El fenómeno tiene muchas aristas y ha dado lugar a polémicas propuestas encontradas. En nuestro derecho patrio, al menos para cada caso de los diputados, la discusión está resuelta de antemano; el, constitucional dice textualmente que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación.

Esto es, que los diputados (no podría decirse exactamente lo mismo de los senadores) no representan ni a su distrito, ni a su partido a su estamento, ni a su clase social, y mucho menos a su gremio o corporación.

Pero si bien en el mundo del deber ser mexicano la cuestión resuelta, en la vida cotidiana de los parlamentos el problema subsiste. En la práctica, los representantes populares se integran en grupos pactos a ededor de un partido, de un líder o de compromisos contó y actúan en forma de bloque, tanto en los procesos previos a la votación como en el momento de emitir el voto.

Esta forma de actuar de los parlamentarios, explicable por, parte porque un representante aislado y solo poco podría hacer (cuerpo colegiado de varios cientos de individuos, pero criticable otra, porque es en principio una práctica antiparlamentaria, puesto que, los debates, las discusiones y los argumentos en tribuna saldrán sobrando si el Parlamento está integrado por grupos partidistas con su voto comprometido de antemano.

El argumento toral en contra de esta forma de actuar radica precisamente en el principio de la representación: si el representante de la nación, esto es, del pueblo entero, no tendrá por qué someter disciplinas de partido ni por qué aceptar consignas de coordinadores líderes o dirigentes de grupos parlamentarios. El parlamentario no representa a su grupo sino a la nación; por tanto, tendrá que poner encima de intereses parciales o sectoriales, el interés común.

Ésa es, en síntesis, la exigencia del principio de la representa que se atempera por supuesto por la obligación de congruencia con lo ofrecido en campaña y con el hecho de que los votantes lo hacen por doctrina o propuesta partidista concreta. Pero por encima de esas consideraciones, en el momento de emitir el voto, en el acto supremo de contribuir a formar parte de la voluntad popular, el representante debe hacerlo en conciencia y anteponiendo a los demás intereses, el interés superior del bien colectivo, del bien de la nación, que es la entidad a la que representa.

Sin embargo, a pesar de la solución de carácter legislativo y teórico para el caso de nuestro país, el tema no queda resuelto del todo ni en la práctica del Congreso, ni en la teoría jurídico-político de la representación.

En la práctica, los diputados votan en el Congreso, salvo excepciones contadas, en el sentido que les indican los coordinadores de los grupos parlamentarios o los dirigentes de sus partidos, con lo que la disposición del art. 51 queda burlada, entre otras razones porque la regla de que los diputados representan a la nación es un indicativo sin sanción jurídica.

La obligación general de representar a la nación en el momento de tomar una decisión específica frente a un dilema concreto, no es suficientemente clara como para establecer sin sombra de duda el sentido del voto.

Lo cierto es que cada diputado y cada grupo parlamentario, aun cuando voten en forma diferente creerán o al menos sostendrán que están votando por el bien de la nación, bien que no es fácil separar de la abstracción en que generalmente se encuentra, para encarnarlo en una decisión política en un momento determinado y ante una situación específica.

Jorge CARPIZO, en el ensayo denominado "El sistema representativo en México", que forma parte de su obra *Estudios constitucionales*, enumera como características del sistema representativo mexicano seis que, en primera instancia, parece que resuelven *a priori* el problema de la representación:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante, en su actuación, es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado, no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación del mandato.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción de voto individual; consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

Agrega CARPIZO que "las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público" y que "en ella (la representación) se halla el interés del Estado".

Por su Parte, Eberhard SCHÜTT-WETSCHKY, en su artículo titulado "¿Contamos con una adecuada teoría sobre el parlamentarismo?", reconoce que el parlamentarismo concebido desde una posición liberal clásica al modo de John STUART MILL conserva el principio de la representación general de la nación o del pueblo, pero que hay otra fe de entender el parlamentarismo y el principio de la representación. Para explicar esa otra forma de entender el principio, cita la posición realista de Walter BAGEHOT, para quien el partido es el principio vital del sistema representativo.

Para este autor, son los grupos políticos los actores principales en la forma de gobierno parlamentario; enfrenta así a la posición liberal clásica en la que el representante lo es directamente de la nación, el sistema llamado *realista*, en el que el representante lo es de su grupo o su partido.

Otra réplica desde un ángulo muy diferente que se ha hecho al principio de la representación nacional es la que se originó del sistema corporativo, del cual el ejemplo más acabado es el establecido en Italia durante el fascismo, en el que se sostuvo reiteradamente que el parlamentarismo tradicional es una pura ficción y una formalidad ineficaz.

En el sistema corporativo se le atribuyen las más importantes funciones, por motivo de eficacia y de concentración del poder, al Ejecutivo, y se restringen las facultades del Poder Legislativo, que es el representante no del pueblo en su totalidad -al pueblo lo representa el Ejecutivo-, sino de los grupos de interés y de las actividades profesionales.

Según Maurice DUVERGER, la explicación de este problema radica en la creación de instituciones; en su opinión, los partidos políticos representan el papel de mediadores entre los elegidos y los electores.

Para dilucidar el asunto, en mi opinión, hay que distinguir primer término que la representación política tiene diferencias muy marcadas con la representación civil, especialmente porque en la representación del derecho común, el representado es una persona física moral, individualizada, con intereses, voluntad y patrimonio específicos y propios, bien identificados, por los que el representante debe velar. En cambio, en el caso de aceptar que el sujeto representado es nación, encontramos que ésta es una entidad sociológica, "un pueblo que comparte una cultura", lengua, tradiciones, historia, pero que está integrado por un amplio mosaico de grupos, clases sociales y personas todos con intereses a veces comunes, pero otras, distintos y aun encontrados. Por ello, el representante político al serlo de la nación debe buscar el bien general o común en sus actuaciones políticas; aquí es donde nos acercamos a otra fase del problema, en la interpretación este bien o en el énfasis en alguno de sus aspectos, pueden muy bien presentarse en la práctica opciones diferentes pero todas legítimas bien intencionadas; esa es en el fondo la fundamentación del pluralismo político.

Ante la realidad múltiple de la nación aparece un nuevo nivel de representación: el diputado, senador o parlamentario, entre las diversas formas posibles de entender el bien colectivo al que se debe, tendrá que escoger aquella que es congruente con su propia convicción o con la del sector de la nación al que esté ligado.

Su opción, entonces, en un caso concreto deberá estar iluminada por el pensamiento, los valores y las convicciones del grupo político o la clase social o del territorio del que provenga, pero simultáneamente iluminada también por la convicción de que el bien general debe prevalecer sobre el bien particular.

Desde mi punto de vista, la teoría de representación nacional no es sino una cara del principio del humanismo político, que establece que el gobierno se justifica en la medida en que busca el bien común general, por encima de los bienes sectoriales o individuales.

La justificación última de la representación de toda la comunidad por el Poder Legislativo, se encuentra en ese principio. El interés todos o del "todo social" es superior y debe prevalecer sobre el interés de algunos o de "la parte social". Por tanto, el representante tiene, independientemente de la forma específica mediante la cual llegó a su cargo, un mandato político de la nación en su conjunto y no sólo de sus partidarios, de sus votantes o de sus coterráneos.

Finalmente debemos concluir que, si en el momento de votar el legislador, una vez agotadas las discusiones en el seno de su grupo parlamentario y en el pleno, conserva incertidumbre sobre el sentido que debe dar a su voto, tendrá que considerar que el acto de votar es, en último análisis, un acto personalísimo, emanado de una decisión que se toma íntimamente, aun cuando para hacerlo se hayan escuchado opiniones y argumentos previos y tendrá, por tanto, que decidir conforme a la última instancia y máxima autoridad, que es su propia conciencia

#### PRINCIPIO DE LIBERTAD

No habrá un Parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto Libertad jurídica como libertad psicológica o de conciencia.

Un Parlamento para serlo realmente requiere la plena libertad sus integrantes para expresar sus opiniones y, en especial, para emitir su voto en la toma de decisiones colectivas.

El principio de libertad puede ser considerado en varios niveles, referido al menos a dos sujetos diferentes. Los diversos niveles o conceptos de libertad son: el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica.

Los dos sujetos a quienes podemos referir la libertad son el Parlamento como cuerpo colegiado, en su conjunto, con la plenitud de facultades y obligaciones que la *Constitución* y las leyes le confieren supuesto, en los sistemas bicamerales cada una de las cámaras integran; el otro sujeto posible es cada uno de los parlamentarios en particular.

La libertad del cuerpo colegiado como tal es un presupuesto del sistema, o fórmula de Estado, de la división de poderes, ahora aceptada prácticamente en todo el mundo. Por el principio de libertad, el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo en primer lugar, pero también frente a cualquier otro poder formal o informal que pueda pretender impedir o estorbar el ejercicio del derecho del Parlamento a emitir decisiones sin cortapisas, dentro del ámbito de sus facultades legales y constitucionales.

Son los integrantes del Parlamento y éste en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las puestas legislativas de fuera, informándose, oyendo al elector (los expertos, a los periodistas, a la sociedad civil organizada y en general a todos

cuantos integran la opinión pública en un país, pero sin esta atención al sentir y pensar social implique, de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de decidir.

Ha sido un vicio que impide el funcionamiento cabal del sistema de división de poderes el que, en muchos estados, especialmente en Latinoamérica, el Poder Legislativo pierda su libertad ante el Ejecutivo y se convierta en un apéndice de éste, formalizador y legitimador de decisiones ya tomadas fuera de su seno.

Un Parlamento sin libertad colectiva no lo es de verdad; puede serlo en apariencia, formalmente existirá como un órgano electo por ciudadanos, pero no será Poder Legislativo si no cuenta, en la ley y la práctica, con plena autonomía para llegar a sus propios acuerdos.

Ahora bien, la libertad del cuerpo parlamentario que, como reitero, es un requisito de esencia de la división de poderes, se forma a vez por la libertad individual de todos sus integrantes, libertad que como dijimos tiene diversos niveles cercanos entre sí, pero diferentes.

El legislador debe gozar plenamente de la facultad de la persona humana que conocemos como *libre albedrío*, esto es, de la libertad psicológica o interior para tomar decisiones, para escoger entre varias opciones presentes ante su facultad de razonar. Esto significa que un acto libre es lo contrario a un acto necesario o fatal.

Santo Tomás DE AQUINO escribió que "libertad de cualquier cosa es el dominio o potestad de sus actos para costas opuestas". La libertad se opone a la necesidad; las personas somos libres, frente a todo el resto del universo sujeto a leyes necesarias; la libertad es, por otra parte, el presupuesto de toda normatividad. Las órdenes, los mandatos, los simples consejos, los preceptos de cualquier tipo sólo se dan a los seres libres, a los seres humanos o personas que tenemos a la libertad, como cualidad de la voluntad, que consiste en "la potestad para las cosas opuestas". No son libres los astros ni los átomos, no son libres los animales ni los vegetales; en la naturaleza prevalece el principio de causalidad necesaria. Se presenta la causa y se produce necesaria, inevitablemente el efecto; en cambio, la persona humana, único ser en este mundo dotado de razón y voluntad, en un ámbito importante de su propia existencia, es causa libre de sus actos.

No en todo, desde luego; somos seres materiales sujetos a las leyes de la física y somos animales sujetos a las leyes de la biología; nuestra sangre circula independientemente de nuestra voluntad, caemos como los demás cuerpos sujetos a la ley de la gravitación universal y estamos expuestos al calor y al frío, a la luz y al viento, al hambre y al apetito sexual como otros seres vivos, pero también poseemos un estrecho, aunque importante ámbito en el que disfrutamos, si puede decirse así, del libre albedrío: somos los autores de nuestros actos, decidimos por una cosa o por la contraria, optamos por una conducta o por la otra.

Esta libertad interior, psicológica, no puede ser suprimida por nada externo. Nos acompaña en todo momento de nuestra vida consciente y es un dato esencial de la naturaleza humana en su madurez y en su salud física y mental.

Un niño, un demente, un drogado, por causas diferentes cada uno de ellos, no son libres, o no lo son totalmente y, por tanto, no tienen la plenitud jurídica de la personalidad de goce y de ejercicio.

Los legisladores o parlamentarios, para poder serlo, deben tener la personalidad madura, sana y normal en la que la libertad es elemento primordial. En el derecho positivo mexicano se acepta hasta ahora que esta madurez o plenitud que permite a los mexicanos ser ciudadanos, se alcanza a los 18 años.

Pero esa madurez, reconocida para votar en las elecciones y para tener responsabilidad y plenitud de goce y de ejercicio, no se acepta para la incorporación al Congreso; nuestra Constitución, reconoce los 21 años, como edad mínima para ser diputado y los 30 años para ser senador. Esta exigencia de una edad mayor para ser legislador, que la requerida para ser ciudadano, se basa en la convicción de que para la plenitud de la libertad y de la independencia de criterio y para la posibilidad de tomar decisiones maduras, hay que estar más allá de la adolescencia.

La libertad psicológica de los legisladores, a la que antes me referí, es un presupuesto, un principio de derecho parlamentario, pero también lo son la libertad física y la libertad jurídica de los integrantes del Parlamento, que no pueden ni deben ser constreñidos, amenazados o coaccionados en forma alguna para tomar decisiones o para no tomarlas.

¿Qué es la libertad física?, ¿qué es libertad jurídica? La falta de libertad física consiste en que se impida de hecho a una persona, mediante el ejercicio actual de la fuerza, el cumplimiento de una decisión tomada; ejemplos de estos casos los encontramos en la prisión, las cadenas, la aprehensión y, en general, la violencia.

La falta de libertad jurídica consiste en que hay una norma vigente, obligatoria, que nos indica qué hacer, cómo actuar. Lo importante que ni la falta de libertad física ni la falta de libertad jurídica, limitan la libertad interior o libre albedrío. Interiormente podemos decidir que nos parezca mejor, aun cuando hacia el exterior no podamos expresarlo o ejecutarlo.

En el juego de libertades particulares, la garantía de que la voluntad del legislador no podrá ser nunca obligada sino, en todo caso, convencida para expresarse; la plenitud conceptual y real de la libertad eso consiste y es un requisito de la vida del Congreso.

Hablar, discutir, criticar, argumentar y finalmente votar en sentido o en otro no son sino expresiones externas del principio de la libertad interior, y manifestaciones de la libertad física y de la libertad jurídica de los legisladores.

Ahora, si bien es cierto que la libertad intrínseca no se puede perder en tanto la persona lo sea en su esencia o sustancia, lo cierto es que las formas externas de esa libertad, sus expresiones y sus manifestaciones en voces, palabras escritas o actos, pueden estar sujetas a limitaciones de carácter físico o a presiones de carácter psicológico, que será necesario atajar e impedir, para asegurar tanto en la ley como en realidad que el principio de libertad no se rompa y con ello se haga inútil y fórmula vacía el trabajo del Congreso.

La libertad de los parlamentarios puede restringirse o atacarse, por la fuerza, como ha sucedido frecuentemente y la historia nos lo testimonia; **no** son pocos los casos en los que los militares con las armas en la mano interrumpen las sesiones de un Congreso, ni son extraños los casos en que una multitud impide el ejercicio libre de la función parlamentaria. El Ejecutivo, el ejército, grupos armados de cualquier índole, motines, multitudes vociferantes, pueden impedir y de hecho han impedido el ejercicio libre del trabajo legislativo y con ello impiden, en la práctica, la existencia **misma del Parlamento**.

También puede haber una presión que, sin llegar al ejercicio de la fuerza bruta, limite la plenitud de libertad en los legisladores; una campaña por los medios de comunicación, una turba en las galerías o manifestaciones recorriendo las calles de la ciudad o rodeando el recinto, ejercen en forma más o menos indirecta, más o menos determinante, presión sobre las decisiones de los legisladores, que por supuesto ni ante las armas ni ante las turbas debieran dejarse amedrentar; aun cuando lo cierto es que una serenidad superior y un acto heroico no son algo fácil de encontrar.

La historia en general, pero en especial la hispanoamericana, está llena de ejemplos de golpes de mano, de motines, de disolución violenta de los parlamentos y congresos, por orden y parte, de los representantes del Poder Ejecutivo, o bien, simplemente por las fuerzas armadas.

Para poner tan solo dos ejemplos entre muchos posibles, bastan el caso de Fujimori en Perú, que disolvió el parlamento casi inmediatamente después de que asumió por elecciones legítimas el Poder Ejecutivo y gobernó de hecho en tanto reestructuró a su gusto y manera el otro poder que se suponía que tendría que sujetarlo y contrarrestarlo.

En México, nadie puede recordar sin dolor la actitud del dictador Victoriano Huerta, quien después de asesinar dos legisladores: el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara Baja de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso, mediante un decreto presidencial, sin más fundamento que la fuerza.

Casos como los interiores, repetidos hasta el cansancio, se han dado en nuestros países americanos; en lo personal me tocó el acalorado debate y vocación en el Colegio Electoral que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, en una sesión larguísima, de cerca de 20 horas, en la que votaron a favor, los diputados del PRI, en contra de los del PAN, entre los que me encontraba, y se retiraron de la sesión los diputados de la izquierda, integrantes de la Alianza Democrática Nacional. En la madrugada, prácticamente al finalizar la sesión, nos enteramos de que el Palacio Legislativo estaba rodeado de soldados, hecho que denunció en la tribuna el entonces diputado panista Arturo Ocampo, quien reclamó en nombre de todos sus compañeros esa amenazadora presencia, de la que serían responsables el presidente saliente, Miguel de la Madrid, y el entrante, Carlos Salinas.

Estas actitudes y acciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, duda impiden de hecho el funcionamiento del Congreso, pero hay otras presiones y maniobras, que, si bien no impiden plenamente la libertad los legisladores, sí la restringen y condicionan. Me refiero a presiones

del Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidas contra de la carrera política de los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en Estados Unidos de América, a través de lo que se llama el *lobbying* o cabildeo, forma de fluir en la voluntad de los congresistas y senadores, para que den voto en favor de intereses no ciertamente de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y *lobbistas*.

El requerimiento debe ser, por tanto, preservar a toda costa y con base en la ley, la libertad de los legisladores frente a la fuerza y amenazas reales.

Más difícil será defender la libertad frente a riesgos de otro tipo que no la suprimen, pero sí la condicionan; el principio de derecho civil establece que *coacta voluntas voluntas est*. Nos referimos a la posibilidad de que los legisladores sacrifiquen voluntariamente su libertad de decisión a la voluntad de otro o de otros para evitar un daño o a cambio de un beneficio personal. No contradecir a su grupo o al poderoso Poder Ejecutivo o no poner en riesgo sus ingresos o su carrera personal pueden ser razones suficientes para que esos legisladores voten en sentido contrario a sus convicciones o principios.

Se trata en estos casos de formas diferentes de coaccionar la libertad, acotada por el temor a que otros vean o sepan o conozcan el sentido de una votación, por los daños personales que pudieran sobrevenir los bienes que pudieran no llegar.

Diversas normas, tanto constitucionales como de leyes secundarias y reglamentos, se han expedido con el objeto de preservar la libertad plena en el ejercicio de la función legislativa. El voto secreto para algunas de las determinaciones de los legisladores es uno de esos mecanismos jurídicos encaminados a proteger la libertad de quienes tengan que tomar determinaciones con riesgo de represalias, o bien, con riesgo de demostrar preferencias personales, delante de los interesados, en el caso de elegir a compañeros legisladores para cargos en asamblea.

El voto secreto no se usa para cualquier tipo de votación ni es única ni la más importante reglamentación encaminada a protegerla libertad de los legisladores; en nuestro derecho, se restringe a 1 casos en los cuales se eligen personas.

En la legislación mexicana, tanto constitucional como secundaria, diversos artículos encarnan el principio de la defensa de la libertad de los legisladores frente a posibles ataques encaminados a restringirla o anularla:

- a) El art. 62 de la *Constitución* establece que los diputados y senadores no podrán desempeñar cargos, comisiones o empleos en el gobierno, por los que se disfrute sueldo. Este precepto protege la libertad ante el Poder Ejecutivo, que bien puede ser limitada por el camino de la dependencia económica del legislador, que al recibir ingresos de un poder al que legalmente tiene que supervisar y equilibrar, pone en tela de juicio su imparcialidad.
- b) El art. 61 constitucional determina que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y podrán ser reconvenidos por ellas. La libertad de expresar opiniones es protegida así, haciendo a **un** lado posibles barreras

de carácter legal, amenazas de juicios futuros, de procesos o denuncias por aquello que se declara con el carácter de legislador.

c) En el mismo precepto se ordena al presidente de cada Cámara que vele por el respeto al fuero constitucional de los parlamentarios y por la inviolabilidad del recinto en el que sesionan. Esta disposición garantiza, por una parte, la seguridad del inmueble que constituye el recinto de los legisladores, que no puede ser violentado **ni** por la fuerza pública, ni por grupos o personas que pongan en riesgo la seguridad de los legisladores, o impidan o entorpezcan los debates o las votaciones y, por otra, impide que se violente el fuero de los legisladores, que los protege de detenciones arbitrarias.

d) El art. 111 de la *Constitución* consagra el denominado *fuero constitucional para* diversos funcionarios, entre ellos los integrantes del Poder Legislativo, quienes no pueden ser sujetos a juicio o procedimiento penal sin que, antes, la Cámara de Diputados haya declarado, mediante el procedimiento llamado *juicio* de procedibilidad, que ha lugar a proceder contra el inculpado, esto es, si se le retira o no el fuero que lo protege.

El problema de, la Libertad de los parlamentarios, por otra parte, está íntimamente ligado con lo que se ha denominado la *disciplina del voto*. El tema se trató en relación con la representación, al intentar identificar al mandante político del representante o, dicho de otro modo, a la entidad representada.

Desde el punto de vista de la libertad, el legislador puede comprometer su voto a la disciplina de su partido, a la decisión de su grupo parlamentario, o bien, reservarse para votar en forma independiente.

Jean-Claude COLLIARD en su obra *Los regímenes Parlamentarios contemporáneos*, por medio de estadísticas hechas en diversos países del norte y del centro de Europa, llega a la conclusión de que principalmente en el caso de los grandes partidos, la disciplina es una realidad constante y su rompimiento, una excepción.

Un ejemplo contrario a la práctica de la disciplina del voto lo encontramos en Estados Unidos de América, país **en** el cual, a pesar poderío de los grandes partidos, **no** hay una tradición de disciplina del voto.

Gracias a la observación directa de la vida parlamentaria de nuestro país, puedo atestiguar que el fenómeno de la disciplina del voto sido también una constante, con algunas excepciones notables que han dado lugar, con el transcurso del tiempo, a escisiones partidistas.

Lo importante, de todas maneras, es constatar **que** la discusión misma del tema presupone de entrada la libertad del legislador para expresar su punto de vista, bien en la tribuna o simplemente con ejercicio de su voto.

La necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios, de integrar en el Parlamento un núcleo de votantes coincidentes y constantes, no puede llevarse al extremo de impedir la

libertad de los legisladores y debe tener siempre como motivo, cuando se imponga, una, causa socialmente valiosa.

*Si* la disciplina se pretende imponer o se impone de hecho únicamente para mantener la unidad, pero esa unidad no se emplea a su vez **para la búsqueda del bien común**, el legislador no sólo está en el pleno derecho de romper la disciplina, sino que será su deber hacerlo.

De algún modo volvernos a **un** tema ya abordado: en caso de duda en caso de discrepancia con el grupo al cual se pertenece, la responsabilidad personal no puede delegarse en el líder parlamentario, ni siquiera en la mayoría del grupo, ni **en un órgano partidista**; la responsabilidad es absolutamente personal y el voto debe ejercerse en conciencia **en** ejercicio de la libertad personal.

## PRINCIPIO DE INFORMACIÓN

Para la **torna** de decisiones, todo el mundo lo sabe, se requiere **información**. Los errores en la toma de determinaciones, a menudo **se derivan** de información incompleta, equivocada o falsa; así, los **gobiernos modernos** cuentan con amplios esquemas informativos en toda la **amplia** gama de áreas en las que se multiplica la vida social **actual**.

Pero en el mundo de la política, el que frecuentemente acapara la información es el Poder Ejecutivo; el Ejecutivo maneja los recursos económicos y humanos del gobierno y, por tanto, es el que cuenta con más cantidad de información, con información oportuna y **con** datos de la realidad, obtenidos al día. De la administración pública dependen las oficinas de estadística, de informática y de investigación.

De esta realidad se deriva el hecho de que haya sido por mucho tiempo el mismo Poder Ejecutivo el protagonista principal de la función legislativa y, por consiguiente, que los congresos y parlamentos con mucha frecuencia se conviertan en telones de fondo, en coros griegos que dan el contrapunto al actor principal, pero que por no contar con la información suficiente y oportuna no ejercen a plenitud su función de poder independiente y equilibrador.

Por supuesto que no es la más oportuna y mejor información del Ejecutivo la única razón por la que éste haya, asumido en la práctica política por largas temporadas las funciones legislativas, pero no deja de ser una causa muy notable de su primacía política.

En México nuestros constitucionalistas han estudiado la historia de las facultades extraordinarias para legislar a través de los diversos textos constitucionales y, o bien tan sólo constatan el hecho, o lo atribuyen a causas puramente políticas. Así lo han hecho Jorge CARPIZO en sus estudios constitucionales y el especialista J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, al estudiar el art. 49 en *La Constitución Política comentada*, publicada en 1994 por la Universidad Nacional Autónoma de México, en colaboración con la Procuraduría General de la República.

Es ampliamente conocida la historia de la interpretación judicial al texto del art. 49 constitucional (50 en la *Constitución* de 1857), que toleró y sancionó la práctica de otorgar al Presidente facultades de legislar aun fuera de las situaciones de emergencia previstas por el art. 29 del mismo código político.

No fue sino hasta la reforma promovida por el propio Ejecutivo, entonces el general Lázaro Cárdenas, en 1937, cuando se precisó el texto del art. 49 y se puso **límite** a esa costumbre. A pesar de ello, el Ejecutivo siguió siendo la fuente principal de las iniciativas que se aprueban en el Congreso y es un clásico del constitucionalismo mexicano, Felipe TENA RAMIREZ, quien estudia el tema de las facultades extraordinarias y de la costumbre de que aun limitadas éstas, siga siendo el Presidente el verdadero legislador en nuestra patria.

TENA RAMÍREZ, **no** sólo hace un estudio exhaustivo de, las diversas etapas por las que han pasado las facultades extraordinarias de legislar, sino que nos acerca al punto relacionado con el principio de la información que aquí sostenemos. Dice el maestro TENA, justificando las, facultades extraordinarias, que "la legislación eminentemente técnica especializada que se ha impuesto en nuestra época, no puede dejarse a cargo de asambleas legislativas, sino que debe ser elaborada por comisiones técnicas". Agrega que la designación de esas comisiones, del corresponder al Ejecutivo, porque tal designación debe hacerse "con unidad de criterio y sin influencia política".

Las razones expuestas por el tratadista mexicano son las que a través del tiempo se han usado para cargar el peso de la actividad legislativa más en el representante del Poder Ejecutivo que en las cámaras que integran el Legislativo. El Presidente puede convocar a expertos que redacten el proyecto de la ley, "con unidad de criterio", esto es, con el criterio que él les imponga y sin "influencia política"; se sobreentiende, que sin influencia política diferente de la suya.

El tratadista mexicano reconoce, sin decirlo, que estar informado, contar con técnicos que puedan plasmar en textos legales la opinión el criterio del Ejecutivo, es una forma real de ejercer el poder. Los Legisladores son muchos, en consecuencia, muchos criterios pertenecen diversas corrientes ideológicas y, por tanto, introducirán en la elaboración de las leyes sus opiniones, con lo que el texto recibirá "influencia política".

TENA RAMÍREZ acepta que estar informado, como lo está el Presidente a través de sus técnicos, confiere poder y no se preocupa, aparentemente por el desequilibrio entre los órganos Legislativo y Ejecutivo.

En mi opinión, ese reconocimiento de un hecho no puede de ninguna manera justificarlo y en un proceso hacia una verdadera división de poderes las cosas deben cambiar y las cámaras deberán contar cada vez más, con técnicos de apoyo y con sistemas modernos de información.

En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta época., muy recientes, con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxilien, pero aun contando con

ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que esté cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo.

Giovanni SARTORI, en su obra *¿Qué es la democracia?*, recuerda la invocación platónica al rey-filósofo, que ha trascendido históricamente como la exigencia de que el gobierno tenga conocimiento, *episteme*, y junto con esta idea la complementaria que se ha usado tradicionalmente para objetar la democracia: que el pueblo "no sabe", carece de *episteme*, sólo tiene *doxa*, esto es opinión más no facultad decisorio. El concepto lo tuvo Porfirio Díaz; durante muchos años él decidió por todos, hasta que consideró, en sus famosas declaraciones al periodista James Creelman, que el pueblo ya estaba preparado para escoger y cambiar a sus gobernadores.

La misma idea de la incapacidad para la democracia se trasladó a los legisladores: no están o no estaban capacitados para legislar; por tanto, lo hacía o lo hace el Ejecutivo. TENA RAMÍREZ dice en su libro *Derecho constitucional* (en 1944), que, en México, "los cuerpos legislativos nunca se han distinguido por la preparación y ecuanimidad que son indispensables para una buena labor legislativas.

Con estos criterios se confirman dos conceptos; uno: para legislar hoy que saber, esto es, estar informado y dos: El Ejecutivo sí sabe, está informado, y el Legislativo no. Afortunadamente, el segundo de ellos va en retirada y los legisladores asumen cada vez más su papel, se informan y exigen del Ejecutivo información.

Por tal razón, reitero, el principio de información, hoy más que nunca es un principio fundamental del derecho parlamentario moderno. Los legisladores, los integrantes de los parlamentos, deben saber, deben estar informados y es precisamente el Ejecutivo, el que, al tener la información, está obligado a proporcionarla al otro poder. Esta información, como es evidente, debe ser completa, veraz y oportuna.

CARRE DE MALBERGI, ha dicho que el fenómeno más sorprendente del régimen parlamentario es de hecho la supeditación del Ejecutivo al Legislativo. Es cierto, en los sistemas parlamentarios el Poder Ejecutivo reduce sus facultades hasta convertirse con frecuencia en un símbolo sin más funciones que las protocolarias. En los sistemas presidencialistas las cosas han ido más lentamente; el equilibrio de poderes sigue inclinado a favor del Ejecutivo, lo mismo en democracias desarrolladas como la estadounidense, que en democracias incipientes como la mexicana; pero los pasos hacia un fortalecimiento del Parlamento frente al Presidente se va dando con firmeza.

En la *Constitución* mexicana, hay varios preceptos que consagran el principio del derecho de los legisladores a la información. Uno de ellos es el art. 69, que dispone en su primera parte que, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la práctica, durante muchos años, el día de apertura de sesiones del Congreso fue más bien el día del "informe"; el Presidente se convertía en el personaje central, sus secretarios de Estado y otros funcionarios ocupaban los primeros lugares, los medios de comunicaciones se encargaban de mostrar al público todos los pasos que el primer mandatario daba desde su casa hasta el recinto del Congreso, que no era otra cosa que el gran escenario para el lucimiento del informante.

Los legisladores quedaban reclusos a un público agradecido, dispuesto a aplaudir cuando se les indicara y rodeados de miembros del Estado Mayor Presidencial, de burócratas de alto rango y de la familia del Presidente.

El mismo Congreso y la obligación de informar se convirtieron en, el motivo principal y pretexto para exaltar al Presidente a las más altas esferas de la atención y en algunos casos, a la adoración pública. Nadie recordaba que el informar es tan sólo una obligación que tiene el Ejecutivo frente al Legislativo y que, en puridad, el informante justifica su presencia en el acto de la apertura de las sesiones del Congreso, con el cumplimiento de un deber frente a los representantes de la nación.

Con el correr del tiempo, el día del informe ha ido pasando de ser el día del Presidente, a ser como la *Constitución* lo ordena: el día de Congreso, cuando éste inaugura sus trabajos los que, para que sean eficaces, requieren de los datos que le proporcione el titular del Ejecutivo en su informe.

Otro precepto relacionado con el principio de información que debe campar en los trabajos parlamentarios es el contenido en el primer párrafo del art. 93 constitucional, que obliga a los secretarios de Despacho y jefes de departamentos administrativos (estos últimos inexistentes en el actual organigrama de la administración pública), a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Esta obligación es complementaria de la establecida en el art. 69 y responde a la misma intención del legislador constitucional de que la administración pública nutra con su información al Congreso.

Debe entenderse, lógicamente, que el informe de los secretarios de Estado ha de ser más minucioso y circunstanciado que el del Presidente, que se ocupa del "estado general" de la administración; al no dársele a los informes de los secretarios y jefes de departamento el calificativo de generales, se entiende que deben ser particularizados y más precisos que el del titular del Ejecutivo.

En el segundo párrafo del mismo art. 93 se plasma un derecho que tienen las cámaras y una obligación concomitante que tienen los secretarios de Estado, el procurador general de Justicia, los jefes de departamentos administrativos y aun los directores y administradores de los organismos paraestatales. El derecho de las cámaras es el de llamar a los funcionarios enumerados antes y la obligación de éstos es acudir al llamado, a informar, a los congresistas sobre sus respectivos ramos o actividades, pero sólo, así lo establece el precepto, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a dichos ramos o actividades.

En la interpretación de esta disposición, que es fundamental para la actualización fáctica del principio de información, se han históricamente; sin embargo, dos vicios contrarios que no responden al espíritu de ordenamiento.

Por una parte, la presencia de los secretarios de Estado y, ocasionalmente, otros funcionarios ante las cámaras, se efectuaba como un ensayo menor de un informe presidencial; más que informar a los legisladores, el alto funcionario, generalmente aspirante a gobernar, se convertía en el personaje clave del acto y en lugar de un informe de él a los parlamentarios que lo habían requerido, el acto era en proporción, 8 día de lucimiento como lo era el informe presidencial a la apertura de las sesiones. El protocolo adoptado se hacía con frecuencia rígido y acartonado, con muchas facilidades para el lucimiento del informante muchas limitaciones a los interesados en la información, para inquirir o replicar.

El otro vicio es, por el contrario, en el que caen los mismos legisladores, en especial los de oposición, que quieren estar citando constantemente a los funcionarios públicos por cualquier motivo y sin que mide la razón fundamental establecida en el precepto, de que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividad.

Por otra parte, en el mismo art. 93, pero en su tercero y último párrafo, se abre la posibilidad de que las cámaras integren comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria. En este caso, la información recabada se deberá hacer del conocimiento del Ejecutivo, pero ésta básicamente tiene que ser una información útil para el Poder Legislativo.

El párrafo de que se trata no está redactado con nitidez y en él se dice que las cámaras, "a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores", tienen la facultad de integrar las mencionadas comisiones investigadoras.

La ambigüedad del precepto ha dado lugar a interesantes debates en los que la mayoría que apoya al Ejecutivo, y protectora de oficio de los organismos de la administración paraestatal, ha sostenido que la propuesta puede ser de la minoría, una cuarta parte en la Cámara Baja y la mitad en el senado, pero que se requiere una votación de mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los integrantes de la cámara en que se debata el asunto, para integrar la comisión.

La oposición, por su parte, ha sostenido (y comparto y he definido esta posición) que basta que se cumpla con el número de solicitantes establecido para que, ipso-jure, se integre la comisión. La interpretación contraria dejaría sin sentido a la disposición, ¿para qué se requiere un número determinado de solicitantes, si después se rechaza la solicitud? Si para la aprobación de la petición el legislador hubiera pensado en exigir la mayoría absoluta, era ocioso exigir un porcentaje determinado para hacer la propuesta o solicitud: sería suficiente que un solo legislador la presentara para que ésta fuera aceptada o rechazada por pleno.

En realidad, lo que el párrafo contiene es un derecho de las minorías para fiscalizar y vigilar a los organismos de la administración descentralizada, sin la anuencia y aun contra la opinión del grupo mayoritario en el Congreso.

En las leyes secundarias, como la *Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* y la *Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y en el Reglamento para el *Gobierno Interior de, Congreso* se podrán encontrar otros ordenamientos que responden principio de información a que nos referimos.

Destaco en especial las importantes disposiciones contenidas en los arts. 89 y 90 del *Reglamentario para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que autorizan a las Comisiones de las cámaras del Congreso, para solicitar a "cualquier archivo oficinas de la Nación" información 'y copias de documentos, así como tener conferencias con altos funcionarios del Ejecutivo, quienes están obligados a atenderlos".

Finalmente, cabe decir que, en la medida en que las cámaras se integran con legisladores de partidos distintos al del Ejecutivo, van en aumento los órganos internos de investigación e información y se hacen efectivos los asesores y auxiliares competentes y especializados, tanto de diputados y senadores, como de las comisiones.

#### PRINCIPIO DE IGUALDAD

La igualdad es un valor al que los hombres han aspirado como un ideal alcanzable, a partir de la realidad formada por desigualdades de todo tipo. ARISTÓTELES, en la *Ética Nicomaquea*, el libro V, identifica la igualdad con la justicia, al decir:

Son" Pues tenidos por injustos, el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo pues, es lo legal y lo igual, lo injusto lo ¡legal y lo desigual.

En la Revolución francesa fue la igualdad, junto con la libertad y la fraternidad, integrante de la trilogía de aspiraciones políticas que movieron a las turbas de París, pero también a los diputados de los Estados Generales y a muchos franceses más, en el campo y en otras ciudades, a derrumbar al antiguo régimen, que se fundaba precisamente en la desigualdad.

De esa época nos viene el concepto moderno de igualdad como aspiración, como ideal de una estructura social en la que todos sean tratados igual por la ley y sean iguales ante la autoridad. La Revolución francesa, buscó terminar con los títulos nobiliarios, que hacían de las estructuras sociales, jerarquías en las que algunos pocos se encontraban arriba, detentadores de derechos, propiedades y privilegios y otros, muchos otros, se encontraban abajo, sujetos a voluntades ajenas, cargados de obligaciones y de trabajos, sin derechos claros y sin ningún privilegio.

La Revolución francesa abolió la diferencia entre nobles y plebeyos, entre aristócratas y villanos, juzgó y guillotizó al ciudadano Luis Capeto, descendiente de una dinastía real que

había durado mil años en el trono. Sin embargo, a pesar de su solemne declaración igualitaria, trasplantada a todas las constituciones modernas, la igualdad sigue siendo una aspiración.

Los seres humanos somos desiguales en sexo, edad, raza, preparación, creencias, aptitudes, fuerza física, salud, propiedades y posesiones, y esa desigualdad real provoca tratos desiguales frecuentemente injustos.

Entonces, ¿a qué principio de igualdad nos referimos cuando decimos que lo es del derecho parlamentario, sin desconocer que lo es también en forma mucho más amplia, universal, diría yo, del derecho constitucional moderno? Para responder a esta pregunta tenemos que rastrear el concepto más atrás en el tiempo y en otro ámbito totalmente diferente, en el que la igualdad es o puede ser una realidad.

El mundo antiguo no conoció la igualdad; más bien se cimentó siempre en la aceptación de la desigualdad. Las sociedades se formaban de relaciones entre desiguales: libres y esclavos, propios y extraños, hombres y mujeres. Hasta los cultos y reflexivos griegos, incluido ARISTÓTELES con toda su profundidad y todo su humanismo, aceptaban la desigualdad como algo normal, inherente a la vida colectiva y tan natural como las estaciones o las fases de la Luna.

No fue sino hasta la aparición del cristianismo en el mundo cuando se pensó por vez primera en que había un aspecto al menos en que los seres humanos somos iguales, a pesar de las diferencias circunstanciales. Todos, predicó el cristianismo, tenemos la eminente dignidad de ser hijos de Dios y redimidos por Cristo. Fue una idea religiosa que consiguió que se abrigara en la mente de los hombres el nuevo concepto, la posibilidad de que, en algo, en un punto al menos, pero un punto crucial, toda la humanidad tuviera algo en común.

Los franceses llevaron la idea al terreno político, enumeraron los derechos fundamentales que dan al hombre y al ciudadano una dignidad igual para todos, pero la concepción original responde a convicciones plenamente religiosas y exclusivamente cristianas. Pobres y ricos, sanos y enfermos, libres y esclavos, mujeres y varones, niños y ancianos, todos fuimos rescatados por el mismo sacrificio, todos podemos encontrar el camino correcto, la vida plena del espíritu y la verdad.

De ese elevado principio de raíces espirituales y dogmáticas tendremos que descender a la realidad cotidiana, en donde prevalecen las desigualdades y en donde éstas reclaman reconocimiento, respeto y aceptación, de ahí la actual valoración del pluralismo como un hecho que enriquece y acrecienta a las comunidades. Pero de ahí también la encarnación en reglas concretas de derecho, de la necesidad de buscar la igualdad, como aspiración, como exigencia de equidad. Las constituciones declaran libres e iguales a todos los seres humanos, las leyes civiles establecen la igualdad entre el hombre y la mujer, las leyes laborales determinan que a trabajo igual debe corresponder salario igual.

Y ya en este campo de las expresiones concretas del valor de la igualdad en los preceptos jurídicos, encontramos en el derecho político, principalmente, pero no sólo en él, el principio

de "un hombre un voto", sustento de la democracia y fórmula esencial de una sociedad de iguales.

SARTORI, en *¿Qué es la democracia?*, cuando se refiere a la igualdad distingue entre la igualdad en singular, a la que define como una "idea-protesta", agregaría yo, como un concepto ideal, como una aspiración, como una meta por alcanzar, y las igualdades en plural, entre las que pone a la igualdad jurídico-política, a la igualdad social, a la igualdad de oportunidades dentro de un cuadro más amplio, en el que por momentos se entiende que la justicia es una virtud derivada de la igualdad. Cita a ARISTÓTELES, que distinguió la igualdad aritmética o numérica -lo mismo para todos- de la igualdad proporcional -mismo a los mismos.

A partir de estas consideraciones se llegó a la definición de justicia, que es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, otra forma de expresar la síntesis latina: *suum cuique tribuere*, atribuir a cada uno lo que le corresponde, dar a cada quien lo que le es propio, lo suyo.

Ahora bien, de vuelta al campo concreto del derecho parlamentario, que forma parte del derecho político, encontramos que en los parlamentos y congresos, el principio igualitario de "un hombre un voto" rige como una verdad *a priori de la existencia* misma de los cuerpos colegiados. En los cuerpos legislativos, todos los integrantes, diferentes por diversas circunstancias, son iguales en al menos dos puntos clave: en su representación -todos representan por igual al Estado o a la nación- y todos en el desempeño de su función tienen los mismo derechos y las mismas obligaciones.

En especial, la igualdad de los parlamentarios o legisladores radica en el valor de su voto, idéntico al de los demás y en la posibilidad de participar en los trabajos y debates para el desempeño de sus atribuciones.

Las desigualdades reales, edad o sexo, origen, partidario o fórmula de acceso al cargo por votación directa o por representación proporcional, no producen ni desigualdad en el voto y tampoco desigualdad en las oportunidades de participación en los procesos.

En el derecho constitucional mexicano no hay ningún precepto que se refiera al valor de los votos en forma directa, como sí existe la refiera al valor de los votos en forma indirecta, como sí existe la referencia exacta en las disposiciones que regulan las sociedades cooperativas de organización para la producción o el consumo.

No obstante, a pesar de esa ausencia, nadie pone en duda que los votos de los integrantes de las cámaras tienen en cada una de ellas un valor idéntico. No valen más ni los votos de los funcionarios de la mesa directiva ni los de los coordinadores o "jefes" de los diversos grupos parlamentarios.

Más bien, en la legislación se da por sentado este principio, cuando se dice que las decisiones se tomarán por mayoría de votos, simple calificada o que se votará en secreto o de viva voz. En todos los casos sin decirlo, se está aceptando de entrada el principio de igualdad.

El principio de igualdad se manifiesta también en la posibilidad que tienen todos los integrantes de un cuerpo legislativo de ser nombrados o electos por sus colegas para ocupar los cargos directivos, o bien, la comisiones o funciones que se requieren para la marcha de los asuntos que se tratan y se resuelven en los congresos.

Esta igualdad de posibilidad de servir en algún cargo se confirma y se refuerza con la práctica frecuente en los parlamentos y congreso de hacer temporales y rotativos esos cargos, con lo que se facilita el acceso a ellos a un número mayor de legisladores o parlamentarios.

Hubo en nuestra legislación una sola excepción a este principio que encontramos en los arts. 56 y 86 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que respectivamente confieren a los presidentes de las comisiones de diputados y senadores, "voto de calidad" en caso de empate en las decisiones de éstas.

Cabe aclarar que este mecanismo sirve para destrabar un trámite que no es definitivo y que puede ser confirmado o corregido por la decisión del pleno, en la cual no se reconoce ningún voto de calidad, si, por el contrario, la igualdad de todos los votos, incluidos el presidente de la cámara y los demás integrantes de la mesa directiva.

Finalmente, hay que agregar que la igualdad debe extenderse a las obligaciones de los legisladores, pero también a sus emolumentos prerrogativas.

Iría en contra del principio de igualdad y por ende del buen funcionamiento de un cuerpo colegiado, el que algunos de los parlamentarios recibieran más que otros, o bien, que la distribución de los pagos emolumentos y su monto, quedaran en manos de unos cuantos. Tal posibilidad atentaría directamente en contra de la función libre de deliberación y el voto, pues la dependencia económica es causa general, en el mundo de la realidad, de disminución de la libertad.

Por último, la igualdad de los legisladores implica su idéntica posibilidad de acceso a los servicios de asesores y técnicos de las cámaras, a los informes, archivos, bibliotecas, hemerotecas, precedentes doctrina acumulados por el Congreso a través del tiempo.

La modernidad de los medios electrónicos de informática exige que cada legislador cuente con una terminal de computación, que permita el acceso libre a toda la información mencionada.

## **PRINCIPIOS ADJETIVOS**

El resultado final del trabajo parlamentario es una ley o una resolución de otro tipo, formalmente legislativa, aun cuando no lo sea materialmente. Su contenido estará inspirado por los valores sociales que imperen en la sociedad, será la manifestación de la voluntad colectiva, y deberá ser iluminada por los principios sustantivos del derecho parlamentario a que me referí antes, pero la serie de actos que deber sucederse para llegar a la votación final constituyen el proceso legislativo y éste responde a sus propias reglas y principios. De

éstos nos ocuparemos en los apartados siguientes, no sin antes detenernos en algunas consideraciones de carácter general.

A fin de alcanzar las metas u objetivos para los que existen los parlamentos, es necesario seguir cierto camino, una secuencia de actos que en su concatenación conduzcan a la toma de la decisión colectiva, que puede ser lo mismo, como ya se dijo, la aprobación de una ley, su modificación, una resolución en materia económica, un juicio político, o cualquier otra determinación dentro del amplio campo de la competencia de los parlamentos o congresos modernos.

Los principios procesales o adjetivos son, entonces, las exigencias o los requisitos que deben cuidarse y cumplirse para que los trabajos legislativos se conduzcan con orden, con eficacia y en un tiempo prudente, de tal modo que los principios sustantivos encuentren en el trabajo de los congresistas o parlamentarios, su encarnación en las leyes y en las otras determinaciones que se tomen en forma colegiada.

Los principios procesales son, por tanto, instrumentales respecto de los sustantivos, deben estar al servicio de éstos, facilitarlos y darles cauce. Sin los principios sustantivos, los procesales no tendrían razón de ser; pero sin los principios procesales y su cumplimiento, los principios esenciales o sustantivos quedarían perennemente, en un espacio ideal, abstracto o teórico. Podrían ser en todo caso motivo de discusiones académicas, pero estarían lejos de orientar el funcionamiento de algo tan vivo e impredecible como es ese cuerpo deliberativo y decisorio. que llamamos Parlamento.

Es bien sabido que todo cuerpo colegiado que se ocupa de algún asunto con intención de tomar una decisión común puede desviarse, perderse en discusiones interminables, dejarse intimidar intrínseca o extrínsecamente, desintegrarse o en el peor de los casos, no llegar a una conclusión, o bien, llegar a ella por cansancio, por aburrimiento o por una votación inconsciente o mal informado.

El "asambleísmo" es un riesgo que corre cualquier Parlamento del mundo, y la pérdida del control de las discusiones o los errores o francamente trampas al discutir o al contar la votación son siempre riesgos que pueden ensombrecer los trabajos parlamentarios, o hacerlos inútiles, estériles o inconclusos.

Ejemplos de estas desviaciones, en mayor o menor grado, los hay en abundancia en la historia, tanto nacional como extranjera; bastará

recordar unos cuantos, así sea en forma general, para ilustrar lo necesario que es el cumplimiento de reglas procesales mínimas en los trabajos

Tanto Lucas Alamán como Lorenzo De Zavala para citar a dos historiadores de opiniones encontradas, relatan cómo el Congreso Constituyente, reunido en el antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, convocado para formar una Constitución para el Imperio naciente, en 1822 se enfrascó en discusiones interminables y a veces absurdas y terminó saliéndose de su verdadero cometido, declarando emperador a Iturbide, ante la presión externa de la turba

encabezada por el sargento de armas Pío Marcha y ante la presión interna de varios congresistas irresponsables que, rompiendo el orden establecido, propusieron tratar y resolver sobre un punto que ni estaba previsto ni era de su competencia.

Dice textualmente Lorenzo De Zacala refiriéndose a la sesión, Congreso que proclamó emperador a Agustín I:

La discusión dio principio a las diez en presencia de Iturbide: En los bancos de los diputados estaban mezclados oficiales, frailes y otras gentes que, juntamente con los de las galerías gritaban "viva el emperador mueran los traidores" "el emperador o la muerte" . . . "algunos se opusieron y tuvieron bastante energía para subir a la tribuna y exponer las razones en que se fundaban; pero sus voces eran sofocadas por los gritos amenazadores de las galerías y los diputados se veían obligados a descender en medio de los insultos y silbidos de una plebe que faltaba a todos miramientos debidos al Congreso.

Lo que sucedía en, la ciudad, afuera del Congreso no era menos amenazador y así lo describe el mismo historiador: "Los repiques de campana, los tiros de fusilaría y cohetes, la gritería de cuarenta mil peros y lazarinos, las patrullas de tropas, todo formaba un laberinto una confusión que no podía dar lugar a pensar con libertad."

Por su parte, el historiador conservador Lucas Alamán refiriéndose a los mismos acontecimientos, describe la situación de esta manera "Oíanse por todas partes cohetes, tiros de fusil y en seguida de cañón repiques, luego que el pueblo izo sacar la artillería y se apoderó de los campanarios."

Del clima dentro del recinto del Congreso, nos dice:

El edificio donde se celebraba la sesión estaba rodeado de una multitud de gente del pueblo que gritaba: viva Agustín I, viendo el Congreso que era imposible entrar en deliberación en medio de aquel tumulto.

Al presentarse en el salón a la una y media de la tarde, fue preciso, dar entrada al público en las galerías, que inmediatamente se llenaron de gente que aclamaba a Iturbide, y con él entraron de tropel, en el mismo salón, muchos militares, algunos religiosos, especialmente mercedarios, y mucho pueblo, tomando todos asiento entre los diputados.

Otro caso conocido es el de la Asamblea Nacional en plena Revolución francesa, que sometida al terror por sus propios desafortunados dirigentes y a la intimidación del populacho de París, resolvía lo mismo ejecuciones sumarias que levantar un ejército popular, o declaraba solemnemente los derechos del hombre y del ciudadano.

Más cerca de nosotros, Martín Luis GUZMÁN relata al detalle, en su novela *La sombra del caudillo*, cómo se planea y lleva a cabo una maniobra para crear el caos en la Cámara de Diputados, con objeto de asesinar en la confusión al diputado Emilio Olivier y a su campanero Axkaná González, personajes ficticios, pero cuya aventura tan vivamente relatada por el novelista de la Revolución mexicana, es sin duda una pintura real de incidentes de la

década de 1920 en México, ocurridos en la antigua Cámara de Diputados de Donceles y Allende.

Muchos años después, en la XLVIII legislatura, tuve ocasión de estar presente cuando el diputado José María Martínez, líder cañero, sacó una pistola en contra de un joven porrista de un partido de oposición, pero eran ya otros tiempos y el impulso diputado no disparó y aguantó el regaño de la oposición y de sus propios líderes.

Un Parlamento no puede dejar de sufrir tormentas parlamentarias y arrebatos; en él habrá discusiones acaloradas y se desatarán las pasiones sin duda alguna. No es posible, ni siquiera sería conveniente que esto no sucediera: la política, las cuestiones de gobierno, los debates ideológicos así lo exigen, pero también será necesario que esas pasiones y tormentas no lleguen a desbordar los cauces y sería indispensable retomar un orden, aunque éste sea mínimo y, por supuesto, sin llegar a limitar la libertad de los parlamentarios, porque de lo contrario, simplemente se haría inútil e inservible el Parlamento mismo, inalcanzable la democracia e imposibles las resoluciones colectivas.

Entre las dos bancadas contrarias de la Cámara de los Lores en Londres había la distancia de dos espadas, para que los parlamentarios no pudieran herirse al calor de los debates.

Ahora, las medidas sin duda serán otras; las reglas que establezcan el orden, la forma de deliberar, el quórum, las maneras de votar, de contar los votos, de establecer mayorías, de dar seguridad al recinto y a los parlamentarios serán las exigencias de los principios adjetivos del derecho parlamentario.

Hace ya más de 200 años quienes se reunían en Cortes, Parlamentos, Congresos, entendieron esto y se hizo costumbre que, al inicio de los trabajos de un cuerpo deliberante, como primer punto de acuerdo se estableciera el reglamento de debates; estos reglamentos con diversas variantes encarnan los principios generales que aquí hemos llamado *principios adjetivos o procesales* del derecho parlamentario.

El tratadista clásico mexicano de derecho procesal, Eduardo PALLARES, dice textualmente en su *Diccionario de derecho procesal civil*: "En su acepción jurídica más general, la palabra proceso comprende a los *procesos legislativos, administrativos, judiciales...*" Y define al proceso jurídico como:

Una serie de actos que se suceden en el tiempo y que se encuentran catenados entre sí para el fin u objeto que se quiere realizar con ellos que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trató.

Estas ideas nos servirán para centrar el objetivo de esta parte nuestro estudio; denominamos *adjetivos o procesales*, a aquellos principios que dan contenido a las normas que rigen los diversos momentos y etapas que deben sucederse para conseguir, como resultado final toma de decisión en un Congreso o Parlamento.

## PRINCIPIO DE ORDEN

El maestro Rafael PRECIADO HERNÁNDEZ, en su obra *Lecciones de filosofía del derecho*, sostiene que la idea de orden es la de "un deslinde de esfera de actividades de cada uno de los sujetos que forman parte una sociedad, ya que sólo así es posible evitar interferencias entre el coordinar su acción, unificar el esfuerzo colectivo, asegurar al individuo una situación jurídica. El orden -agrega- es el plan general expresado por la legislación vigente."

Desde este punto de vista, analizado como uno de los fines específicos del derecho, el orden tiene relación estrecha con los conceptos de jerarquía, distribución de tiempos, de lugares y de funciones. Se da que hay orden cuando cada cosa y cada persona ocupan su lugar y actúan como de ellas se espera.

Es el orden, desde otro ángulo, una sucesión racional de los hechos, si lo consideramos desde el punto de vista de la dinámica de comunidades humanas, y es una distribución lógica de las personas las cosas en los lugares o sitios para ellas destinado. si lo vemos de, un punto de vista estático.

En un Congreso o Parlamento, el orden es un principio del que es posible prescindir. Orden en la sala de sesiones, en el mobiliario, la distribución de los lugares de los parlamentarios, de los sitios reservados para los funcionarios del Congreso, los grupos parlamentarios los auxiliares, los representantes de los medios de comunicación y al público que asiste a las sesiones.

Pero también es la sucesión lógica, la concatenación de actividades y acciones de los integrantes del cuerpo colegiado, encaminado a la consecución del fin del Parlamento, que es tomar una decisión lectiva.

Desde este segundo punto de vista, el principio de orden viene a ser el contrapeso que requiere el principio de libertad, para evitar el caos; si todos y cada uno de los parlamentarios pretende hacer uso simultáneamente de su derecho de hablar, por ejemplo, o de retirarse de la sesión o de interrumpir, al orador, sencillamente no habrá sesión, ni deliberación ni votación posibles. El orden es la contrapartida del principio de libertad, pero también es su seguro y su condición. Sin un orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible.

Pero el otro extremo tampoco es aceptable; un orden excesivo, opresor, rígido, que frecuentemente se impone o se pretende imponer a los parlamentarios so pretexto de disciplina partidista, por sus dirigentes, coordinadores o jefes de bancada, lleva también al extremo de impedir el ejercicio libre de la función y deber de actuar dentro del cuerpo colegiado con responsabilidad y eficacia.

Se requerirá en este terreno, como en tantos otros, un justo medio entre orden y libertad: tanto orden como sea necesario para el funcionamiento del órgano deliberativo y toda la libertad de sus integrantes en lo que sea posible.

En un primer aspecto, puramente material, se requiere un orden físico en la posición y el lugar de las curules o los escaños, de la mesa directiva y de los espacios para los secretarios, ujieres y, edecanes por supuesto, como centro y razón de ese orden físico vio la sala de sesiones, la tribuna desde la que se dirigen los legisladores a sus colegas al tomar la palabra, sin desconocer que cada vez es más frecuente la práctica de hablar desde su propio lugar.

En este aspecto material es indispensable que los legisladores que se agrupan por partidos o cercanía ideológica requieran, por tanto, su propio lugar en la sala, donde pueden estar en comunicación e intercambio de información, documentos, instrucciones, los integrantes de un mismo grupo parlamentario; sería un signo de falta de orden el que los legisladores de un mismo grupo ocupen en la sala lugares distantes o que alguno o algunos, pertenecientes a un grupo parlamentario, se encuentren rodeados de sus rivales o contrapartes de un grupo diferente. Las reglamentaciones recogen con frecuencia este principio y si no se reglamenta formalmente, será la costumbre la que imponga su regulación.

La derecha y la izquierda, la montaña y la llanura, los bloques, ha funcionado siempre de manera espontánea y si no hay una reglamentación específica, más trabajosamente, pero se irá imponiendo por la fuerza misma de los hechos, el orden requerido.

En el caso de México, el art. 36 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, recoge apenas en 1979 este principio, al disponer que "Los diputados tomarán asiento en las que les que correspondan al grupo parlamentario del que forman p disposición que deroga la antigua regla, ya no observada desde mucho tiempo, contenida en el art. 45 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* después de ordenar que los individuos de las Cámaras deben asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin, agregaba que ton asiento "sin preferencia de lugar."

Lo cierto en la práctica mexicana es que ni la vieja regla del Reglamento Interior, ni la más reciente de la *Ley Orgánica* se han cumplido cabalmente y con frecuencia, pero sobre todo en sesiones especiales o solemnes, se asignó a los integrantes del Congreso un lugar especial por lo general con fines políticos relacionados con las expresiones de apoyo o de rechazo a los oradores. El ejemplo extremo hace algunos años lo constituía el informe presidencial, en el que los legisladores pasan a un total segundo término y sus lugares les eran asignados por los organizadores del acontecimiento, los guardianes del Presidente, integrantes del Estado Mayor Presidencial.

Afortunadamente esta práctica ha sido abandonada, desde que la Cámara de Diputados no hay prevalencia de un solo partido y se ha impuesto el pluralismo.

Otro capítulo importante relacionado con el orden en la sala de sesiones es el relacionado con el público asistente y entre ese público el especializado y profesional integrado por los informadores de medios de difusión. Es una antigua costumbre que el público participe como auditorio, no siempre pasivo, en las sesiones de los parlamentos y congresos, y por ello es indispensable regular su presencia e impedir su intromisión, que puede ser, como ya lo dijimos. Negativa para libertad de los legisladores.

En este aspecto la regla fundamental es, por una parte, que hay un lugar especial para la asistencia del público y, por otra, que se dé a los asistentes una conducta respetuosa y una mínima disciplina deben participar, ni influir, ni interrumpir las sesiones, aun cuando a menudo suceda lo contrario.

Para disminuir el riesgo y lograr el control necesario se dispone un lugar especial dentro del salón, que se denomina galerías para asistentes que constituyen un conglomerado más o menos anónimo con poco control, y otros sitios, palcos y galerías especiales para invitados o asistentes con características distintas del público común. Consecuentemente, los dirigentes de los partidos, los periodistas y algunos invitados especiales tienen acceso a estos lugares privilegiados para asistir a las sesiones.

Una regla indispensable es la que permite a quien dirige la sesión, exigir orden a los asistentes y en caso extremo, ordenar su desalojo.

Nuestro viejo Reglamento *para el* Gobierno Interior dedica el último de sus capítulos, denominado *De las Galerías*, a este asunto que tiene en la práctica una importancia mayor de lo que se cree.

Las reglas de ese capítulo abarcan desde la prohibición de fumar hasta la de llevar armas, y desde la disposición general a "guardar respeto, silencio y compostura" hasta la posibilidad de que, en caso de desorden no controlable, el presidente levante la sesión pública, para continuarla en secreto.

En ese capítulo, dada la independencia que debe tener el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, en caso de que se llegue al extremo de requerir el uso de la fuerza pública para mantener el orden en la sala de sesiones, ésta debe estar bajo las órdenes exclusivas del presidente de la cámara respectiva, nunca bajo las órdenes de funcionarios u oficiales dependientes del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto del principio de orden en el derecho parlamentario se relaciona con la forma o manera como los parlamentarios se organizan entre sí para desempeñar sus funciones y llevar a cabo los trabajos colectivos.

Para tratar este tema es necesario recordar el principio de igualdad de los legisladores, que, como representantes, todos y cada uno de ellos, de la sociedad o de la nación, tienen personalmente la obligación y el derecho de participar en todas y cada una de las labores del Congreso y, en especial, en las labores de las sesiones plenarias. Sin embargo, este principio

de igualdad, así como el de libertad, se atemperan y encauzan a través del principio procesal del que estamos tratando.

En efecto, no sería nada práctico, ni permitiría fluidez en el desempeño de las diversas funciones de los legisladores, si éstos no se incorporaran a ellas a través y por medio de diversas agrupaciones que podríamos llamar *intermedias* entre el pleno del Congreso y el legislador individualmente considerado.

Estas formas tipificables de agruparse de los legisladores pueden obedecer a diversos criterios de orden político y de orden práctico; las formas más comunes en las que se agrupan los legisladores son las *siguientes*:

- a) Por partidos o corrientes ideológicas
- b) Por entidades geográficas
- c) Por requerimientos del trabajo legislativo

La organización por partidos o agrupaciones representativas de corrientes ideológicas da lugar a los grupos parlamentarios, denominados también *fracciones parlamentarias* o corrientes *partidistas* y de años a estas fechas, esas agrupaciones o grupos parlamentarios tomado un papel preponderante en la organización parlamentaria obtenido el reconocimiento expreso del legislador, tanto común como constitucional.

En nuestro derecho constitucional como ya se dijo antes, se reconoció la existencia de los partidos como entidades de interés público, ( reforma de 1977, que incorporó al art. 41 constitucional, para regular las bases mediante las que el pueblo ejerce su soberanía, y con la incorporación de tres párrafos al art. 70, que autorizan al Congreso a exponer su propia ley orgánica, pero que además contienen el reconocimiento de "la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a el de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados".

Este reconocimiento merece dos comentarios críticos: uno, que limita a los diputados y omite a los senadores y otro, que otorga "garantías" a "las corrientes ideológicas", debiendo referirse, con mejor temática a los partidos y a los propios diputados, que al tener personalidad jurídica pueden ser titulares de garantías.

A tal grado ha llegado la tendencia a postergar a los legisladores en lo personal, que se puede decir que los partidos y sus grupos parlamentarios son más que los legisladores aislados, los actuales protagonistas de la actividad parlamentaria.

En México, simultáneamente al reconocimiento constitucional de los partidos se reconoció el papel preponderante de los grupos parlamentarios, primero en la Cámara de Diputados y más recientemente el Senado.

La *Ley Orgánica del Congreso* dedica a este tema sus capítulos III y VI. Define para ambas cámaras lo que son los grupos parlamentarios y establece las reglas de su funcionamiento y

de su inserción en el trabajo de cada asamblea. Acerca de este punto, es necesario recordar que el legislador, antes que su pertenencia a un grupo parlamentario, es un representante de la sociedad en su conjunto y el principio procesal de orden, que le exige disciplina partidista, no puede en ningún caso limitar los principios superiores de libertad e igualdad de los parlamentarios.

La agrupación por entidades geográficas es de utilidad menor en nuestra legislación vigente queda como una reminiscencia de la *Constitución* de 1857, que al suprimir el Senado de la República sustituyó la representación que sus integrantes tenían de los estados de la federación, con las llamadas *diputaciones de los estados*, que no es otra cosa que todos los diputados federales de una misma entidad (estado o Distrito Federal).

El art. 71 de la *Constitución*, conserva aún esta especie fósil legislativo, al darle a las iniciativas de las diputaciones estatales un trato preferencial en los trámites parlamentarios, disposición que debió derogarse desde que en 1874 se restableció el bicameral y se reinstaló el Senado como representante de las entidades federativas.

Finalmente, la aglutinación de los legisladores por razones de carácter práctico y de división del trabajo es aceptada universalmente y podríamos afirmar que esta organización en comisiones legislativas es la estructura fundamental para la vida diaria del poder.

Las comisiones más importantes, que existen en mayor número y que tienen a su cargo el trabajo de base de la función legislativa, son las encargadas de recibir los proyectos o propuestas de ley, estudiarlos y preparar el dictamen que deberá presentar al pleno para su discusión, aprobación, modificación o rechazo.

Salvo excepciones, todas las propuestas de leyes nuevas o modificaciones a las vigentes deben pasar por el tamiz de estas comisiones llamadas *legislativas o de dictamen* y de las que hay tantas como ramos de la administración pública y de la problemática social existen. Las comisiones dictaminadoras son permanentes, esto es, funcionan durante toda una legislatura, se organizan internamente con funcionarios que las presiden y en la actualidad, por regla general, se busca que cuenten con representantes de todos los grupos partidarios que integran el Congreso y si es posible, que dentro de ellas los grupos conserven la misma proporción numérica que tienen en el pleno.

Al respecto, se ha debatido mucho sobre el número de comisiones y parece que la tendencia añeja de ir incrementando su número, se ha sustituido por la disminución en aras de la eficacia.

Al lado de las comisiones legislativas o dictaminadoras deben funcionar necesariamente otras de carácter administrativo, para el gobierno del Congreso o Parlamento, el manejo de las finanzas, la dirección del personal, el cuidado del edificio, instalaciones, bibliotecas, salas de prensa, atenciones de carácter protocolario y todas las demás que el complejo actual de los parlamentos modernos exige.

Nuestra legislación vigente reconoce los siguientes tipos de comisiones de trabajo:

a) Las Comisiones Instaladoras, reguladas por los arts. 15 a 17, por lo que toca a los diputados, y 59 a 61 por lo que toca a senadores, de la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.

La razón de estas comisiones es la de dar continuidad a la existencia misma del Poder Legislativo y establecer el enlace entre una legislatura que termina Y otra que se inicia. Estas comisiones nombradas por la legislación que está dando fin a sus trabajos y tiene como misión recibir la documentación relativa a la acción de los nuevos integrantes del Poder Legislativo, entre éstos sus credenciales y citar a los nuevos legisladores adjunta o sesión inicial, en la cual éstos, bajo la presidencia de la misión Instaladora, elegirán a su primera mesa directiva, que inmediato entrará en funciones.

Con esta elección termina la comisión sus actividades, per, necesario destacar la gran importancia de éstas, pues gracias a ellas no hay solución en la continuidad temporal del Poder Legislativo.

b) La Mesa Directiva, que no recibe el nombre de *comisión*, pero es un órgano integrado por los mismos legisladores, formado por un presidente, varios vicepresidentes y varios secretarios, que tiene como las comisiones, una función específica dentro de la asamblea: la de conducir las sesiones y representar al cuerpo colegiado ante los otros órganos del Estado y ante todo el mundo.

La *Ley Orgánica del Congreso* regula el funcionamiento de este órgano de dirección, en los arts. 17 a 23 para la Cámara Baja de 62 a 72 para la Alta o Senado.

Al respecto se ha criticado severamente el sistema aún vigente en México, en el que las mesas directivas tenían una duración mensual, dado que el cargo requiere el entrenamiento de una verdadera especialización y ésta no se adquiere en tan corto lapso. Otras legislaciones extranjeras resuelven el asunto con mesas directivas de larga duración; en unos casos toda una Legislatura; otros, un año o, al menos, un periodo de sesiones.

Actualmente, se debate si la mesa directiva debe de durar e su ejercicio pequeños periodos, o bien, como lo han resuelto la mayor parte de las legislaciones en América Latina, periodos largos incluso toda una Legislatura.

c) La Gran Comisión, que en épocas pasadas tuvo gran importancia política, existe hoy en la Cámara de Diputados sólo en el caso de que haya una mayoría absoluta de representantes de un mismo partido político. Hasta hace poco se formaba con los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, con los diputados que en cada circunscripción electoral hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de ellas más los que considere el líder de la fracción mayoritaria.

En el caso del Senado, se integra por un senador de cada entidad federativo y por los coordinadores de los grupos parlamentarios.

En ambas cámaras, sus funciones están encaminadas al control y dirección políticos y lo mismo tienen que ver con actividades legislativas, que con funciones administrativas. Históricamente han sido más una correa de transmisión del Poder Ejecutivo que otra cosa.

La regulación de esta comisión se encuentra en los arts. 38 a 41 y 41 a 93 de la *Ley Orgánica del Congreso*.

d) La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, existente sólo en la Cámara de Diputados, sin equivalente en el Senado, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y por un número igual de diputados del grupo mayoritario, designados por la Gran Comisión; por tanto, cuando ésta no existe, se integra tan sólo con los coordinadores de los grupos.

Sus funciones son políticas y están encaminadas a la dirección de los trabajos de la cámara, tanto en el ámbito administrativo como en el propiamente legislativo. Se encuentra regulada por los arts. 39, fracc. IV y 45 de la *Ley Orgánica del Congreso*.

e) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública es exclusiva de la Cámara de Diputados y tiene a su cargo funciones de carácter financiero y de control del gasto público. Está regulada por el art. 49 de la *Ley Orgánica del Congreso* y tiene las atribuciones que le reconocen tanto la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* como la de *Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.

f) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, sin parangón en la de senadores, es una comisión de la Cámara de Diputados integrada por 20 diputados de los diversos grupos parlamentarios, escogidos entre los de más experiencia parlamentaria. Se ocupa de la normatividad interna de la Cámara, así como del desahogo de las consultas sobre la interpretación de la *Ley Orgánica*, de los reglamentos y de las prácticas y usos parlamentarios. Está regulada por el art. 50 de la ley de la materia.

g) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es también exclusiva de la Cámara Baja. Está reglada por el art. 51 de la *Ley Orgánica del Congreso* y por la ley que reglamenta el órgano de apoyo técnico de dicha cámara en materia de fiscalización y auditoría del gasto público. Su papel principal es de coordinación y enlace entre la Cámara y la Contaduría Mayor de Hacienda. La reciente reforma constitucional que sustituye a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda por un Órgano Superior de Fiscalización, provocará la modificación de una ley respectiva.

h) Las comisiones de investigación son aquellas que se crean en los términos del último párrafo del art. 93 constitucional, a los que nos referimos antes, y tienen por objeto investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública y empresas de participación estatal mayoritaria.

Su reconocimiento en la *Ley Orgánica* se encuentra en el art. 52 en forma expresa para el caso de los diputados y en forma tácita en el art. 76, por lo que toca a los senadores. Su importancia e capital en un sistema auténtico de división y control de poderes.

i) Las comisiones jurisdiccionales están reconocidas en el art. 53 de *la Ley Orgánica* y actúan de conformidad con lo dispuesto tanto el título IV de la *Constitución* (arts. 108 a 114) como en la *Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de la Federación*.

j) Los comités administrativos de la Cámara de Diputados, que son, según el art. 57 de la ley antes citada los siguientes: de Administración, que se ocupa del presupuesto de la Cámara y su ejercicio; de Biblioteca e Informática; de Asuntos Editoriales y del Instituto de Investigaciones Legislativas, que colaboran en las materias que según el nombre de cada uno de ellos indica y que tienen sus equivalentes en la Cámara de Senadores, según lo dispone el numeral 76 de la misma ley.

Las comisiones de dictamen son según la Ley Orgánica, para la Cámara de Diputados, las siguientes, enumeradas en la fracc. II del art. 43;

**Art. 43.** *Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:*

I. Régimen *Interno* y *Concertación Política*;

II. *Agricultura; Artesanías.- Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos,- Asuntos Indígenas,- Bosques y Selvas; Ciencias y Tecnología, Comercio; Comunicaciones y Transportes, Corrección de Estilo; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo, Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina,- Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo,- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social,- Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda.*

III. *Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y*

IV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Para el Senado, según enumeración del art. 78, son las siguientes:

**Art. 78.** *Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores serán las siguientes:*

1. *De Administración.*

2. *De Agricultura, Ganadería, silvicultura y Recursos Hidráulicos.*

3. *De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.*

4. *De Comercio y Fomento Industrial.*

5. *De Comunicaciones y Transportes.*

6. *De Defensa Nacional.*

7. *De Derechos Humanos.*

8. *De Desarrollo Social y Ecología.*
9. *Del Distrito Federal.*
10. *De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.*
11. *De Energía, Minas e Industria Paraestatal.*
12. *De Estudios Legislativos.*
13. *De Gobernación.*
14. *De Hacienda y Crédito Público.*
15. *De Justicia.*
16. *De Marina.*
17. *De la Medalla Belisario Domínguez.*
18. *De Pesca.*
19. *De Puntos Constitucionales.*
20. *De Reforma Agraria.*
21. *De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.*
22. *De Relaciones Exteriores.*
23. *De Salud*
- 24- *De Trabajo y Previsión Social.*
25. *De Turismo. Y*
26. *Jurisdiccional.*

Cabe señalar que la ley denomina ordinarias a las que son permanentes, y *especiales* a los que tengan alguna finalidad específica o transitoria.

Nuevas tendencias y proyectos que pretenden actualizar el Congreso mexicano empujan hacia la disminución del número de comisiones dictaminadoras, para fortalecerlas y equipararlas a las dependencias, del Ejecutivo.

Después de este análisis del orden interno de las cámaras, es conveniente hacer una breve referencia a otra comisión, que recibe tal denominación, pero que no comparte con las otras ni función ni naturaleza; me refiero a la Comisión Permanente, así llamada en la Sección IV del capítulo II del título III de la Constitución mexicana y que a diferencia de las demás comisiones tiene facultades constitucionales exclusivas y no sólo preparatorias para la resolución definitiva de los respectivos plenos, como los que tienen las otras.

En efecto, todas las comisiones, incluidas las mesas directivas de las cámaras, buscan el orden en el trabajo legislativo, y ejercen sus facultades y atribuciones encaminadas siempre a facilitar las decisiones de las cámaras en pleno; son auxiliares, formas de división y orden en el trabajo parlamentario, no es así tratándose de la Comisión Permanente, llamada más propiamente en otros países, diputación permanente.

Tal como lo destaca el tratadista español Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, la naturaleza de la diputación permanente radica en sus facultades constitucionales, encaminadas a dar continuidad a los trabajos del Parlamento en los tiempos de receso.

La permanente tiene como encomienda cumplir a ambas cámaras en aquellos casos urgentes que no pueden esperar a los periodos ordinarios o extraordinarios del Congreso y que hay que resolver de inmediato.

En México está actualmente integrada con legisladores de ambas cámaras; 19 diputados y 18 senadores y tiene las atribuciones que le confiere el art. 79 de la Carta Magna, entre las que destacan resolver sobre el uso urgente de las fuerzas armadas, resolver ante la falta temporal o definitiva del Presidente de la República, conceder licencia para la ausencia de éste del territorio nacional, y otorgar autorizaciones y efectuar nombramientos que por su naturaleza no puedan esperar.

El principio de orden se refiere también al proceso que es necesario seguir para la elaboración de una ley y en el que, según Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, hay que distinguir las siguientes etapas: discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.

De estas etapas, estudiadas por el maestro GARCÍA MÁYNEZ, en el análisis de las fuentes formales del orden jurídico interesan al derecho parlamentario en especial las tres primeras: la iniciativa, con la que da principio todo proceso formal y materialmente legislativo; la discusión, que abarca a su vez dos etapas, una consistente en el trabajo en comisiones para elaborar un dictamen y otro en el pleno, cuando el mencionado dictamen se pone a consideración, y finalmente la aprobación, con lo que culmina el trabajo propiamente legislativo.

La sanción es la aceptación por parte del Poder Ejecutivo, del proyecto ya aprobado por el legislativo; con ella se completan las expresiones de voluntad que se requieren para la aprobación de una ley y sólo faltarían la promulgación y la publicación para su entrada en vigor.

Los procedimientos para el trabajo en comisiones, para las discusiones y votaciones en el pleno, así como para los casos en que el Presidente no sanciona y, por tanto, veta un proyecto ya aprobado por el Poder Legislativo, forman parte del principio de orden del que nos ocupamos y se encuentran regidos por la sección II, capítulo II, del título tercero de la Constitución (arts. 71 y 72) y en los capítulos denominados *De las Sesiones* (arts. 27 a 54), *De la Iniciativa de las Leyes* (arts. 55 a 64), *De Discusiones* (arts. 95 a 134), *De la Revisión de los Proyectos de Ley* (arts. 135 a 145), y *De las Votaciones* (arts. 146 a 170),

todos los artículos citados del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cabe mencionar que el capítulo denominado *De las Comisiones* (arts. 65 a 94) del mismo *Reglamento*, quedó derogado por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Como se ve, el principio de orden abarca diversos aspectos, relacionados todos con las funciones legislativas y encaminadas a dar vigencia plena y facilidades de actualización a los principios sustantivos. El orden, es cierto, acota la libertad, pero también la permite y le da espacio y cauce al evitar la anarquía.

### **PRINCIPIO DE RESOLUCIÓN MAYORITARIA**

Los integrantes de la asamblea legislativa tienen como deber, que justifica la existencia misma del cuerpo colegiado del que forman parte, la obligación de aprobar leyes o reformas, o bien, de tomar acuerdos relacionados con las demás funciones o facultades de que son titulares.

Esto significa que debe encontrarse un sistema mediante el cual las voluntades diversas de una pluralidad de personas desemboquen o se traduzcan en algo que podríamos llamar la voluntad colectiva.

Es indispensable que el cuerpo colegiado adopte resoluciones; pero esto, ¿cómo puede ser posible? Y especialmente, ¿cuándo puede ser posible, si no todas las voluntades e inteligencias son unánimes?

La respuesta es la toma de votación, conocer el sentir de todos, para que prevalezca la opinión de los más sobre la opinión de los menos. A esta forma de tomar decisiones le llamamos democrática y consiste en algo que es, en esencia, simple: contar las opiniones de quienes deben decidir y verificar cuál de las opciones posibles acumuló a su favor mayor número de sufragios, es decir, de votos o voluntades.

Pero lo que es en sí mismo simple se complace cuando en la práctica el sistema se confronta con la realidad y ésta resulta mucho más compleja de lo que pensaron los autores de las reglas del juego.

### **RESOLUCIONES DEL CONGRESO**

En épocas anteriores a los últimos dos siglos, salvo excepciones, las asambleas en Europa se reunían para deliberar, pero a sabiendas de que sus deliberaciones y las opiniones expresadas servirían para que otro, el monarca que los convocaba a su arbitrio, se ilustrara, completara su información personal y decidiera por sí mismo, sin necesidad de dar explicaciones y sin ningún vínculo obligatorio con la opinión de la asamblea.

En nuestros días, ese tipo de reuniones -Cortes en España, Parlamento en Inglaterra y Estados Generales en Francia y otras- se han modificado y hoy los congresos y parlamentos tienen la facultad (que a veces no ejercen, pero eso es otro problema) de tomar resoluciones.

A la forma en que se toman hoy las resoluciones en prácticamente todos los parlamentos del mundo se le denomina democrática y aunque la palabra *democracia*, como veremos, tiene una amplia variedad de significados, en la práctica, el uso que se le da en el derecho parlamentario, se reduce a contar votos y a respetar el resultado del cómputo. Para los efectos de las decisiones colectivas, la democracia es una técnica para tomar decisiones, desde luego, basada en principios de igualdad y libertad.

En México, como se ha dicho antes, en el art. 3o. constitucional, que se ocupa de la educación, se señala a la democracia como uno de los criterios que la deben orientar, y se considera a ésta, "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La Carta Magna mexicana, recordamos al definir la democracia, va mucho más allá de la idea de una simple técnica para tomar decisiones; definir a la democracia como un sistema de vida que busca el mejoramiento del pueblo es, sin duda, una visión del concepto que coincide más con un ideal o con una meta o propósito social, que con un sistema de gobierno.

Esta concepción abarca mucho más que el ejercicio del sufragio y se ocupa de las metas y los presupuestos de él; implica el reconocimiento indispensable de la eminente dignidad de la persona humana, de su libertad y de la igualdad de todos los integrantes de la comunidad nacional. Es, la definición constitucional, una referencia filosófica de la democracia, que da por sentado el fin que ésta persigue y que no se ocupa del más modesto, pero real problema, de la toma de decisiones al que, sin embargo, la obliga y la marca con la declaración del principio democrático dada en forma solemne.

Este concepto de democracia se acerca a lo que se ha denominado *democracia social*. Al respecto, afirma Agustín BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, esta acepción se sintetiza como un esfuerzo "por promover la igualdad de oportunidades, el nivel de vida y liberar a los trabajadores de la inseguridad económica". El concepto social de democracia se encuentra equidistante a la llamada *democracia política*, que es la que, en especial, nos interesa para los fines del estudio de los principios adjetivos del derecho parlamentario.

La definición de democracia que propone el autor citado y que abarca las dos vertientes del concepto, es la siguiente: "Democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder.

Ahora bien, en la tradición de los últimos dos siglos, la democracia así concebida encuentra su espacio en el Estado liberal y va siempre hermanada con un sistema de reconocimiento a los derechos fundamentales del hombre del ciudadano, que son, desde la Revolución

francesa, las libertades civiles: pensamiento, reunión, expresión de las ideas, propiedad, seguridad, etc., y junto a ellas, como algo insustituible, el derecho a elegir representantes.

El sistema representativo, por tanto, queda así inserto en el más, amplio sistema democrático, que como ya vimos, es el que ilumina el trabajo de los congresos o parlamentos que responden a una forma no directa de participación popular.

Siendo el Congreso y por tanto sus cámaras, un efecto y simultáneamente una expresión y un instrumento de la democracia representativa, el funcionamiento de éste, en la toma de sus decisiones, ha de ser necesariamente democrático, tanto por congruencia con el sistema del que forma parte como por congruencia con los principios sustantivos de libertad e igualdad entre los parlamentarios.

Sentado que las decisiones que se tomen en los congresos deben ser democráticas, es necesario pasar al análisis de los puntos básicos del procedimiento que merezca este calificativo.

## QUÓRUM

El primer Problema que se plantea respecto del principio de prevalencia de las decisiones u opiniones mayoritarias es el de la integración del cuerpo deliberante o Congreso. Tenemos que saber, como dicen los organizadores de encuestas y sondeos de opinión, de qué "universo" estamos hablando, a quiénes vamos a contar para saber qué punto de vista obtuvo mayoría.

La pregunta por responder es: una vez citado un Congreso o una de sus cámaras, ¿cuántos de sus integrantes deben estar presentes para poder aceptar que el cuerpo colegiado esta en aptitud de considerarse integrado? Las respuestas a esta interrogante, en la práctica, pueden ser múltiples; desde la exigencia de que para deliberar y resolver deben estar la totalidad de integrantes del cuerpo colegiado, hasta el otro extremo, que acepta que cualquiera que sea el número de los presentes, si fueron debidamente citados podrán discutir y tomar resoluciones válidas.

En cualquiera de, los casos, al número exigido de presentes requerido para el funcionamiento de una asamblea se le llama, prácticamente en todo el mundo, quorum.

La palabra *quorum* es una voz latina, que ha tomado carta de naturalización en el lenguaje propio del derecho parlamentario y en otras ramas jurídicas, como el derecho corporativo y en general en todo aquello que tiene relación con cuerpos colegiados de deliberación.

La definición nominal de quorum es "de los que" o "de los cuales", que es el genitivo plural del relativo que; es la primera palabra de la frase latina *quorum aliquem vestrum*, con la que se encabezaban los escritos o actas de antiguos tribunales ingleses, que en juicios relacionados con delitos graves exigían la presenciar de todos o al menos de cierto número de los jueces que integraban el tribunal.

Por tanto, cuando un presidente o un secretario de una asamblea declara que hay quórum, está diciendo que están presentes "los que deben estar", "los cuales" son suficientes para iniciar los trabajos colectivos válidamente.

Sin embargo, para el objeto de este estudio, si bien es bueno saber la definición nominal o etimológica de la palabra quorum será sin duda más importante conocer el significado real o la definición del concepto intelectual del término y, al respecto, hay una coincidencia casi total.

Para los diversos diccionarios, especializados o no, quórum es el número de individuos o de personas que una norma exige que estén presentes para que un cuerpo deliberante pueda actuar y tomar decisiones válidamente. Quórum, por tanto, es un número, una cifra que según cada legislación específica se establece como mínimo para que pueda considerarse integrado y apto para actuar una asamblea o un Congreso.

Las normas al respecto son sumamente variables, tanto entre legislaciones diversas como dentro de una misma legislación, que puede exigir tipos de quórum distintos, según las diferentes resoluciones por tomar o de acuerdo con algún otro criterio.

En Inglaterra, para la instalación del Parlamento se requiere la presencia de una quinta parte de sus miembros, en Colombia, se exige la presencia de una cuarta parte; en Chile, de una tercera parte; en Cuba, Perú y Nicaragua, de la mitad; en México, por regla general, más de la mitad; en Costa Rica dos tercios y en algunos otros países, como Argentina y Venezuela, en que, para el caso del Senado, se exige la presencia de todos sus integrantes. En Estados Unidos de América y en España, se exige la mayoría y en Venezuela, mayoría absoluta.

La Constitución mexicana se ocupa del quórum de las cámaras que integran el Congreso de la Unión en su art. 63, en el que dispone que "las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni su ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros..." Por tanto, el quórum para la Cámara de Diputados será de 251 legisladores y para la de Senadores, de 65, esta última a partir de la reforma de 1993, ya que con anterioridad se exigía un quórum de al menos dos terceras partes de los integrantes de la Cámara Alta; de haber seguido vigente esta versión inicial del precepto, hoy se exigiría como quórum la presencia de cuando menos 86 senadores.

El mismo art. 63 citado proporciona reglas para el caso de ausencias de legisladores y ordena que primero se llame a los suplentes y en el extremo de que el suplente no se presentara tampoco, la norma dispone que se declarará vacante el puesto y se convocará a elección. Si bien no se especifica en regla alguna quién hace la declaración, se entiende que será el mismo cuerpo colegiado, que para este solo efecto podrá actuar con los diputados o senadores que se encuentren presentes.

Para asegurar el quórum y evitar la necesidad de declarar vacantes, el mismo precepto dicta medidas extremas, tanto en contra de los faltistas como de sus partidos políticos. En efecto, el art. 63 antes citado, en su último párrafo, determina que incurrirán en responsabilidad y se

harán acreedores a las sanciones que la ley señala, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar cargo; también se sancionará a los partidos a los que pertenezcan los legisladores remisos, esto último, porque la inasistencia puede haber sido acordada y ordenada por el partido. Este caso se incorporó a la *Constitución* con motivo, del retiro de algunos diputados del Partido Acción Nacional, que se negaron a asumir su cargo al inicio de la XLI Legislatura, por acuerdo de su propio partido y como protesta al cómputo fraudulento de los votos.

La hipótesis se refiere al caso en el cual los legisladores no se presenten a aceptar y protestar su cargo desde el inicio de una legislatura y no a la hipótesis de faltas posteriores, ya instaladas las cámaras, que se sancionan, conforme al art. 64 de la misma Constitución, con la pérdida de la dieta del día o los días que no se concurrió a las sesiones.

En resumen, los legisladores constitucionales se han planteado el problema del quórum y lo han resuelto de diversas maneras, pero siempre como un requisito previo a cualquier trabajo o ejercicio de facultades por parte de congresos, cámaras o asambleas, que hoy por hoy y por una costumbre inveterada, inician sus trabajos de cada sesión declarando, no sin un dejo de solemnidad, que hay quórum.

#### DEBATE

Una vez determinado que hay quórum, la costumbre y frecuentemente el reglamento, exigen la lectura del orden del día y del acta de la sesión anterior; ambas ocupaciones son indispensables y están ligadas al principio de orden y a la necesidad de dar seguimiento y continuidad a los trabajos camerales.

Durante las sesiones se da también lectura a memoriales, oficios y comunicaciones de otros órganos de gobierno o a veces de particulares y, lo más importante, tiene lugar la deliberación entre los integrantes del cuerpo colegiado.

Al respecto, encontramos al menos dos especies distintas de intervenciones de los congresistas o parlamentarios: una es cuando los parlamentarios abordan la tribuna con objeto de dar opiniones acerca de temas políticos del momento, la costumbre es que, para ello, cada grupo o parlamentario del mismo partido político o de la misma corriente ideológica, elija un orador que exprese en tribuna su posición sobre el tema.

La otra especie de intervenciones en tribuna es la que más nos interesa, ya que se refiere al debate previo para la toma de salir decisión, que puede ser de carácter formal y materialmente legislativo, en este caso aprobación de una ley o reformas a una ley, o bien, sólo formalmente legislativo, como, por ejemplo, aprobar el otorgamiento de una preseña, hacer un reconocimiento público a un personaje histórico o elegir funcionarios de la propia asamblea.

Cuando las intervenciones en tribuna preceden a la toma de una decisión, en mi opinión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento, que consiste en que algunos de sus integrantes hablen, desde la tribuna, y los

demás, escuchen y atiendan al debate, con objeto de emitir posteriormente su voto, con pleno conocimiento de causa y con plenitud también de convencimiento.

La mayor parte de las normas relacionadas con la deliberación se encuentran en las leyes orgánicas de los parlamentos y en sus reglamentos de debates. Las reglas al respecto pueden variar, pero, a pesar del avance que se ha tenido en el trabajo de comisiones y no obstante la disciplina de partido, el debate en el pleno y la votación la forma esencial de naturaleza, podríamos decir, que Ciencia las asambleas para cumplir con sus encomiendas constitucionales.

Los debates pueden ser no sólo en el pleno, sino también en las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes de los proyectos legislativos, y quizá sea ahí en donde se pueden obtener mejores resultados de ellos, pues es en pequeños grupos donde con mayor facilidad se escuchan y se sopesan los argumentos y las razones, y no en grupos numerosos como son los congresos modernos.

Sin embargo, las normas que podemos encontrar vigentes en leyes y reglamentos se refieren con preferencia a los debates del pleno, porque es ahí donde se toman decisiones definitivas y vinculatorias.

En México, la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* regula los trabajos de las comisiones, remitiendo en primer lugar a las disposiciones de los reglamentos, pero estableciendo algunos principios básicos. Las reuniones no serán públicas, con lo que se facilita el trabajo, puesto que la presencia de extraños, y en especial de los medios de comunicación, convierten a las reuniones en una lucha en la que todos quieren ser ganadores y no ceder un ápice a su posición original, contra lo que debe ser y lo es con frecuencia en reuniones privadas; el diálogo es indispensable para que entre todos los participantes lo encuentren lo mejor para el pueblo representado.

Otra regla es que las decisiones se toman por mayoría de votos y los presidentes tienen voto de calidad, según lo determinan los arts. 56 y 89 de la *Ley Orgánica* antes citada. Parecería como ya se dijo antes, que este voto de calidad va en contra del principio de la igualdad entre los legisladores; sin embargo, esto no es así puesto que un dictamen es en última instancia un trámite intermedio, que no es definitivo pero que hay que agotar, por lo que de haber empate, si no existiera el recurso del voto de calidad se detendría el procedimiento sin llegar al pleno, por las opiniones encontradas de una minoría de legisladores. En el pleno, en cambio, todos los votos, incluido el del presidente, son de igual valor.

La *Ley Orgánica*, al contrario de lo que sucede con las comisiones y comités, no tiene reglas relativas al debate en el pleno y éste se rige por el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* y por acuerdos parlamentarios que lo complementan o que con frecuencia lo sustituyen, por la razón de que muchas de sus disposiciones son ya obsoletas, puesto que el *Reglamento* data, como ya se dijo antes, de 1934, pero en realidad es copia de anteriores que provienen del usado en Cádiz en 1812 para regular los trabajos de la primera Constitución española.

Las reglas de esta norma anticuada están pensadas para un pequeño Congreso, de pocas docenas de legisladores, no agrupados en partidos organizados y permanentes como los actuales. Por ello, el sistema de las discusiones en dicho Reglamento, excesivamente formalista, parte del principio de la absoluta libertad de los congresistas y de su disposición a oír argumentos y a votar conforme a su convencimiento.

Por tanto, el debate se organiza con varios turnos de oradores en contra y en pro del dictamen, en forma alternativa, con alguna oportunidad de mayor número de intervenciones por parte de los integrantes de las comisiones dictaminadoras o por el autor del proyecto que se discute. El término de las intervenciones será como máximo de media hora y se permite a los presentes interpelar al orador para "alguna explicación pertinente", y también se podrá pedir la palabra para aclarar hechos o contestar alusiones personales hechas por el orador.

Los debates así organizados son por lo general largos e intrincados y no tienen, aun cuando debieran tener, mucha utilidad para convencer a quienes deben emitir su voto, que actualmente, por lo general, lo tienen ya comprometido en el sentido de su grupo parlamentario. Por ello, las reglas aprobadas mediante acuerdos parlamentarios tienden a disminuir el tiempo de las intervenciones y a modificar el sistema de discursos en contra y en pro, por otro, en el cual los diversos grupos representados en las cámaras, por medio de un vocero, dan a conocer el punto de vista adoptado por su colectivo.

## VOTACIÓN Y MAYORÍAS

La votación es la culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de la voluntad individual de cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado.

Votar es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización responde no a un sistema autoritario vertical, en el que unos pocos mandan y todos los demás obedecen, sino a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría.

El voto tiene un elemento interno, que es la operación de la voluntad libre que consiste en optar en el interior de la persona, por una de las diversas posibilidades que se presenten a su inteligencia, y tiene un elemento externo, que es la manifestación a través de signos objetivos y observables de la decisión interna.

Las votaciones pueden ser expresadas de diversas maneras, pero las más generalizadas son las siguientes:

- a. Por aclamación, que es citando se toma una decisión con manifestaciones inorgánicas y tumultuarias, a gritos, aplausos o silbidos. Esta forma de votar no está permitida en un Congreso o Parlamento, que exige mayor seriedad y más libertad, porque en una votación por aclamación, los más violentos y decididos arrastran a los demás.

b) Votación económica, que se toma en forma simultánea a todos los integrantes del cuerpo colegiado, quienes manifiestan su voto con un gesto, como por ejemplo levantando la mano, alzando un cartel con un determinado color o leyenda, o poniéndose de pie.

c) Votación nominativa, que se toma individual y sucesivamente, manifestando cada legislador su nombre y el sentido de su voto, de tal modo que todos los presentes, incluidos los medios, se enteren de quién votó y en qué sentido lo hizo.

d) Votación secreta, por cédula o en papeletas, que se toma depositando en una urna boletas o papeletas en las que consta el sentido voto de cada legislador, puesto por él mismo por escrito. Se usa para elegir personas, en especial para cargos de mesa directiva.

Con el avance de la técnica, especialmente la electrónica, se implantado en muchos congresos, entre ellos en la Cámara de Diputados mexicana, el sistema de votos electrónicos, para sustituir al proceso de votación nominativa; los diputados, desde su pupitre aprietan el botón que señala el sentido de su voto y su nombre, y una luz de un color determinado, verde por el sí, rojo por el no y amarillo por la abstención, aparece en unas grandes pantallas en los muros recinto.

En México, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* dedica un capítulo a las votaciones, y en él da las reglas y los procedimientos para cada una de las formas de votar. Como reglas complementarias, el *Reglamento* establece la muy lógica medida, según cual, cuando se está en votación, ningún miembro de la Cámara puede salir del salón o excusarse de votar.

De esta disposición se desprende que los votos sólo pueden ser afirmativos o negativos; el llamado *voto de abstención* no existe, ya que en el cómputo final se suma al voto negativo.

Al votar, se manifiesta la voluntad a favor o en contra de un dictamen o de una parte de éste, y para que se considere aprobado se requiere un número determinado de votos a favor, que tienen como contrapartida todos los otros no expresados a favor, que son los votos en contra y las llamadas *abstenciones*.

Finalmente, hay que recordar que la ley otorga efectos diferentes, al número de votos emitidos y exige en ciertos casos una mayoría especial.

Existe, en primer lugar, la llamada mayoría simple, que es la que representa cualquier número de votos que sea mayor que el de las de más opciones.

En seguida tenemos la llamada *mayoría absoluta*, que significa que la ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes.

La mayoría absoluta es también mayoría simple, pero la mayoría simple puede no ser absoluta, para el caso de que se vote entre más de dos opciones, pues en él, la que obtenga mayoría puede no tener más de la mitad de los votos contados; por ejemplo, si se vota entre las opciones A, B y C, y el resultado es 40% de votos para la opción A, 25% de votos para la

opción B y 35% de votos para la opción C, gana la opción C, con mayoría simple, pero sin haber obtenido más de la mitad de los votos, que es lo requerido para una mayoría absoluta.

Regresando ahora al análisis inicial, luego de ver los ejemplos presentados por nuestros vecinos mexicanos volvemos al tema que estudiábamos con antelación.

## **ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA**

Los Parlamentos a nivel mundial se formulan y funcionan de muy distintas maneras, con mecanismos diferentes y particulares, pero en general, buscan lograr los mismos objetivos:

- Ser más transparentes
- Involucrar a la ciudadanía con cotidianeidad
- Legislar para la satisfacción social
- Ser más inclusivos, en sus miembros y para quienes se dirigen sus normas
- Crear políticas sociales para la disminución de la desigualdad, la conservación del medio ambiente.
- Mejorar la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas
- Ser más abiertos e integrativos en su composición y métodos de trabajo, especialmente por lo que hace a las mujeres, a las minorías y a los grupos marginados;
- Practicar una mejor comunicación con el público, abriendo en mayor grado sus labores a los medios de comunicación y desarrollando sus propios sitios de Internet y canales de difusión;
- Experimentar nuevas maneras de hacer participar al público, incluyendo a la sociedad civil, permitiéndole contribuir al proceso legislativo;
- Restablecer la confianza pública en la integridad de los parlamentarios, mediante códigos de conducta de obligado cumplimiento y reformas de los sistemas de financiación de los partidos;
- Racionalizar el proceso legislativo sin por ello menoscabar el examen adecuado de los proyectos de ley;
- Ejercer una supervisión más efectiva del poder ejecutivo, inclusive en materia de política internacional, un ámbito que cobra creciente importancia;
- Fomentar una colaboración transnacional activa, con miras a integrar un componente parlamentario más eficaz en las organizaciones regionales e internacionales, y en la resolución de conflictos violentos.

Y muchas otras.

Es por ello, que en el presente informe se desea esclarecer la panorámica mundial, a razón de mantenernos a la vanguardia, y no retroceder en materia de administración parlamentaria.

Como consecuencia del principio de autonomía de los Parlamentos en los sistemas constitucionales éste cuenta con un aparato burocrático de apoyo propio, independiente y separado del resto de las instituciones públicas y que depende únicamente de la propia cámara; a este aparato se conoce como Administración Parlamentaria.

Se trata de una organización instrumental para servir a las necesidades del poder legislativo de modo que pueda desarrollar con eficacia sus funciones. Aunque el Parlamento no tiene como función propia la de administrar, en aras de su independencia asume la dirección de esa particular Administración Pública.

La Administración Parlamentaria se rige principalmente por los reglamentos parlamentarios y las restantes normas de Derecho Parlamentario que los desarrollan, y sólo en segundo lugar por las normas generales del Derecho Administrativo. Algunos autores encuadran la Administración Parlamentaria entre las Administraciones independientes, con la peculiaridad de no estar ubicada en el Poder Ejecutivo sino en el Poder Legislativo. Para servir a esta Administración las cámaras parlamentarias cuentan con funcionarios propios, regidos por un estatuto específico aprobado por el propio Parlamento, y cuyo reclutamiento corresponde también al mismo.

Las diversas Constituciones Políticas dotan a sus Parlamentos de la facultad de autonormar y regular su organización, funciones y procedimientos. Es el Parlamento capaz de configurar y dirigir su aparato administrativo. De ahí que, como sostiene Piedad García Escudero, letrada de las Cortes Generales de España,:

*“La Administración Parlamentaria es funcional y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado especialmente del gobierno, quedando únicamente sometida a los órganos directivos de las propias Cámaras”*

En mérito a ello, corresponde a los Parlamentos, en forma exclusiva, el diseño de sus órganos de dirección, la definición de su estructura organizativa, las normas de reclutamiento de personal, las normas de progresión en la carrera, la provisión de los medios materiales económicos para su funcionamiento y en, general, toda regulación necesaria para que esta administración cumpla con su misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a los órganos parlamentarios. A todo esto se le denomina administración parlamentaria.

Es por lo anterior que las reformas al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional Panameña no deben más que mantenerse en tendencia con el resto del mundo, aperturando los procesos legislativos hacia cada vez más personas. Para que las leyes

que se emitan, de ahora en adelante, puedan impactar de maneras positivas a las futuras generaciones.

Las comparaciones con otras administraciones u organizaciones parlamentarias, es una práctica esencial para el correcto desarrollo de nuestra Asamblea Nacional, con el objetivo de no cometer los mismos errores, pero también con la tarea de identificar avances y tratar de adaptarlos a nuestro país.

Es una paradoja de nuestra época que se celebre el triunfo de la democracia mientras se deplora al mismo tiempo la pérdida de legitimidad que sufren en numerosos países los parlamentos, institución central de la democracia. El ejecutivo ocupa un lugar preeminente, la cooperación internacional y la municipalización conducen a decisiones desprovistas de control democrático, y la ciudadanía se pregunta si los actuales procesos políticos pueden verdaderamente dar lugar a parlamentos capaces de representar toda la diversidad de intereses existentes.

Cabe entonces preguntarse qué significa realmente un parlamento democrático. El presente informe de minorías contesta a la pregunta enunciando cinco características centrales a las que debería responder todo parlamento: debería ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz. Se dan ejemplos de cómo los parlamentos, de forma concreta, cumplen con dichas características.

Sin ninguna duda, los parlamentos deberán estar dispuestos a analizar qué es lo que hacen bien. Muchos lo hacen ya. Será también preciso determinar en qué ámbitos no responden a los retos de la época y en qué medida pueden inspirarse en las prácticas de otros parlamentos. Su respuesta colectiva determinará en buena parte la pertinencia de la institución parlamentaria en los años venideros

## PRINCIPIOS QUE INSPIRAN A LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Hemos encontrado que la administración parlamentaria se nutre de principios que pueden ser diferenciados en principios sustantivos y principios adjetivos o de organización. En los primeros, se encuentran los principios de imparcialidad, neutralidad y eficacia; y, en los segundos, se encuentran los relativos a la manera de organizar la administración, tales como los principios de jerarquía, de especialización funcional, de coordinación, de desconcentración y de delegación administrativa.

### PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

A este respecto, doctrinariamente, el principio de imparcialidad implica que la actuación administrativa no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencias discriminatorias. Es decir, no solo en la ejecución de los servicios de apoyo administrativo o asesoramiento, sino también las decisiones administrativas que a nivel de

gestión y en el marco de su competencia puedan tener los órganos administrativos del Parlamento, principalmente los que tienen la condición de órganos de alta dirección, tales como la Oficialía Mayor, la Dirección General Parlamentaria, la Dirección General de Administración y la Oficina de Auditoría Interna.

Ahora bien, no obstante que este principio es implícito e inherente a la condición de funcionario público, no todas las legislaciones nacionales la han regulado expresamente en lo que al Parlamento se refiere. En República Dominicana, la Ley No 02-06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional, contiene en su artículo 2o los principios que rigen la carrera en la función pública administrativa en el Congreso, regulando de manera expresa el principio de imparcialidad. Efectivamente, dicha norma establece que la función pública en el Congreso nacional está regida por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia del régimen jurídico que la rige y define el principio de imparcialidad como “la obligación de todo agente de carrera del Congreso Nacional, actuar con absoluta imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa que se le haya conferido”.

En el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de España, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta el 27 de marzo de 2006, se establece en el Artículo 58o, relativo a deberes de los funcionarios de las Cámaras, el deber al estricto, imparcial y diligente cumplimiento de las obligaciones propias del puesto o cargo que ocupen los funcionarios.

De igual forma, el Estatuto del Personal de la Cámara de Diputados de Chile, contempla en su Artículo 52o la obligación de los funcionarios de la Cámara de mantener en todas sus actuaciones funcionarias absoluta imparcialidad.

En la Ley Marco del Empleo Público del Perú, Ley No 28175, también se consagra el principio de imparcialidad para toda la Administración Pública. Se señala como uno de los principios que rigen el servicio civil, el de imparcialidad, por el cual la función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias.

## PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

De acuerdo con este principio, la actuación administrativa de los funcionarios y servidores del Parlamento no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencia discriminatoria. Sin embargo, es pertinente anotar que esta neutralidad en la gestión de la administración parlamentaria se sujeta a las disposiciones o lineamientos que establezcan los órganos directivos del Parlamento, tales como la Mesa Directiva o el Consejo Directivo, que necesariamente tienen una orientación política como resultado de su conformación.

La Ley de la Carrera Administrativa del Congreso Nacional, de República Dominicana, define, en el literal q) del Artículo 2o, relativo a los principios fundamentales de la función administrativa en el Congreso, que la neutralidad garantiza un conjunto de deberes y obligaciones inherentes a las funciones puestas a cargo del agente para que sean ejercidas con neutralidad, independencia e imparcialidad. Se trata entonces de un concepto estrechamente vinculado a la neutralidad, sobre la que ya hemos hablado líneas arriba.

En el Estatuto Funcionario de la Asamblea Nacional de Venezuela, no se menciona expresamente este principio. Sin embargo, el Artículo 40o de esta norma legal, establece como una prohibición de los funcionarios del Parlamento el de “realizar propaganda política partidista en el complejo de edificios y demás dependencias de la Asamblea Nacional en el lugar de trabajo o durante el ejercicio de sus funciones”.

En la legislación peruana, solamente la Ley No 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y el Reglamento del Congreso legislan sobre este principio. En la Ley de Ética de la Función Pública se establece como un deber del servidor público la neutralidad, entendida como el deber de actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones. En el Reglamento del Congreso se hace una referencia tangencial a este principio cuando en el Artículo 38o se establece que la finalidad del Servicio Parlamentario es “el desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales (...)”.

#### PRINCIPIO DE EFICACIA

Conforme a este principio, la eficacia es la exigencia de obtener un resultado que se corresponda con los objetivos que la organización ordene. Supone, a decir, de Piedad García Escudero, una relación de adecuación entre los fines que se persiguen y los medios que se utilizan.

Este principio es típico de toda la Administración Pública e implica perseguir como resultado el interés general y un óptimo aprovechamiento de los medios y recursos en la obtención de tal fin. Tiene que ver entonces con procurar a la administración parlamentaria de un personal cuyo reclutamiento se sustente en la meritocracia y su capacidad de gestión.

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General de Perú establece como uno de los principios del procedimiento administrativo, el de eficacia. Señala que, por este principio, los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

## PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio implica la existencia de un conjunto de agentes subordinados unos a otros que prolongan el poder administrativo a lo largo de toda la Administración. Mediante este principio la organización administrativa se estructura sobre la base de una ordenación vertical entre los distintos órganos que la conforman, estableciéndose entre ellos una relación de superioridad y subordinación, según la posición que ocupan dentro de la organización.

## PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Este principio supone la división de tareas entre la pluralidad de personas que componen la organización administrativa para conseguir los objetivos institucionales. No obstante, debe considerarse que un referente obligatorio para delinear esta división de tareas.

## PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Mediante este principio las tareas de las distintas unidades administrativas se distribuyen racionalmente con la finalidad de conseguir un funcionamiento más eficaz. En las administraciones de los distintos parlamentos, independientemente de si son unicamerales o bicamerales, es claro que el trabajo de la Administración Parlamentaria se desarrolla en dos campos: el administrativo y el parlamentario, de ahí que incluso la tipología de la estructura organizativa, no obstante las variedades que puede presentar, tiene de todas maneras a esos dos campos (el administrativo y el parlamentario) como los referentes obligatorios a partir de los cuales se establece el diseño organizacional del Parlamento.

## PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

Mediante este principio, se logra en la organización administrativa el traspaso de competencias y, por consiguiente, de decisiones, desde unos órganos a otros. De esta manera se busca que el aparato administrativo sea más eficiente porque se tiende a la especialización y a la solución de los problemas sin necesidad de recurrir a la más alta instancia administrativa. El Artículo 62o de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General de Perú, consagra y define este principio de la siguiente manera:

“Artículo 62.- Presunción de competencia desconcentrada

62.1. Cuando una norma atribuya a una entidad alguna competencia o facultad sin especificar qué órgano a su interior debe ejercerla, debe entenderse que corresponde al órgano de inferior jerarquía de función más similar vinculada a ella en razón de la

materia y de territorio, y, en caso de existir varios órganos posibles, al superior jerárquico común (...)

#### PRINCIPIO DE DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA

La delegación administrativa permite la transferencia revocable de la facultad de ejercicio de determinada o determinadas competencias, realizada por la autoridad que tiene originariamente la competencia (delegante) a otra autoridad u órgano (delegado), pero reteniendo el delegante la titularidad de las competencias.

#### MODELO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

No está demás señalar que básicamente los Parlamentos son instituciones públicas y como tales tienen una estructura rígida en su composición, aunque debe reconocerse que el modelo de la administración del Parlamento tradicional no puede atribuírsele rigidez en términos absolutos, sino que tiene un modelo organizacional sustancial, sustentado en cuatro unidades orgánicas a partir de la cual, teniendo como máxima autoridad administrativa al Oficial Mayor o Secretario General, pueden hacerse modificaciones de acuerdo con la política administrativa que los órganos parlamentarios directivos quieren implementar al Congreso, tal como ha ocurrido desde la entrada en vigencia del Reglamento del Congreso.

Sin embargo, una pregunta que salta a la vista es: ¿Es adecuado este modelo organizacional a la realidad de los congresos, teniendo en consideración que al poner al Oficial Mayor como máxima autoridad, se convierte a esta autoridad en el conducto ordinario y permanente de todos los requerimientos de la organización, tanto los de índole parlamentario como los de carácter administrativo? El aspecto negativo del actual modelo reposa en la enorme carga laboral de la Secretaría General (denominada por tradicionalismo Oficialía Mayor) que se genera y que imposibilita que este funcionario pueda conocer de manera eficiente todos los aspectos que involucra la gestión, más aún si se tiene en cuenta la dedicación exclusiva que importa la gestión de los procesos operativos parlamentarios y el asesoramiento a la Mesa Directiva y órganos parlamentarios. Para tratar de responder a esta pregunta, se ha hecho una pequeña indagación sobre cómo funciona el modelo organizacional de la administración parlamentaria en diversos países de la región. Presentamos a continuación, el siguiente cuadro (Cuadro No 01):

PARLAMENTO - PAÍS	SECRETARÍA GENERAL ASUME FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y PARLAMENTARIAS	SECRETARÍA GENERAL SOLO FUNCIONES PARLAMENTARIAS <sup>2</sup>
<u>Chile</u> Cámara de Diputados Senado	x x	
<u>México</u> Cámara de Diputados Senado	x	x
<u>Costa Rica (unicameral)</u> Asamblea Legislativa	x	
<u>Panamá (unicameral)</u> Asamblea Nacional	x	
<u>Venezuela (unicameral)</u> Asamblea Nacional		x
<u>Colombia</u> Cámara de Representantes Senado		x x
<u>Brasil</u> Cámara de Diputados Senado	x	x
<u>Uruguay</u> Cámara de Representantes Cámara de Senadores	x x	
<u>República Dominicana</u> Cámara de Diputados Senado		x x

## FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Las funciones de la administración de un Parlamento se estructuran fundamentalmente en dos: la parlamentaria y la administrativa. La primera es de apoyo y asesoramiento institucional a los órganos parlamentarios, función típica de las administraciones parlamentarias; y, la segunda, la función administrativa es la que despliega como cualquier organización pública (recursos humanos, logística, tecnologías de la información, auditoría, entre otros) aunque con determinadas peculiaridades que surgen de la capacidad del Parlamento de autonormar sus procesos operativos.

Es importante mencionar, que a diferencia de otras legislaciones, el Reglamento del Congreso peruano sí hace una clara definición de las funciones, en términos generales, del Servicio Parlamentario. Así, el Artículo 26o del Reglamento señala que “En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario”.

Para algunos tratadistas, como Piedad García Escudero, la función de consulta y asesoramiento a los órganos parlamentarios es primordial porque garantiza la correcta aplicación de los procedimientos regulados por el Reglamento y otras normas internas.

## FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Cuando nos referimos al funcionamiento de la administración parlamentaria, estamos enfocándonos en una administración en sentido dinámico, en ejercicio de funciones. En este sentido, consideramos que el funcionamiento de toda administración parlamentaria y su nivel de eficiencia o, en su caso, ineficiencia, reposa en tres pilares:

1. Un marco normativo que dote al personal de la posibilidad de una carrera en la administración parlamentaria;
2. El diseño organizacional de dicha administración; y
3. La capacidad de gestión del personal.

## MARCO NORMATIVO Y CARRERA

Como cualquier organización, la administración del Parlamento está integrado por personas, agrupadas según el modelo organizacional, la especialidad de las tareas, su grado de complejidad y el nivel de responsabilidad en las mismas. A ello, se agregan algunas características singulares, propias del trabajo en el parlamento, y que la diferencian de la generalidad de la Administración Pública, tales como la necesidad de independencia y neutralidad con respecto al poder político que impera, por su propia razón de ser, en el Poder Legislativo. En esta parte, es oportuno, transcribir, los comentarios del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, quien en un artículo publicado en la revista “50+1” de la Sociedad de Derecho Parlamentario de Chile, manifiesta lo siguiente:

*“El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y la necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera está ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/ neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, por igual, a todos los Grupos Parlamentarios y Diputados presentes”.*

De lo expuesto, es razonable que las normas que regulen el trabajo del personal de la administración parlamentaria configuren un régimen especial y, es por ello, que la mayoría

de parlamentos en el mundo, tienen aprobadas normas especiales de carrera en la administración parlamentaria, que no son las mismas que las rigen en el resto de la Administración Pública. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente cuadro (Cuadro No 02):

PARLAMENTO RÉGIMEN MARCO NORMATIVO ESPECIAL

PARLAMENTO	RÉGIMEN ESPECIAL	MARCO NORMATIVO
Ecuador	✓	Ley Orgánica de la Función Legislativa Arts. 19, 20, 28, 29, 30, 31, 158, 159, 161, 167  Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional
México	✓	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Arts. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115.  Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.  Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.
Uruguay	✓	Estatuto del Funcionario de la Comisión Administradora del Poder Legislativo.  Estatuto del Funcionario de la Cámara de Senadores.
		Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo.
Panamá	✓	Ley 12 de 1998 que crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.  Resolución N° 178 del 30.06.10 por el cual se aprueban modificaciones al Reglamento de Administración de Recursos Humanos y se autoriza el ordenamiento de un Texto Único.
Chile	✓	Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Arts. 2, 3, 3-A, 66, 66-A, 66-B, 68.  Ley N° 19.297 introduce modificación a la Ley N° 18.918.  Estatuto de Personal de la Cámara de Diputados.  Reglamento del Personal del Senado.
España	✓	Art. 72.1 Constitución Política  Acuerdo del 27 de marzo de 2006, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se aprueba Estatuto del Personal de las Cortes Generales.
República Dominicana	✓	Ley N° 02 - 06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional
Argentina	✓	Ley N° 24.600 Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación y Normas Reglamentarias.
Venezuela	✓	Estatuto Funcionario de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

## EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

La administración de un parlamento se sustenta, además, en el diseño organizacional que él mismo se ha dado. No proviene de la ley ni por mandato de otro poder del Estado, sino que, por la autonomía que le es consagrada constitucionalmente, es determinada por el propio parlamento. Siendo esta característica típica en los distintos parlamentos nacionales, el diseño organizacional debe tener como parámetro la forma cómo se organizan las administraciones de otros parlamentos para brindar los servicios y el soporte que se requiere para que puedan cumplir con sus fines constitucionales, no debiendo soslayarse además el carácter unicameral del parlamento peruano.

En el Cuadro No 01 que hemos elaborado para el presente informe de minorías, advertimos que los modelos o diseños organizacionales tienen una estructura orgánica más o menos similar, con unidades orgánicas cuyas tareas se relacionan a la actividad puramente administrativa y de control interno (dirección de administración, logística, recursos humanos, recursos tecnológicos, auditoría interna o contraloría interna, entre otros) y otras unidades orgánicas relacionadas a los procesos operativos con los cuales se desarrollan las funciones constitucionales y reglamentarias del Parlamento (dirección parlamentaria o prosecretaría parlamentaria, diario de debates, transcripciones, biblioteca, entre otros). A ellas deben agregarse las unidades orgánicas que se han creado en los últimos años para disminuir la desventaja con respecto al Ejecutivo en cuanto a la cantidad y calidad de información que se requiere para la toma de decisiones (centro de investigaciones, centros de estudios, etc.) y para acercar el Congreso hacia la ciudadanía (centro de representación, participación ciudadana, canal y radio del parlamento, entre otros).

No obstante la similitud referida, es importante destacar que también existen grandes diferencias en cuanto a lo siguiente:

El grado de rigidez o flexibilidad de la estructura orgánica. Por ejemplo, el diseño organizacional y la estructura de la administración del Senado de República Dominicana se encuentran previstos íntegramente en el Reglamento (Artículos 69, 118, 119, 120, 121, 122, 123). En el caso peruano, no se puede decir que la organización administrativa del parlamento es rígida, aunque tampoco es del todo flexible, ya que solo prevé a las cuatro unidades orgánicas a partir de las cuales se diseña el modelo y estructura de la organización (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Gerencia General y Auditoría Interna) (Artículos 28, 38, 39, 40 y 41 del Reglamento).

La asignación de funciones administrativas y parlamentarias o solamente funciones de índole parlamentarios al secretario general es también otra diferencia. El Cuadro No 01 consigna claramente que la mayoría de parlamentos le atribuyen al secretario general (oficial mayor en el caso peruano) funciones en los ámbitos administrativo y parlamentario (Cámara de Diputados y Senado de Chile, Cámara de Representantes de México, Panamá), pero también se aprecia que no son pocos los parlamentos que solamente le otorgan funciones

parlamentarias al secretario general, atribuyendo a otro funcionario las de carácter eminentemente administrativo (Senado mexicano, Asamblea Nacional de Venezuela, Senado dominicano).

## LA CAPACIDAD DE GESTIÓN

La gestión de la administración parlamentaria depende de la existencia de una norma de carrera en el servicio, del diseño organizacional y también de la capacidad de su funcionariado para cumplir con sus objetivos y metas, siempre con la misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a la organización parlamentaria.

Nos hemos referido a los dos primeros (norma especial y diseño organizacional) y toca ahora tratar de desarrollar lo referente a la capacidad de gestión de su personal, lo cual tiene que ver con su preparación (fortalecimiento de conocimientos) y con su experiencia de trabajo.

Respecto de lo primero, es claro que los parlamentos a nivel general han experimentado una complejidad en sus actividades, que los lleva a la necesidad de buscar funcionarios con conocimientos especiales sobre determinada materia (por ejemplo, en materia de finanzas, planeamiento estratégico, entre otros), escapando lógicamente al tradicional perfil jurídico de los asesores y letrados. En esta parte, es conveniente transcribir la opinión del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y letrado de las Cortes de Aragón<sup>5</sup>, quien sostiene lo siguiente:

*“Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Alguno de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible”.*

Es preciso entonces que los niveles de especialización y tecnificación se acrecienten, de forma tal que la administración parlamentaria coadyuve a los órganos parlamentarios en la consecución de los fines políticos y constitucionales que les corresponde y que la gestión administrativa recaiga en los trabajadores de carrera con la debida y permanente capacitación.

Por otro lado, resulta también importante destacar, para elevar las capacidades del personal, lo enriquecedor del intercambio de experiencias. Un servidor del Congreso que, además de la debida y permanente capacitación, tuviera la posibilidad de conocer cómo funcionan otros parlamentos, ganaría mucho en su experiencia laboral y tendría la capacidad de proponer

eventualmente mejoras a su propio trabajo. Es importante suscitar varios convenios de colaboración con otros parlamentos de la región, por lo que sería pertinente considerar en el presupuesto institucional, recursos para generar la posibilidad de que el personal pueda desarrollar dichos intercambios.

## PROBLEMAS TRADICIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Es corriente identificar la Administración parlamentaria con la función pública que la integra. Ello es normal y en cierto sentido totalmente asumible. Sin embargo, en estas páginas se ha querido singularizar la Administración parlamentaria desde una comprensión más amplia de la misma. La Administración como el conjunto de estructuras que sirven al desenvolvimiento del trabajo parlamentario. Lógicamente, el personal que cumple las funciones encomendadas a esas estructuras, tiene una importancia decisiva. Importancia que excede aquello que la propia teoría pueda indicar ya que de todos es conocido el valor real de los medios personales para el funcionamiento correcto de cualquier Administración. En buena medida, el acierto en el diseño y gestión de los medios personales al servicio del Parlamento radicará el éxito o fracaso de cualquier reforma de las estructuras administrativas del Parlamento.

La función pública parlamentaria posee especificidades que justifican su análisis individualizado. Si el fundamento jurídico de su singularidad es la autonomía parlamentaria, con la capacidad de dotarse de una función pública propia sometida a un régimen jurídico establecido por el propio Parlamento como uno de sus primeros reflejos, su fundamento funcional es asegurar la independencia de la misma no sólo en relación con entes externos a la Institución sino también en relación con cualquier Grupo parlamentario, de forma que se garantice la neutralidad y el servicio equitativo a todos los Diputados y Grupos parlamentarios con independencia de su número e ideología. Lógicamente, si bien esa capacidad de autoorganización ha permitido a los Parlamentos dotarse de una función pública especializada y más acorde con sus características que la que les correspondería de seguir el molde general, también ha estado vinculada a una serie de problemas.

Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Algunos de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible.

Ligado a lo anterior, se encuentra otra cuestión, también denunciada por la doctrina. Se trata

de la limitada cualificación que en términos proporcionales tienen las plantillas parlamentarias.

De acuerdo con las cifras que ofrece el estudio de las cámaras españolas, puede decirse que se trata de una función pública escasamente tecnificada y cualificada, muy probablemente en grado inferior a lo que registran otras administraciones públicas y heredera de una tradición excesivamente burocrática y renuente a puestos especializados. La necesaria transformación de las estructuras parlamentarias pasa por un examen pormenorizado del perfil funcional que se requiere, de acuerdo con las exigencias que se planteen a la Institución. Es ésta una cuestión de gran relevancia. Puede decirse que tanto el comentado perfil de cualificación como la ausencia de personal especializado son circunstancias que lastran gravemente su evolución administrativa y que favorecen la creación de ambientes cerrados pocos propicios a cualquier dinámica de cambio. Después de lo indicado en relación con la evolución de las funciones parlamentarias y su repercusión sobre el diseño de la Administración, no parece necesario insistir en que será imposible acomodar el Parlamento a las nuevas exigencias sin mejorar sustancialmente la cualificación media de sus plantillas y crear puestos de trabajo especializados acordes con las nuevas demandas derivadas de la evolución de la Institución.

Una cuestión de no menor importancia es la derivada de la excesiva proximidad del personal parlamentario a los órganos de decisión. Es ésta una nota típicamente parlamentaria y a la que se encuentran vinculados no pocos problemas. Además, no es sólo una proximidad colectiva, es también, una proximidad individual. Los funcionarios conocen a quién ha de decidir y en demasiadas ocasiones se aprovechan de esa situación para explicar «mejor» las demandas e intentar obtener un éxito que sería mucho más difícil de conseguirse por los cauces ordinarios de una negociación anónima. Esta circunstancia se agrava por el nominalismo que suele presidir la gestión de personal en la Institución. En el Parlamento, es difícil poder decidir sobre cualquier puesto de trabajo, sobre cualquier elemento de la estructura organizativa, sin la referencia particular de un nombre y unos apellidos.

Lógicamente, este problema se agrava en función del tamaño del Parlamento, siendo peor cuanto más pequeño sea. Su solución exige la concienciación de todas las partes. Es necesario que los funcionarios renuncien a las ventajas de esa proximidad y rechacen utilizarlas tanto en la lógica de la negociación colectiva como en la más criticable presión individual. Pero es absolutamente preciso que el político tome conciencia de los riesgos de esa cercanía y evite cualquier aproximación. Siendo realista, sólo si el político rechaza estas prácticas será posible al menos mitigar este vicio.

Como se vio, la autonomía es un principio estructural de la organización administrativa de las cámaras. Al margen de su relevancia política, esencial para que el Parlamento pueda adquirir un perfil propio, corresponde centrarse en la proyección administrativa de esa autonomía. La autonomía ha sido fundamento para que el régimen jurídico del personal parlamentario posea significativas peculiaridades, normalmente justificadas en atención a las características del trabajo que se desempeña. Sin embargo, cada vez parece más preciso distinguir la dimensión política de la autonomía de la administrativa.

La autonomía administrativa de las cámaras se justifica en cuanto sirva a garantizar la autonomía política. Por ello, difícilmente encuentran cobijo bajo la misma determinadas singularidades del régimen jurídico de sus funcionarios o de otras materias propias de la organización administrativa.

Existen rasgos del actuar parlamentario que justifican y explican diferencias razonables, sobre todo en relación con el régimen jurídico de su personal. Desde luego, esas diferencias deberán siempre sustentarse en la peculiaridad cierta del trabajo parlamentario y no quebrar el principio de proporcionalidad en sus consecuencias jurídicas. Más difícil es encontrar explicación a distintos en otras materias, así contratación. En este punto, no parece que exista motivo alguno para que el Parlamento se rija por reglas diferentes a las fijadas para otras administraciones públicas. Es más, establecer esas diferencias parece un craso error. En todo caso, el Parlamento debe acentuar los rasgos garantistas y de transparencia de la contratación pública. No es cualquier institución. El lugar de privilegio que ocupa en el imaginario público debe ser respondido con el mayor escrúpulo en su gestión administrativa. Así, la autonomía nunca puede ser cobertura para un régimen que bajo otra justificación acabe estableciendo privilegios de difícil explicación.

#### RENOVACIÓN OBLIGATORIA

Resulta evidente que la función pública parlamentaria debe ser revisada desde una mirada diferente. Sólo la necesidad inexcusable de preservar y reforzar su independencia y neutralidad política, así como la cualificación técnica, deben entenderse como premisas no debatibles. A partir de ello, sería conveniente realizar una revisión en profundidad que si bien puede llevar a conservar algunos de sus rasgos tradicionales, al menos permitirá contrastarlos con las nuevas exigencias y demandas sociales.

De acuerdo con el discurso seguido, es evidente que una de las cuestiones a revisar será el personal necesario en virtud de las nuevas funciones que asuma el Parlamento o de la revisión de las existentes. O, simplemente, de su propia evolución como órgano de gestión hacia una entidad de una complejidad notoriamente mayor a aquella que caracterizaba al Parlamento que sirvió para el diseño de la tradicional Administración parlamentaria. De esta manera, parece evidente que será necesario reforzar el personal relacionado con las nuevas tecnologías desde la informática a las relacionadas con los medios audiovisuales poco a poco incorporados por el Parlamento. O con la gestión del conocimiento que, como habrá de verse en páginas posteriores, adquiere un perfil bien diferente. O con una función de información política que resulta preciso reivindicar para el nuevo Parlamento.

O con una diplomacia parlamentaria en crecimiento exponencial. El perfil de este personal, sumamente especializado y condicionado por los cambios propios de sus saberes, enfrenta al Parlamento al dilema de buscar nuevas formas de gestión. Hasta la fecha, ha sido

relativamente corriente, como en otras administraciones públicas, acudir a fórmulas de subcontratación que permiten al Parlamento una mayor flexibilidad en el supuesto de que los servicios no se presten satisfactoriamente y controlar mejor sus gastos de personal. Normalmente, esta fórmula se ha complementado con la existencia de algún personal de plantilla, encargado de dirigir estas facetas de la Administración parlamentaria. Seguramente, ésta es la fórmula más adecuada si se da a la plantilla permanente la dimensión adecuada. Las singularidades técnicas y las propias exigencias cuantitativas de estas actividades hacen poco aconsejable que todo el personal sea funcionario o laboral permanente. Pero, en todo caso, el Parlamento debe contar con un personal de estricta confianza, reclutado según los méritos tradicionales de mérito y capacidad, que habrá de ser su guía en unos terrenos en los que por definición se necesitará disponer de un personal de la máxima confianza.

Cuestión diferente es la planteada por las exigencias derivadas de la estricta gestión del Parlamento. Como es conocido, en el Parlamento español es tradicional que la máxima responsabilidad sobre esa gestión coincida en quien dirige asimismo los servicios jurídicos, Letrado Mayor, Secretario General o figura similar, quien en todo caso ha de ser elegido entre los letrados de la Cámara. Junto a ello, ha sido tradicional atribuir a los letrados funciones de dirección en la gestión parlamentaria por encima de los responsables directos de los servicios. En los últimos años, se ha despertado cierto debate sobre este modelo y algunos puestos de gestión directiva han sido asumidos por no letrados dependiendo directamente del Letrado Mayor bien por singularidad de la materia bien por otra circunstancia. Más allá de cualquier polémica, lo cierto es que la gestión de una máquina burocrática tan poderosa como es un Parlamento moderno enfrenta a problemas que requieren respuestas que en ocasiones pueden ir más allá de los específicos conocimientos propios de un letrado. Es razonable que la responsabilidad última de la gestión se concentre en alguien que tiene esa condición, ya que no puede olvidarse que todo el aparato burocrático del Parlamento está al servicio de unas funciones con innegables connotaciones jurídicas. De esta forma, la visión global necesaria, así como la garantía última de independencia, parecen aconsejar a concentrar esa responsabilidad en un letrado de la Institución. Del mismo modo, también parece razonable plantearse, como de hecho ha sucedido en los últimos años en diversos Parlamentos españoles, la conveniencia de que determinadas áreas de gestión puedan estar dirigidas por especialistas con los saberes demandados por una complejidad creciente.

Como casi siempre, no hay respuestas unitarias ni universales. Si el monopolio en la gestión por parte de los letrados parece que, como ha sucedido, es razonable que pase al olvido, también lo es no llegar al extremo contrario y olvidar la importancia de la visión que los letrados pueden aportar a la gestión parlamentaria. También como casi siempre, se tratará de una cuestión de equilibrios e inteligencias compartidas. Se tratará de saber determinar las áreas propicias a unos o a otros con el único criterio del mejor servicio público.

Los retos planteados por el modelo tradicional de función pública parlamentaria no finalizan aquí. Como se vió, la gestión de personal ha suscitado tradicionalmente problemas recurrentes en las instituciones parlamentarias. Problemas en buena medida ligados a su dimensión, cierta propensión a la endogamia y excesiva cercanía con el poder político. Por ello, la renovación de la función pública parlamentaria deberá afrontar también estas cuestiones. No todas tienen una solución sencilla o, simplemente, total. Pero, desde luego, se puede avanzar. Hasta la fecha, la autonomía parlamentaria en esta materia no ha sido utilizada para establecer grandes diferencias con el régimen jurídico general de la función pública. El dominio sobre la selección de personal y aprobación de la relación de puestos de trabajo; ciertas diferencias en el régimen retributivo o de licencias y alguna otra singularidad menor ligada a la naturaleza del trabajo parlamentario, han sido la materialización más generalizada de esa autonomía. Ello no sólo no es criticable sino que es elogiable. Difícilmente se hubiese podido explicar un régimen jurídico radicalmente diverso del general. Las reformas que se introduzcan deberían realizar el esfuerzo de mantener la mayor homogeneidad posible con el

régimen jurídico general de la función pública, haciéndolo compatible con la introducción de las diferencias estrictamente necesarias bien por singularidades objetivas de la Administración parlamentaria bien por las exigencias derivadas de los procesos de renovación a acometer por la Institución. Como se dijo en su momento, esas diferencias deberán estar siempre motivadas y capaces de someterse al juicio de proporcionalidad.

Por lo dicho, y en términos estrictamente literales, puede decirse que el status quo se enfrenta a un momento crítico. Por un lado, la extensión a las sedes parlamentarias de la convicción de la conveniencia, sino necesidad, de introducir cambios profundos en su cultura administrativa y, específicamente, en el régimen jurídico y gestión de su personal. Por otro, la aprobación por el Estado del Estatuto Básico del Empleado Público en abril de 2007 y su proyección sobre el derecho de la función pública de todas las Comunidades Autónomas, obliga a pronunciarse sobre la aplicación del mismo a los funcionarios parlamentarios.

Creo que ambas circunstancias confluyen y de ahí que la aprobación y posterior desarrollo del Estatuto Básico deba entenderse ante todo como una oportunidad. La necesidad del cambio es difícilmente negable y las modificaciones introducidas por el Estatuto, más allá de que el mismo exonere de su ámbito de aplicación a las cámaras parlamentarias, obligan a reflexionar sobre las medidas que contiene. Así, una y otra circunstancia coinciden de una forma que sólo puede entenderse como una oportunidad óptima para la renovación de algunos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de los Parlamentos. Es cierto que la peculiar naturaleza del Estatuto Básico, y especialmente el hecho de que muchas de sus más significativas previsiones vean demorada su aplicación al desarrollo por el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente, supone un inconveniente en el intento de aprovechar el mismo para realizar cambios que comienzan a ser urgentes. El que casi tres años después de aprobado el Estatuto ni el Estado ni ninguna Comunidad Autónoma hayan llevado a cabo ese desarrollo tampoco es alentador. Sin embargo, más temprano que tarde se realizará. Para

entonces, los Parlamentos debieran tener ya preparada una respuesta que les permitiera adaptar su normativa de personal al nuevo régimen jurídico. No parece que sea una buena idea diferir demasiado la respuesta. Precisamente, no es tiempo lo que sobra. El retraso comentado en la aprobación de las normas de desarrollo permitía el ir avanzando en los estudios y reflexiones necesarios. Una vez que se aprueben las normas correspondientes a la generalidad de las administraciones públicas, cualquier retraso se podrá interpretar como una dejación más, un nuevo anacronismo del Parlamento.

No es cuestión de examinar las diferentes opciones que para el Parlamento plantea esa norma. Sirva recordar la importancia que para una Administración como la parlamentaria puede tener el modelo de carrera horizontal, la promoción de sistemas objetivos de evaluación, el fortalecimiento del liderazgo en la gestión o la introducción de verdaderos códigos de ética pública. Junto a ello, el Parlamento debiera aprovechar esta circunstancia para examinar cualquier otra medida que pueda redundar en beneficio de una mejor gestión. El fortalecimiento de las políticas de formación, la mejora de la planificación en la gestión de personal o la forma de participación del personal en la gestión, son algunas de las cosas que bien pueden merecer una lectura detenida. En todo caso, lo que es indudable es que la aprobación del desarrollo del Estatuto Básico, con independencia de que en sentido estricto no exista necesidad jurídica, obligará a los Parlamentos a una reforma en profundidad de su normativa. Una oportunidad que debiera ser aprovechada para no sólo incorporar algunas de las novedades más elocuentes de esa normativa sino para revisar en profundidad el modelo de función pública parlamentaria buscando adaptarlo a las necesidades crecientes que derivan de un entorno muy diferente a aquél que vio nacer las normas hoy en vigor.

Entre las medidas aludidas con posible proyección sobre la función pública parlamentaria, se encuentra lo que se ha denominado ética de la función pública y que en el citado texto legal ocupa un lugar destacado. Como es sabido, el Estatuto incorpora un Código de conducta para los funcionarios públicos con una serie de principios éticos y otros principios de conducta. Creo que no debe desdeñarse su importancia. Debidamente desarrollado y aplicado, sus consecuencias pueden ser muy positivas para el adecuado funcionamiento de la Administración pública. Pero aquí interesa su proyección sobre el Parlamento. Y entiendo que puede ser muy notable. Precisamente, los elementos que justifican la singularidad de la función pública parlamentaria son los que hacen más notable la relevancia de un código semejante para el personal parlamentario, como demuestra el interés que este tema suscitó hace ya unos años en el seno de La Unión Parlamentaria.

La especial posición de la Institución en el sistema político; sus muy singulares responsabilidades para con los ciudadanos o el valor trascendente que en la misma posee la independencia o neutralidad, son cuestiones generales que por sí solas justifican sobradamente la llamada de atención sobre este particular. Pero, junto a ello, hay cuestiones concretas, como la mencionada cercanía de los políticos, que bien podría ser abordado de un código semejante. Un código de conducta es algo bien distinto de un catálogo disciplinario. Se trata de una condensación valorativa, forzosamente generalista, pero que especialmente

en tiempos de cambio como los actuales puede ser de gran utilidad. Igualmente, podría ser un marco de referencia para la necesaria evaluación del desempeño que acompaña a algunos de los cambios más significativos introducidos por el Estatuto Básico. Finalmente, resulta preciso realizar una siquiera breve referencia al papel que las nuevas tecnologías pueden desempeñar en relación con el proceso de renovación de las estructuras parlamentarias. Los cambios derivados de la introducción de las nuevas tecnologías han afectado también, y de gran manera, a las estructuras administrativas y a sus medios personales.

El personal más afectado será el que trabaje directamente con la información, el relacionado con la comunicación y los propios informáticos.

Las estructuras administrativas deberán adecuarse no sólo al presente de los mismos sino a las previsible líneas evolutivas que se deducen de su presente. Alta cualificación, fórmulas flexibles de gestión y necesidad de procesos de formación continua, serán algunas de las características de la función pública parlamentaria. En cualquier caso, nada es suficiente para explicar el papel llamado a tener por estos soportes técnicos no sólo en relación con los cambios en la forma de gestionar cualquier estructura administrativa sino también sobre el propio diseño político de la Institución en tanto que esa tecnología emerge como condicionante de nuevas relaciones políticas y de la forma de ejercer las funciones tradicionales o de asumir unas nuevas.

## LA NUEVA GESTIÓN PARLAMENTARIA

Como se ha señalado, uno de los retos ineludibles que debe afrontar de manera perenne el Parlamento en su proceso de renovación, es su adaptación a un entorno social determinado por una profunda transformación que tiene como una de sus causas principales la revolución acaecida en las tecnologías de la comunicación y de la información. Señalar este reto no significa, por supuesto, obviar los muy significativos esfuerzos realizados al respecto ni desdeñar los notables cambios que la incorporación de esas tecnologías a las sedes parlamentarias han conllevado. Cuando se habla de reto, se quiere aludir a un estadio más intenso, a aquél que no sólo determina el cómo se trabaja sino también el qué y el con quién. De aquellas cuestiones que se suscitan alrededor de este extremo, es conveniente detenerse en el nuevo significado adquirido por el conocimiento para el trabajo parlamentario.

En buena lid, como en relación con tantas otras cosas, tampoco es nada radicalmente nuevo, singularmente nada esencialmente distinto de aquello que supuso la incorporación de departamentos específicos de estudio. Sin entrar a dilucidar si la revolución tecnológica supone en relación con la gestión de la información y su proyección sobre el trabajo parlamentario un salto meramente cuantitativo o si, por el contrario, tiene carácter cualitativo, nadie podrá negar que sea cual sea la opción elegida, el cambio es profundo y con afecciones radicales sobre la forma de trabajar esa información.

Mas los cambios no se limitan a los soportes tecnológicos. Una circunstancia añañida hace entender la importancia adquirida por esta materia en el trabajo parlamentario. Me refiero a la irrupción en el mismo de una complejidad difícilmente imaginable hace unas décadas. Incluso materias que hace no demasiados años eran fácilmente controlables por Diputados y Grupos se han hecho hoy esquivas exigiendo unos niveles de especialización difícilmente obtenibles. No es muy diferente la situación del personal al servicio de la Institución. Las estructuras administrativas tradicionales descansaban sobre unos cuerpos que debidamente combinados aseguraban al menos una primera interpretación de la información necesaria para abordar una materia determinada. El derecho, epicentro de la labor legislativa, será fiel reflejo de esa evolución. De unas normas casi universalmente asequibles se ha transitado a unas normas mayoritariamente incomprensibles incluso para juristas avezados. Como es de suponer, el proceso de elaboración de esas normas conlleva unos conocimientos todavía más complejos y de difícil acceso.

Así las cosas, no es extraño que se haya dirigido la mirada a los medios humanos y materiales al servicio de los Grupos y Diputados al objeto de afrontar esta situación. Una situación, recuérdese, agravada por lo que tiene de expresión de diferencia con el poder ejecutivo. Si el Parlamento carecerá de los medios imprescindibles para abordar el examen de unas materias cada vez más complejas, el ejecutivo incrementará diariamente sus medios para hacer frente de manera dinámica a exigencias nuevas y viejas. Estas son las razones que han provocado que una de las líneas de presencia más constante en la reforma de las administraciones parlamentarias sea su fortalecimiento mediante la creación de oficinas especializadas o mediante la contratación de ese asesoramiento a agentes externos. La complejidad de las materias que en el Parlamento se discuten, tanto legislativas como las que se refieren al control, ha obligado a introducir en el normal funcionamiento de las Cámaras medios que faciliten a los parlamentarios tanto disponer de una información independiente como una mejor y más adecuada gestión de la misma. La ciencia, la economía, el medio ambiente o la ordenación del territorio, son, entre otras, disciplinas que exigen cada vez más un mayor nivel de especialización. Las consecuencias organizativas son obvias. Se reflejan en la necesidad de personal con perfil diferenciado al actual y en nuevas estructuras administrativas, alguna heterodoxa respecto a lo que ha sido el Parlamento tradicional.

Hay que subrayar que medios intelectuales como los mencionados son especialmente importantes porque no sólo hacen posible un control efectivo que de otra manera sería difícil articular sino, también, porque permiten al Parlamento plantear sus propias alternativas y, de esta manera, ocupar espacio en el debate social. Y ello es especialmente relevante en un momento histórico como el presente en el que todo está sometido a muda y transformación. Desde la construcción de sus propios espacios de reflexión y consiguientes foros públicos, al Parlamento le será más fácil no sólo mitigar la generalizada denuncia de aislamiento frente a la sociedad sino también conectar mejor en su agenda con las preocupaciones sociales. Al margen del imprescindible protagonismo que en sede parlamentaria le cabe a las relaciones derivadas de la dialéctica gobierno/oposición, hay que buscar un espacio propio relacionado

con la condición plural y deliberativa del Parlamento. Un espacio que facilite el encuentro con la sociedad y la construcción de proyectos comunes.

Junto a estos órganos, hay que traer a colación las oficinas de asesoramiento científico que han comenzado a ser creadas en numerosos parlamentos. El origen de las mismas es la denunciada y natural insuficiencia del parlamentario para acceder a saberes complejos que repercuten en su trabajo. Como era de suponer, la evolución científica y técnica de los últimos años no ha hecho sino acrecentar la importancia de cubrir esta insuficiencia. Para ello se ha recurrido a un asesoramiento diferente al tradicional que ha tomado formas muy diversas.

La finalidad es la de dotar al Parlamento de una estructura autónoma de información y de valoración técnica, de manera que su dependencia del poder ejecutivo se vea sensiblemente disminuida. El Parlamento es dependiente en cuanto se debe al trabajo previo de expertos y al trabajo auxiliar de la burocracia. Si quiere elevarse por encima de esta situación, y ello es requisito ineludible para el ejercicio de la función de control, necesita de personal especializado. La imposibilidad material de disponer de expertos propios en todas las materias que lo requieren es lo que ha hecho aconsejable el acudir a fórmulas de asesoramiento diferentes.

Los modelos existentes son muy diversos y pueden agruparse en función de la intensidad de la intervención parlamentaria sobre los mismos, yendo desde aquellos que forman parte de la propia estructura parlamentaria a aquellos que son el resultado de una contratación de asistencia externa, como puede ser la realizada con una universidad. Cualquier modelo puede resultar válido. Lo que sí parece aconsejable es que la Cámara recabe para sí la creación de un pequeño cuerpo de funcionarios en los que pueda confiar la dirección de estas oficinas o la relación con las entidades externas, si es el caso. En todo caso, el modelo de colaboración con organismos y entidades ajenas al Parlamento tiene como presupuesto la premisa de la limitación irresoluble de los medios parlamentarios. Y es su principal valor. El Parlamento se enfrenta a los retos descritos sabiendo que nunca podrá competir con el ejecutivo en medios y que nunca podrá llegar a disponer de una administración capaz de dar respuesta a todos los interrogantes que se van a plantear en el curso de sus trabajos. Desde esta toma de conciencia, el camino de los asesoramientos externos parece una muestra de lucidez. Por supuesto, no está exenta de riesgos y su desarrollo exige de prudencia y equilibrios. Al Parlamento le corresponderá determinar cuál es el núcleo de su actividad al que responderá desde su Administración en sentido estricto y cuál es el ámbito que puede ser propicio para el desarrollo de colaboraciones externas.

Sea cual sea la opción que se elija, lo que parece claro es que la gestión de la información y el acceso al conocimiento ocupa hoy un lugar fundamental entre los presupuestos del trabajo parlamentario. La Administración parlamentaria, como garantía de un mínimo de igualdad que se traduce en este punto en facilitar a todos los Grupos parlamentarios los saberes necesarios para realizar su trabajo, debe asumir las consecuencias de esta exigencia. El reto no es pequeño. Alcanzar unos objetivos dignos exige una profunda transformación de las

Cámaras. Exige revisar el papel y la función de los cuerpos tradicionales y asumir la necesidad de crear nuevos. Supone, también, estudiar con detenimiento las necesarias relaciones externas para cubrir insuficiencias que en ningún caso serán abordables con medios propios.

## RELACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

La gestión del conocimiento y el asesoramiento preciso para Diputados y Grupos parlamentarios enfrenta a una cuestión subyacente a casi todas las organizaciones parlamentarias. Se trata de la relación entre la estructura administrativa de la Cámara y el asesoramiento prestado por la misma y los distintos auxilios técnicos y administrativos de los que disponen los Grupos, y en su caso los Diputados, de la estricta confianza política de los mismos. El planteamiento realizado en líneas precedentes conlleva la necesidad de reflexionar con más profundidad sobre este particular. En efecto, es preciso establecer cuál ha de ser el ámbito mínimo a cubrir por la Administración estrictamente parlamentaria y cuáles pueden quedar a disposición de Grupos y Diputados. Se trata de una cuestión relevante no sólo por la oportunidad de delimitar con claridad los ámbitos respectivos de competencia, sino también por la necesidad de evitar posibles conflictos que pudieran derivar en perjuicios mayores para la Administración parlamentaria.

No se trata, tampoco, de un dilema nuevo. En el momento de reforzar los medios parlamentarios es tradicional tener que elegir entre incrementar los medios directamente adscritos a los Grupos o reforzar las estructuras burocráticas de la Institución. Desde luego, ambas opciones son válidas y según los casos, necesarias. Es difícil negar que Grupos y Diputados pueden, incluso deben, tener un asesoramiento singularizado y, lo que resulta más importante, de su estricta confianza. Para ello, los órganos de dirección de la Cámara se limitarán a poner a disposición de los Grupos las dotaciones económicas que se acuerden. Evidentemente, unos pueden utilizar esas dotaciones con mejor acierto que otros. Ese acierto forma parte también del juego político y directa o indirectamente será juzgado por los ciudadanos. En todo caso, no está de más llamar la atención sobre esta cuestión y sobre la responsabilidad que conlleva para los Grupos la adopción de las decisiones más pertinentes en este particular. De ese acierto dependerá en buena medida el éxito de su trabajo, sobre todo si se está en la oposición y en consecuencia no se cuenta con el apoyo de las estructuras ejecutivas. De hecho, esta diferencia entre oposición y gobierno debería ser tenida en cuenta y provocar una revisión de los tradicionales sistemas de asignación de medios a los Grupos que favorecen en su adscripción a aquellos que ya de partida disponen de casi todo el apoyo que deseen. La rutina establecida conforme a la lógica implacable de la mayoría determina una distribución de los recursos asignados por la Cámara en relación proporcional a los escaños obtenidos. Ello no sólo beneficia, como es obvio, al Grupo mayoritario que da soporte al gobierno. También agrava la situación ya de por sí precaria de los grupos minoritarios. Sin negar el fundamento de la lógica antedicha, cabe plantear elementos

correctivos. Desde el presupuesto de que el Parlamento es, ante todo, el órgano de expresión política plural y desde el que corresponde a los grupos de la oposición no sólo ejercer el control sino también plantear sus alternativas, no parece descabellado que se contribuyese a esas funciones reforzando los medios materiales de esas minorías y limitando el profundo desequilibrio originado por el mero hecho de ejercer el gobierno y disponer de los medios que las estructuras administrativas gubernamentales ponen al servicio de la opción gobernante. Hoy sucede todo lo contrario y en esta cuestión como en otras se refleja la desequilibrada posición que en el Parlamento contemporáneo corresponde a la oposición y, muy singularmente, a los grupos minoritarios.

Dos cuestiones diversas, pero de la mayor relevancia, se plantean sobre este particular. No siendo posible examinarlas con la profundidad requerida, sí parece oportuno realizar una siquiera breve reflexión sobre las mismas. La primera es la que plantean las relaciones entre el staff administrativo de los Grupos y Diputados y la Administración parlamentaria. Al igual que se defiende con rotundidad la necesidad de la existencia de ese personal de confianza, es preciso defender su no interferencia en relación con la gestión estrictamente administrativa de la Cámara. Aquello que otorga valor a ese personal y le hace necesario, la relación de confianza con el político es precisamente aquello que lo invalida para interferir en la gestión parlamentaria. Como se ha reiterado, la verdadera razón de la singularidad de ésta es su neutralidad, la exigencia ineludible de que todos los Grupos puedan depositar en la misma una confianza igual. La mezcla con personal de simpatías políticas reconocidas produciría daños fácilmente previsibles.

La segunda cuestión a mencionar es la debilidad de las estructuras administrativas y de asesoramiento de los Grupos y Diputados en el parlamentarismo español. Las razones son, creo, diversas y no es ajena a ellas la propia debilidad de esta tradición parlamentaria. Consecuencia de esta debilidad o no es un predominio absoluto del partido sobre el Grupo parlamentario que tiene su reflejo en la materia que se examina cuando el ordenamiento reconoce que una de las fuentes de financiación de los partidos serán las aportaciones del Grupo parlamentario. La consecuencia no puede ser otra que la erosión de los fondos y, con ello, de los medios que deberían disponer los Grupos parlamentarios. Creo que es una situación que exigiría una revisión, revisión que, además, redundaría en una mayor claridad y transparencia de la financiación de los partidos políticos.

En relación con este extremo, sólo cabe añadir que es exigible la máxima transparencia al respecto. Si es inobjetable, y debe ser defendido, que los Diputados y Grupos parlamentarios deben disponer de notables medios para la realización de su trabajo, incluyendo una significativa dotación de personal de confianza, no menos inobjetable es que los ciudadanos deben ser conocedores de todo lo que atañe a la utilización de esos medios. Si ello es predicable de cualquier fondo público, en este caso debe exigirse con radicalidad. El Parlamento no puede permitirse como Institución vías de deslegitimación tan obvias como sería la opacidad en esta materia. Por otra parte, a nadie escapa que esa publicidad estaría llamada a favorecer el mejor uso de los fondos. Los Grupos deberían dar cuenta a través de

sus páginas web de los recursos que disponen y de la utilización que hacen de los mismos. Por supuesto, también la página web de la Institución debería reflejar las aportaciones que la Cámara realiza a los Grupos.

En todo caso, el Parlamento no puede renunciar a facilitar a todos los Grupos, y muy especialmente a los minoritarios, un asesoramiento estándar que garantice simultáneamente unos márgenes de objetividad. Las exigencias para prestar este servicio son cada día mayores. Las limitaciones administrativas de la Institución son evidentes e incluso en supuestos de crecimiento extraordinario, permanecerían. La Institución ha de ser consciente de las limitaciones. Ha de saber determinar aquellas que son inaceptables para un adecuado cumplimiento de las funciones que el sistema constitucional le asigna y aquellas que deben conllevarse. Eliminar las primeras y construir una Administración que, al menos, sepa hacer frente a las exigencias más básicas derivadas de las funciones que tiene encomendadas no es tarea baladí. El apoyo a las estructuras de los Grupos lejos de ser incompatible con el reforzamiento administrativo de la Institución debe entenderse como un complemento de la misma. La cuestión será determinar las zonas naturales de uno y otro. Las decisiones que se adopten deberán estar presididas por el consenso político. Se trata de cuestiones que afectan a las reglas de juego y éstas deben ser determinadas de común acuerdo por todos los actores.

#### FLEXIBILIDAD, DINAMISMO Y OTRAS EXIGENCIAS

Las interrelaciones permanentes del Parlamento con el nuevo modelo social han de tener consecuencias inevitables sobre sus estructuras burocráticas. Como en otros casos, no va a ser la menor la renuncia a modelos definitivos o, sin más, de largo alcance. El Parlamento ha de diseñar unas estructuras administrativas flexibles, capaces de irse adaptando sin grandes traumas al constante proceso de renovación de exigencias. El modelo de Administración estático, vertical, superviviente en el tiempo, ha desaparecido. También para el Parlamento. Lógicamente, las consecuencias derivadas de esta premisa serán horizontales y afectarán a todas las instancias administrativas y a los órganos políticos encargados de dirigir la Administración. A todos corresponderá desempeñar uno u otro papel en un Parlamento abierto y flexible.

Precisamente, las exigencias de la flexibilidad y la contingencia del modelo para los órganos políticos merecen un comentario singular. Estas características no sólo provocarán en los órganos rectores la necesidad de renunciar a la búsqueda de soluciones mágicas que resuelvan con vocación de permanencia todos los problemas sino una necesidad de tiempo que puede ser problemática. Efectivamente, ningún político accede al Parlamento para dedicarse a la gestión administrativa. Incluso aquellos que son elegidos para los órganos parlamentarios que tienen encomendada la dirección administrativa de la Institución suelen alejarse por necesidad y vocación de la gestión interna para asumir responsabilidades políticas bien en el interior de su partido o Grupo o bien en otras facetas de la acción política. Si ello en la actualidad ya ocasiona problemas en la gestión cotidiana, no parece difícil pensar que el

incremento de dedicación necesario para afrontar las características del nuevo modelo administrativo puede ser un obstáculo relevante. Seguramente, será preciso pensar nuevas fórmulas de relación entre la dirección administrativa que corresponde a los órganos políticos y la gestión cotidiana. Fórmulas que difícilmente pueden dejar de pasar, si se quiere ser mínimamente realista, por una cierta dejación del control más directo e inmediato sobre esa gestión. Tampoco es desdeñable pensar en la existencia de un órgano nuevo que desconcentre de la Mesa parte de las funciones de dirección administrativa. El modelo actual de concentración en la Mesa de la totalidad de las funciones de dirección política y administrativa exige una revisión que, sin alterar el presupuesto fundamental de la primacía de este órgano, facilite una gestión cotidiana más funcional y realista con sus posibilidades.

Como ya se ha advertido por la doctrina, el factor tiempo es una circunstancia decisiva para explicar el desenvolvimiento del Parlamento contemporáneo y algunas de las singularidades más relevantes de la Administración Parlamentaria.

Si en el Parlamento casi nunca ha sido viable el vuelva usted mañana que tanto ha servido para caracterizar a la Administración, en la actualidad los retos son mucho más exigentes. La contingencia política y las exigencias mediáticas hacen difícil disponer de márgenes de tiempo que en principio serían necesarios para dar una respuesta rigurosa. La Administración del Parlamento debe estar en disposición de responder con inmediatez casi imposible a circunstancias diversas. Como es fácil de comprender, se trata de una exigencia que ha de condicionar de manera notable el diseño de la Administración de las cámaras e, incluso, el régimen jurídico de su personal en cuestiones como la relativa a su disponibilidad y horarios. Para ello, se deberá disponer tanto de unas estructuras permanentes que faciliten las respuestas de urgencia como de protocolos y medios adicionales que permitan resolver con la mayor eficacia posible esas situaciones que es de prever cada vez sean menos excepcionales.

La necesidad de flexibilidad como exigencia ineludible del funcionamiento de la Administración parlamentaria, debe ser puesta en relación inmediata con el tamaño de la misma. Precisamente, uno de los argumentos fundamentales para defender un tamaño reducido ha sido el que éste se adapta mejor a esta exigencia. No es sencillo discrepar de este aserto. Pero tampoco lo es, como se indicó en páginas anteriores, negar que el Parlamento, si desea cumplir con eficacia las funciones que le exige la sociedad y un modelo político cambiante, necesita de mayores medios administrativos. Lograr que ese crecimiento cuantitativo no obstaculice una flexibilidad también cada vez más necesaria, es uno de los retos más notables a los que se enfrenta el diseño de la nueva Administración parlamentaria. Pero hoy no cabe dudar que de mantener la precariedad actual, la nota de la flexibilidad acabará perdiendo importancia porque, sencillamente, con los medios existentes no será posible responder ni con agilidad ni sin ella a las necesidades del trabajo parlamentario. El acierto en estas cuestiones, en general el acierto en el diseño requerido de Administración parlamentaria, pasará por incorporar instrumentos nuevos de gestión como la planificación

estratégica. Instrumentos que deberán buscar la continuidad incluso más allá de la lógica temporal de las legislaturas.

Flexibilidad y dinamismo de la Administración parlamentaria serán también exigencias ligadas a la omnipresente globalización. Los parlamentos deben aprovechar las sinergias producidas por la existencia de instituciones similares. De una relación en red de las mismas, pueden obtenerse beneficios sustanciales para cada una de ellas. Y este modelo de relaciones tendrá consecuencias sobre su organización administrativa, consecuencias que afectarán, básicamente, al modo de trabajar y a un desarrollo más contundente de la llamada «diplomacia parlamentaria».

Por otra parte, un Parlamento tiene que saber lo que se realiza en otros parlamentos. Casi todo se ha realizado y hoy es factible conocer con facilidad las novedades introducidas por cualquier institución parlamentaria. De un seguimiento detenido del parlamentarismo comparado se pueden y deben extraer conclusiones de interés para el trabajo cotidiano. Los Parlamentos debieran disponer de un órgano administrativo que hiciese una labor de observatorio para disponer de la máxima información posible sobre las novedades que tanto en lo referido a la organización política y régimen jurídico como a la organización administrativa vayan generando otras instituciones parlamentarias. El coste de esta opción es muy reducido y los beneficios pueden ser muy significativos.

Pero la relación con otros Parlamentos puede ir más allá. No parece en absoluto desdeñable que en ocasiones se pueda plantear que dos o más cámaras se pongan de acuerdo a la hora de abordar determinadas iniciativas en materia administrativa. Durante años, las relaciones entre las instituciones parlamentarias fueron de tono menor. En las últimas décadas, este aislamiento ha ido desapareciendo. Son pocos los parlamentos que renuncian a un intercambio activo con otras instituciones. Todo hace pensar que ello se incrementará notablemente en los próximos años. El ámbito de la cooperación administrativa ha sido un escenario natural de las relaciones interparlamentarias. De manera forma e informal, el personal de los Parlamentos ha establecido contactos e intercambiado información entre sí. La importancia de este proceso, recurrente tanto a nivel nacional como internacional, no puede subestimarse. Ha sido un elemento de primera importancia para la consolidación de una cultura parlamentaria común. Ahora bien, se puede y se debe crecer en ese ámbito de cooperación interadministrativa. Más allá de los cauces existentes, es necesario pensar en otras vías de cooperación que permitan simultáneamente crecer y disminuir costes. Muchas de las decisiones que el ámbito administrativo hoy toma un Parlamento en solitario se verían fortalecidas si lo hiciese en colaboración con otras Cámaras. Por ello, la propuesta de creación de una conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias es un acierto que merecería una respuesta afirmativa.

El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera esta ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente

separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite una mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, y por igual, a todos los Grupos parlamentarios y Diputados presentes. Invirtiendo la proposición realizada en páginas anteriores, se puede afirmar que la Administración de un Parlamento en la que no confíen por igual todas las formaciones políticas, será una Administración fracasada. Esa difuminación del mando tiene unas consecuencias que es preciso preservar para asegurar el necesario papel de contrapoder que corresponde al Parlamento. La independencia es neutralidad frente a las distintas opciones presentes en la Cámara. Sin este presupuesto, la Administración parlamentaria en ningún caso podrá cumplir sus funciones. Como se indicó, su independencia, entendiendo como tal el sometimiento a un mando políticamente plural, es nota tradicional. Pues bien, es necesario reforzar esa nota y hacerlo mediante el establecimiento de las correspondientes garantías funcionales y normativas. Si el pluralismo es valor natural del Parlamento, su reflejo sobre su soporte administrativo es lo que otorga a éste su verdadera cualificación. Todos los agentes parlamentarios deberían coadyuvar en la garantía de esa independencia de las estructuras administrativas de la institución parlamentaria. Precisamente, esto es lo que otorga sustantividad y singularidad a la Administración parlamentaria.

Alcanzar los objetivos descritos debe formar parte de un proyecto global. De un proyecto que, además, debe ser consensuado entre todos los agentes parlamentarios. La necesaria lealtad institucional de todos ellos sólo puede ser asegurada desde la implicación en un proyecto común. Al poder político le corresponde liderar el proceso y hacerlo desde la convicción de que se trata de un cambio de cultura. Cambio interno, en la forma de gestionar y en el contenido de la gestión. Y cambio externo, cambio en la manera de relacionarse con la sociedad. Pero el éxito requerirá también de la convicción de los funcionarios. Requerirá de unos funcionarios comprometidos e ilusionados con su tarea. El Parlamento es un lugar propicio, o debería serlo, para la ilusión en el servicio público. En pocos lugares éste alcanza un significado más preciso en su conexión con la sociedad. Cualquier trabajador al servicio del Parlamento debe entenderlo así. Pero ese personal no ha sido indiferente a la decadencia de la Institución. Es preciso estimularlo de la mano de la renovación. De la renovación de la Institución pero también de sus condiciones de trabajo. Lejos de servir de enganche a cualquier posible ventaja en su estatus, la modificación de esas condiciones ha de hacerse en el sentido de una mejora constante de su cualificación y del establecimiento de la necesaria motivación. Por su parte, el funcionario parlamentario no puede desconocer la singularidad de la Institución en la que sirve. Una singularidad a la que no sólo están vinculadas eventuales ventajas en el estatus funcional sino también unas cargas que se corresponden con las notas definitorias de esas Administraciones.

La renovación de la Administración parlamentaria no puede obviar exigencias comunes a cualquier otra Administración. Las demandas de calidad, ética, eficacia y eficiencia deben predicarse aun si cabe con más fuerza en relación con la Administración del Parlamento. La Institución debe saber traducir el derecho a la buena administración en sede parlamentaria y actuar en coherencia. Tanto los funcionarios como los órganos rectores deben actuar de acuerdo a las directrices emanadas de unos principios que hoy pueden ya ser considerados universales en la gestión pública. Un modelo de buena administración que habrá de saber proyectar al exterior. En un doble sentido. Como se ha indicado, la Administración parlamentaria no pertenece en exclusiva a Diputados y Grupos parlamentarios. Los ciudadanos tienen mucho que decir y el buen hacer administrativo en sede parlamentaria implica también, al menos, asegurar los derechos de los ciudadanos a una Administración eficiente y a la información correspondiente en relación con la misma. Por otra parte, el Parlamento deberá divulgar las medidas adoptadas en este sentido y dar cuenta de las mismas a la opinión pública. Esta tiene que ser consciente de los esfuerzos realizados para mejorar. Unos esfuerzos que han de redundar en la mejora de la legitimación de las instituciones en particular y de la política en general.

Por lo expuesto, se postula un Parlamento con una Administración diferente de la tradicional. Es un Parlamento más ambicioso. Lo es desde dos perspectivas. Porque asume nuevas funciones y porque busca mayor eficacia en las que tradicionalmente ha desempeñado. La consideración del Parlamento como Institución cruce entre sociedad y política, como Institución perteneciente a una red y como circuito en el que entran y salen demandas e insatisfacciones, respuestas y preguntas, obliga a aceptar la existencia de nuevos servicios y de un personal con perfiles algo diferentes a los existentes. Una Administración debida a Diputados y Grupos parlamentarios, pero también a los ciudadanos en su nueva vertiente de agentes activos de la vida parlamentaria. Una Administración consciente de los retos propios de su trabajo y propicia a un proceso de formación permanente que asegure el nivel de cualificación que se corresponde con los fines propios de la Institución.

#### SITIO WEB COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Desde el año 2000, los sitios web se han convertido en una de las ventanas más importantes a través de las cuales los ciudadanos pueden ver la labor de sus legislaturas. Además, permiten a los parlamentarios tener una vía de comunicación activa con los ciudadanos y mejorar la comprensión del público acerca de la función y las responsabilidades del parlamento. En los países en los que el uso de Internet está muy extendido, los sitios web han pasado a ser uno de los medios principales y más utilizados por los ciudadanos para enterarse de lo que han dicho y hecho sus legisladores, así como de las leyes aprobadas o rechazadas por el parlamento. A medida que el acceso a las telecomunicaciones de alta velocidad aumente en todo el mundo, lo mismo ocurrirá en casi todos los países con órganos legislativos.

Los sitios web parlamentarios también constituyen herramientas importantes para los legisladores, las comisiones y los funcionarios del parlamento. Suelen ser el método más rápido y fiable para conseguir copias de proyectos de ley, recibir planificaciones, conseguir resúmenes de actuaciones de las comisiones y documentos de las comisiones, y para conocer el contenido de las intervenciones de otros diputados y los votos que han emitido. Se han convertido en un elemento esencial que permite a los dirigentes parlamentarios y a los propios diputados desempeñar su propio trabajo legislativo y de control.

Sin embargo, estos sitios web oficiales no son la única fuente desde la cual los ciudadanos y los parlamentarios pueden conseguir información sobre la legislatura y su quehacer. También existen otros gestionados por grupos de la sociedad civil, grupos de presión, partidos políticos y empresas privadas, que tratan sobre políticas públicas y cuestiones legislativas y de control. Especialmente en los países de renta más elevada, existe una gran variedad de fuentes basadas en Internet que ofrecen información similar a la que figura en sitios web de parlamentos, y a menudo ofrecen puntos de vista particulares e incluyen comentarios sobre el trabajo del parlamento. Es probable que estos sitios sigan creciendo a escala mundial, a medida que aumente el acceso a la tecnología y las cuestiones políticas y económicas mundiales se vayan entrelazando cada vez más.

Este aumento del número de fuentes que ofrecen información y opiniones sobre cuestiones de política hace aún más importante que el sitio oficial del parlamento sea fidedigno e imparcial y que ofrezca información oportuna, precisa y exhaustiva. El sitio web debe ser fácil de entender y utilizar, y de libre acceso a todos. Por último, debe estar bien gestionado y apoyado para que pueda atender a las necesidades cada vez mayores de los ciudadanos y de los legisladores, mantenerse al día con respecto a los avances tecnológicos y apoyar los objetivos de transparencia, accesibilidad, responsabilización y eficacia de la institución parlamentaria.

En la última década, los objetivos de los sitios web parlamentarios se han hecho más complejos y más exigentes. En un principio, se procuraba ofrecer información básica sobre la historia, las funciones y los parlamentarios. Seguidamente, se empezó a incluir copias de los textos oficiales de proyectos de ley,

las actas literales de los debates y los resúmenes de las acciones plenarias, así como copias de documentos de las comisiones. Con la aparición de los sitios web interactivos, fue preciso agregar herramientas para fomentar la comunicación bidireccional entre los parlamentarios y los ciudadanos, invitando a estos últimos a compartir sus puntos de vista y dándoles la posibilidad de participar en el proceso político.

También fue necesario mejorar los métodos de acceso a los sitios web. Además de obtener copias de textos, muchos diputados y ciudadanos ahora utilizan motores de búsqueda para encontrar intervenciones y documentos específicos. Los servicios de alerta les permiten recibir notificaciones sobre la introducción y los cambios realizados en los proyectos de ley, en el archivo de documentos de las comisiones, y en las actividades e intervenciones de los

diputados. Cada vez más, pueden familiarizarse con el parlamento a través de diversos medios, tales como grabaciones en audio y vídeo difundidas por Internet, ya sea en directo o en archivos facilitados a pedido.

Los parlamentos también han debido mejorar el diseño y el valor práctico de sus sitios web, para que sean comprensibles y fáciles de usar. Asimismo, han tenido que mejorar su accesibilidad para ponerlos al alcance de todos, incluidas las personas con discapacidad. Por otra parte, fue necesario abordar una serie de problemas asociados, como los diversos idiomas oficiales y la brecha digital que puede causar la exclusión de algunos ciudadanos de la web.

Al actualizar las directrices, el panel de expertos también ha tenido en cuenta el creciente uso de los sitios web por parte de las comisiones y los diputados. En muchos parlamentos, las comisiones desempeñan un papel clave en el proceso legislativo y de control, pero esto puede variar considerablemente en función del país, dependiendo de sus normas y procedimientos particulares. Por tanto, las directrices para los sitios web de las comisiones requieren un esfuerzo independiente que tenga en cuenta las diferencias de los parlamentos en relación con estos órganos. Sin embargo, dada la importancia de las acciones y documentos de las comisiones en el proceso legislativo en muchos países, varias de las recomendaciones contenidas en estas directrices revisadas se refieren a ellas y a sus sitios web.

Los sitios web personales de los legisladores también están creciendo en número e importancia. Sin embargo, tienen objetivos diferentes, y las normas que regulan su creación y uso pueden diferir de aquellas de la institución parlamentaria. Por tanto, estas directrices no incluyen recomendaciones concretas relativas a los sitios web de los legisladores, sino que solamente se señala que en los sitios web parlamentarios debe figurar un enlace con los de los sitios individuales de los miembros.

Es por todo lo anterior que se recomiendan las siguientes directrices para la creación de un portal de acceso directo se los parlamentos con la ciudadanía.

## 1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL PARLAMENTO

Los sitios web parlamentarios constituyen uno de los medios más importantes para permitir a los ciudadanos informarse acerca de su parlamento: su historia, su trabajo y sus legisladores. En la Sección 1 se recogen recomendaciones sobre cómo los parlamentos pueden presentarse a los ciudadanos a los que representan. Entre otras cosas, ofreciendo información sobre cómo visitar el parlamento, tanto en persona como a través del sitio web, un panorama de su historia, sus actividades y su organización, incluidas sus diferentes comisiones y comités, además de enlaces con páginas relacionadas. También se recomienda agregar información sobre los cargos directivos del parlamento, sobre el proceso electoral por el que son elegidos sus miembros, los documentos que se publican y los servicios de información. Resultan particularmente importantes las recomendaciones que sugieren incluir

información sobre los legisladores, su presente y pasado, sus deberes como representantes y las actividades que realizan.

### 1.1 Acceso al parlamento

1. Información práctica sobre el acceso a los edificios del parlamento, como centros de visitantes, visitas guiadas, visitas didácticas, horarios de visita, acceso a sesiones plenarias y servicios de información abiertos al público.
2. Diagrama de la distribución de los escaños en la sesión plenaria y en otras salas de reunión oficiales.
3. “Visita guiada” virtual por los edificios del parlamento.
4. Explicación de la organización del sitio web.

### 1.2 Historia y papel del parlamento

1. Breve descripción histórica del parlamento.
2. Descripción del papel que desempeña el parlamento nacional y de sus responsabilidades en materia legislativa.
3. Extractos del texto de la Constitución y otros documentos fundacionales que sean pertinentes a la labor del parlamento.

### 1.3 Funciones, composición y actividades

1. Panorama de la composición y funciones del parlamento nacional y sus órganos constitutivos, incluida una descripción general del papel que desempeña cada una de las cámaras parlamentarias (para los parlamentos bicamerales) y los órganos no plenarios (comisiones, comités, etc.), que sea inteligible a todo tipo de lectores.
2. Presupuesto y dotación de personal del parlamento.
3. Calendario de actividades y eventos en curso y previstos para el futuro en el parlamento.
4. Parlamentos bicamerales
  - Una única página que presenta a los ciudadanos las dos cámaras con enlaces a los sitios web de cada una.
  - Un hipervínculo en los sitios web de cada cámara que conecte con el sitio web de la otra.
  - Información que explique las responsabilidades y procedimientos legislativos y de control de cada cámara.
  - Por lo que respecta a las funciones que requieren la intervención de las dos cámaras, tales como la aprobación de un proyecto de ley, la documentación correspondiente reflejará las actividades y las decisiones tomadas por ambas.

5. Lista de las asambleas parlamentarias regionales e internacionales a las que pertenece el parlamento.
6. Informe(s) anual(es) del parlamento, con inclusión de los órganos plenarios y no plenarios.
7. Estadísticas sobre las actividades del parlamento en ejercicio y de los anteriores, como la cantidad de leyes propuestas examinadas, el número de audiencias y reuniones celebradas por las comisiones, los instrumentos de escrutinio empleados, la cantidad de horas de debate en sesión plenaria, etc.
8. Textos de los comunicados de prensa oficiales del parlamento.

#### 1.4 Cargos directivos electos

1. Datos biográficos y fotografía del Presidente del parlamento o de la cámara parlamentaria en ejercicio y de sus predecesores.
2. Breve descripción de las facultades y prerrogativas del Presidente.
3. Nombre de los suplentes y/o Vicepresidentes.

#### 1.5 Comisiones y comités parlamentarios y otros órganos no plenarios

1. Lista completa de los órganos parlamentarios no plenarios, con enlaces hacia el sitio web de cada uno de ellos.
2. Descripción del mandato y los cometidos de cada órgano.
3. Descripción de las actividades realizadas por el órgano desde el comienzo de su mandato.
4. Integrantes y nombre de los Presidentes de cada órgano.
5. Información de contacto (dirección, teléfono, fax, correo electrónico) de cada órgano.
6. Selección de enlaces a sitios web y documentos relacionados con el campo de actividad del órgano no plenario.
7. Composición y demás información actual e histórica pertinente relativa al Grupo Nacional de la UIP, los grupos parlamentarios de amistad y las delegaciones nacionales ante asambleas parlamentarias regionales e internacionales de los cuales el parlamento es miembro.

#### 1.6 Legisladores

1. Lista actualizada de todos los legisladores con datos biográficos y fotografía de público acceso; información sobre el distrito electoral de cada uno, filiación política, participación en comisiones y/o comités parlamentarios, y enlaces con el sitio web personal.

2. Descripción de las responsabilidades de representación y funciones de los legisladores.
3. Información de contacto de cada legislador, incluida su dirección de correo electrónico.
4. Actividades de cada legislador, tales como propuestas legislativas, preguntas, interpelaciones, mociones, declaraciones políticas, registro de votaciones, etc.
5. Información general relativa al estatus de un legislador, como la inmunidad parlamentaria, inviolabilidad, salario y prestaciones, código ético y de conducta, etc.
6. Datos estadísticos y demográficos (presentes e históricos) sobre los legisladores (sexo, edad, educación, trabajo, etc.).
7. Lista con datos biográficos de los ex legisladores, y fechas del ejercicio de sus funciones.

#### 1.7 Partidos políticos en el parlamento

1. Lista de todos los partidos políticos con representación en el parlamento.
2. Enlace con el sitio web de cada partido.

#### 1.8 Elecciones y sistemas electorales

1. Explicación del procedimiento electoral (por ejemplo: sistema de votación, divisiones/circunscripciones electorales, quiénes votan, quiénes pueden ser elegidos, requisitos para postularse como candidato, quién lleva a cabo la elección, etc.)
2. Enlace con el sitio web del comité electoral.
3. Resultados de las elecciones anteriores por filiación política y circunscripción electoral.
4. Composición de los grupos políticos y coaliciones existentes.
5. Resultados de las elecciones anteriores.

#### 1.9. Administración del parlamento

1. Diagrama/organigrama y funciones de la Secretaría del Parlamento junto con el nombre, y otros datos pertinentes, del Secretario General/Primer Secretario del Parlamento y otros jefes de oficina.
2. Descripción general de los puestos de trabajo del parlamento, lista de vacantes e información sobre cómo postularse.

### 1.10. Publicaciones, documentos y servicios de información

1. Descripción de los tipos y el propósito de las publicaciones y los documentos parlamentarios.
2. Información sobre cómo y dónde obtener publicaciones y documentos del parlamento, ya sea directamente desde el sitio web o por otros medios si no están disponibles en línea.
3. Información sobre la biblioteca, el archivo y los servicios de información del parlamento.

### 1.11 Enlaces generales con otros sitios web

1. Presidencia, Gobierno, Corte Constitucional y Tribunal Supremo.
2. Ministerios y otros organismos nacionales.
3. Parlamentos estatales/provinciales.
4. Unión Interparlamentaria (UIP).
5. Otras organizaciones parlamentarias regionales, subregionales e internacionales.
6. Parlamentos nacionales de otros países.
7. Otros enlaces de interés del parlamento como órgano representativo del pueblo.

## 2. INFORMACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS, PRESUPUESTARIAS Y DE CONTROL

La esencia del trabajo del parlamento tiene que ver con sus responsabilidades legislativas, presupuestarias y de control. Como estas actividades pueden variar de un parlamento a otro, las recomendaciones tienen por objeto abarcar las tres áreas, dándose por supuesto que no son aplicables necesariamente en la misma medida. En la Sección 2 se describen estas actividades de forma más pormenorizada que en la Sección 1. También se incluyen recomendaciones sobre los documentos y otro tipo de información, organizados primero según el proceso por el que son generados legislativo, de control, y de examen y aprobación del presupuesto y luego según las organizaciones que los producen las comisiones y la sesión plenaria. De particular importancia es que el calendario de trabajo, los documentos y demás información publicados en el sitio web sean exactos y completos y aparezcan de manera puntual. En la Sección 3 se recogen recomendaciones sobre los métodos de búsqueda y visualización de esta información.

## 2.1 Información general sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control

1. Calendario de trabajo vigente del parlamento, incluido el legislativo y el de control, así como el calendario de las comisiones y el pleno, con enlaces hacia los documentos correspondientes; además, programas previstos en todas las áreas, tanto en sesiones plenarias como no plenarias.
2. Gráfico o diagrama que muestre cómo se desarrolla el trabajo del parlamento y la relación de sus órganos constitutivos en el desempeño de dichas responsabilidades; gráfico o diagrama que muestre la relación del parlamento nacional con otros órganos nacionales o regionales.
3. Glosario de términos y procedimientos parlamentarios.
4. Panorama del mecanismo parlamentario y plan de trabajo habitual.
5. Texto completo del Reglamento, Normas de procedimiento o documentos normativos similares.

## 2.2 Proceso legislativo

1. Explicación del proceso legislativo, incluida la relación entre los órganos parlamentarios constitutivos y entre el parlamento y el gobierno y otros órganos nacionales y regionales.
2. Texto y estado de todas las leyes propuestas.
3. Enlaces con documentos del parlamento y del gobierno relacionados con las leyes propuestas.
4. Texto y estado final de las leyes propuestas en años anteriores.
5. Texto y acciones llevadas a cabo con respecto a todas las leyes promulgadas.
6. Una base de datos con dispositivo de búsqueda de proyectos de ley en curso y anteriores y de leyes promulgadas.
7. Explicación de los procesos de financiación del presupuesto y de financiación pública, con inclusión de las autoridades constitucionales y sus responsabilidades, el papel del gobierno y de los órganos parlamentarios que examinan o aprueban el presupuesto y/u otras actividades conexas con la financiación pública.
8. Explicación de la propuesta de financiación del presupuesto/ financiación pública.
9. Estado del examen parlamentario de la propuesta de financiación del presupuesto/ financiación pública.
10. Documentos de órganos parlamentarios que examinan o aprueban las actividades de financiación del presupuesto/ financiación pública.
11. Documentos sobre presupuestos de años anteriores.

12. Base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a la financiación del presupuesto/financiación pública del año en curso y de años anteriores.

#### 2.4 Control (escrutinio)

Nota: Esta sección abarca todas las acciones de control o escrutinio (términos aquí utilizados indistintamente), tales como preguntas (orales/escritas); respuestas, réplicas y declaraciones ministeriales; informes de comisiones de investigación, interpelaciones y debates especiales.

1. Explicación de las funciones de control y las actividades de los órganos de control.
2. Resumen y estado de las actividades de control.
3. Documentos relativos a la actividad de control, tales como preguntas (escritas/orales); respuestas, réplicas y declaraciones ministeriales; informes de comisiones de investigación; interpelaciones y debates especiales.
4. Documentos de años anteriores relativos a las tareas de control.
5. Base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a actividades de control actuales y de años anteriores.

#### 2.5 Actividades de las comisiones y comités parlamentarios y de otros órganos no plenarios

1. Documentos elaborados por órganos no plenarios (comisiones, comités y otros grupos oficiales), como calendarios y plan de reuniones publicados con antelación, registros de las reuniones y medidas adoptadas, informes y documentos (incluso de otras oficinas parlamentarias de interés al quehacer del órgano), audiencias, y otras actividades.
2. Documentos de años anteriores de órganos no plenarios.
3. Sitios web de órganos no plenarios.
4. Transmisión radial, televisiva o por Internet de las reuniones.

#### 2.6 Actividades plenarias y documentación

1. Documentos elaborados en las sesiones plenarias, como calendarios y programas de trabajo publicados con antelación, registros de las medidas adoptadas, texto de las declaraciones de los diputados y de los debates.
2. Documentos de sesiones plenarias de años anteriores.
3. Transmisión radial, televisiva o por Internet de las reuniones plenarias.

### 3. HERRAMIENTAS: BÚSQUEDA, RECEPCIÓN Y VISUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN

En la Sección 3 se hacen recomendaciones sobre los métodos de búsqueda y visualización de la información y los documentos sobre el parlamento y sus miembros. Los motores de búsqueda pueden atender las necesidades de los miembros y los ciudadanos por igual y se han vuelto fundamentales para realizar búsquedas simples o avanzadas. Además, cada vez tienen más importancia los diversos métodos de difusión de audio y vídeo por Internet, y los archivos creados con dichas posibilidades. Por último, las recomendaciones señalan la importancia de los servicios de alerta y acceso móvil al sitio web, tanto para los legisladores como para los ciudadanos. Muchos de estos novedosos y sumamente prácticos medios de acceso requieren, sin embargo, que también se hagan recomendaciones relativas a la seguridad y la autenticación.

#### 3.1 Motor de búsqueda

Un sistema de búsqueda y visualización que puede ser utilizado para:

1. Buscar y visualizar documentos e información del parlamento incluida en las Secciones 1 y 2 precedentes.
2. Buscar elementos importantes, tales como, palabras en un texto, estado de una ley, fechas de acciones, diputados, comisiones, partidos políticos y otros componentes de interés.
3. Clasificar los resultados según diversos criterios.
4. Atender a las necesidades de los parlamentarios, el personal y el público en general, y ser comprensible tanto para los usuarios experimentados como para los principiantes.
5. Enlazar los resultados de la búsqueda de documentos con los registros de audio como vídeo relacionados.

#### 3.2 Transmisión por radio, televisión o Internet

1. Capacidad para transmitir por radio, televisión o Internet reuniones en directo de cualquier órgano parlamentario, así como también eventos y programas parlamentarios.
2. Un archivo de las reuniones, eventos y programas transmitidos por radio, televisión o Internet que pueda ser visto “a demanda”.

#### 3.3 Servicios de alerta

1. Los servicios de alerta, tales como el correo electrónico, los agregadores RSS y otras tecnologías adecuadas, permiten a los legisladores y al público informarse sobre las acciones importantes del parlamento, como por

ejemplo, la introducción, la modificación, el estado y el texto de una ley; las actividades de los parlamentarios y de las comisiones; las actividades de control y de escrutinio; y las actividades plenarios.

### 3.4 Servicios móviles

1. Servicios que permitan a los legisladores y al público acceder a la información y los documentos que están disponibles en el sitio web a través dispositivos móviles.

### 3.5 Seguridad y autenticación

1. Servicios seguros que permiten a los miembros del parlamento recibir, visualizar e intercambiar información y documentos confidenciales.
2. Servicios de autenticación, como por ejemplo las firmas digitales, que permiten a cualquier usuario del sitio web verificar la autenticidad de los documentos y la información allí publicada.

## 4. HERRAMIENTAS: COMUNICACIÓN Y DIÁLOGO CON LOS CIUDADANOS

Las observaciones de los usuarios son cruciales para que los sitios web atiendan a sus necesidades. Además, la comunicación interactiva con los ciudadanos a través de Internet es cada vez más importante y valiosa para los parlamentos y sus miembros. En la era de la sociedad de la información, más y más ciudadanos esperan poder comunicarse con sus representantes y recibir algún tipo de reconocimiento o respuesta. Cada vez hay más y mejores técnicas para facilitar el diálogo, lo cual puede generar mayores responsabilidades para los parlamentos y los legisladores si es que pretenden ser receptivos. En esta sección, se hacen recomendaciones sobre la disponibilidad de dichas herramientas en el sitio web y se establece que su prueba y evaluación es igual de importante para que puedan ser utilizadas de manera efectiva pero también eficiente.

### 4.1 Comentarios y opiniones

1. Herramientas que permitan a los usuarios enviar comentarios y hacer preguntas sobre cualquiera de las secciones del sitio web.
2. Información sobre las posibilidades y vías recomendadas para entrar en contacto con legisladores, comisiones y funcionarios del parlamento, tales como el teléfono, el correo electrónico, personalmente o a través de Internet.

## 4.2 Comunicación entre diputados y ciudadanos

1. Posibilidad de contactar con los legisladores, las comisiones y los funcionarios mediante mensajes de correo electrónico no estructurados o formularios electrónicos.
2. Herramientas que permitan a los diputados, las comisiones y los funcionarios recibir, administrar y responder de manera eficiente a los correos electrónicos de los ciudadanos y la sociedad civil.
3. Herramientas interactivas, como blogs, foros y debates en línea, peticiones electrónicas y otros métodos para interactuar con los ciudadanos.
4. Sistemas que permitan realizar votaciones en línea cuando el tema es lo suficientemente importante y los resultados se consideren útiles.
5. Prueba y aplicación de nuevos métodos de interacción entre la ciudadanía y el parlamento a medida que vayan surgiendo nuevas tecnologías que resulten útiles para los parlamentos.

## 5. DISEÑO: USABILIDAD, ACCESIBILIDAD E IDIOMA

En esta sección se formulan recomendaciones sobre distintos temas que facilitan el uso de los sitios web y los hacen más inclusivos. Esto incluye la usabilidad que asegura permite que el sitio web sea comprensible; la accesibilidad, que garantiza su uso a las personas con discapacidad; los idiomas, para parlamentos en países con más de un idioma oficial o en donde un porcentaje significativo de sus ciudadanos utiliza otro idioma; y los elementos generales que constituyen buenas prácticas de diseño para todos los sitios web.

### 5.1 Usabilidad

1. Elementos de diseño y opciones derivados de una visión integradora que tenga en cuenta las diferentes tareas, los diferentes requisitos y perfiles de los usuarios.
2. Pruebas realizadas por los usuarios y otros métodos de usabilidad para que el diseño y el uso del sitio web sean comprensibles para todos los públicos desde la primera vez que ingresan a él y cada vez que se realicen cambios importantes.

### 5.2 Normas de accesibilidad

1. Estándares de la W3C u otros estándares aplicables que aseguren que el sitio web pueda ser usado por personas con discapacidad.

### 5.3 Idiomas

1. En el caso de los países con dos o más idiomas oficiales, o en los que un alto porcentaje de la ciudadanía utiliza otro idioma, se deben realizar todos los esfuerzos posibles para que todos los contenidos del sitio parlamentario estén disponibles en dichos idiomas.
2. Si sólo es posible realizar una versión parcial en alguno de esos idiomas, en primer lugar se debe centrar la atención en incluir información básica sobre cómo funciona el parlamento, cómo comunicarse con sus legisladores, etc., y un resumen periódico de las actividades parlamentarias ordinarias.
3. Una versión completa o parcial del sitio debería realizarse en uno de los idiomas más utilizados en la comunicación internacional.

### 5.4 Elementos generales de diseño

1. Poner a disposición de los usuarios los siguientes elementos de diseño:
  - Preguntas frecuentes
  - Novedades
  - Mapa del sitio
  - Sobre este sitio (quién es el propietario, quién lo administra, su política de actualización, etc.)
  - Ayuda
  - A quién recurrir por preguntas sobre el funcionamiento del sitio web
  - Guía para realizar búsquedas
2. Soporte para múltiples navegadores y garantía de un nivel razonable de compatibilidad entre las tecnologías más antiguas y los elementos y contenidos nuevos, sin que ello impida introducir las innovaciones necesarias.

## 6. CONTROL: GESTIÓN Y RESPONSABILIDADES

Para obtener sitios web eficaces, los parlamentos tienen que ofrecer un liderazgo activo al más alto nivel, suficientes recursos, y un fuerte compromiso con la precisión y la calidad de la información. Además, para cumplir con las metas de transparencia y responsabilidad tienen que estar dispuestos a compartir sus documentos con la sociedad civil y otras instituciones. El uso de formatos abiertos también se ha vuelto muy importante para intercambiar y preservar la información. En esta sección, se formulan recomendaciones sobre la autoridad y la responsabilidad, los recursos y el apoyo, la planificación estratégica, las funciones, la gestión de documentos y la información y la publicidad del sitio web.

### 6.1 Autoridad y apoyo

1. El sitio web tiene la aprobación y el apoyo de las más altas autoridades parlamentarias y administrativas.
2. Se ponen a disposición fondos suficientes a largo plazo, y personal calificado (interno, externo o ambos).
3. Se proporciona una infraestructura técnica adecuada y segura.

### 6.2 Visión estratégica y planificación

1. Los directivos, los legisladores, los funcionarios y los miembros del personal participan en el establecimiento de las necesidades y los objetivos.
2. Se definen los objetivos del sitio web por escrito.
3. Se establecen por escrito cuáles son las necesidades del público destinatario.
4. Se lleva a cabo una evaluación periódica del sitio web para que siga cumpliendo con los objetivos estratégicos del parlamento y atendiendo a las necesidades de los diputados y el público en general.

### 6.3 Funciones, responsabilidades y coordinación

1. Se definen por escrito las funciones y responsabilidades de control y de gestión.
2. Se forma un equipo para cuidar que el contenido sea oportuno y preciso.
3. Se establece un alto nivel de colaboración entre el personal encargado del contenido y el encargado de los sistemas técnicos.

### 6.4 Gestión de los documentos y de la información

1. Se pone en marcha un sistema de flujo de trabajo para preparar y administrar los documentos relativos a los proyectos de ley, el control, las comisiones y las sesiones plenarias.
2. Se utilizan formatos de documento abiertos, tales como XML, para elaborar proyectos de ley y otros documentos parlamentarios.
3. Todos los documentos pueden ser descargados en formatos abiertos, como XML, de modo que el gobierno, la sociedad civil y los sistemas y sitios web del sector privado puedan también incorporarlos y utilizarlos fácilmente.
4. Se instalan procedimientos y sistemas manuales o automatizados para garantizar la precisión de los documentos y los medios disponibles en el sitio web.
5. Se ha trazado una estrategia para cumplir con los requisitos de las organizaciones normativas nacionales o internacionales para mejorar la calidad y el manejo de la tecnología de la información y la comunicación a fin de dar un mejor apoyo al sitio web.
6. El texto de las leyes propuestas, los informes y los documentos conexos y la situación de las acciones parlamentarias están disponibles en el sitio web tan pronto como están disponibles para los legisladores y funcionarios.
7. Se proporciona material explicativo que ayude a comprender el texto de las leyes y las etapas del procedimiento.
8. Se pone a disposición de los usuarios material que explique el contexto y evalúe las posibles repercusiones de las leyes propuestas.
9. Se digitalizan y ponen a disposición los documentos parlamentarios, remontándose hasta la fecha más antigua posible.
10. Se establece una estrategia para conservar los documentos en formato digital.
11. Se crean mecanismos para que los enlaces externos con los documentos del parlamento permanezcan estables.

#### 6.5 Promoción

1. Se proporcionan medios publicitarios y otra información para que los legisladores, los ciudadanos y los estudiantes conozcan el sitio web del parlamento y sepan cómo acceder a él y cómo usarlo.
2. Se promueve la vinculación estrecha entre el sitio web y otros sitios web del gobierno y la sociedad civil.

## LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA EN EL PARLAMENTO

De entrada, partimos de la premisa que el Parlamento es el órgano que representa al pueblo, sujeto titular de la soberanía y este mismo pueblo participa en el desempeño de sus funciones a través de los representantes que libremente ha elegido. Por esta razón, se entiende que las decisiones adoptadas por los representantes, en virtud del principio de mayoría, se imputan al representado. De ahí, expresiones tan arraigadas como la que concibe la ley como expresión de la voluntad popular. Pero, sobre todo, cuando nos referimos al Parlamento, a diferencia de la Administración (y del Gobierno), el principio que ha regido, desde siempre, su funcionamiento es la publicidad.

En un contexto como el descrito, en el que, por un lado, el Parlamento es concebido como el órgano que canaliza la participación a través de la representación y, por el otro, la publicidad de sus trabajos permite que la institución quede sometida permanentemente al escrutinio popular, ¿tiene sentido la participación ciudadana directa en su seno? Lejos de resultar una contradicción o una redundancia, se presenta, en la actualidad, como un instrumento al servicio del ejercicio de la democracia representativa.

La ‘apertura’ del Parlamento a la ciudadanía, tanto desde una perspectiva orgánica (transparencia) como funcional (participación), constituye un factor de dinamización de la institución y no solo no contraría el principio de representación en el que se asienta la democracia representativa, sino que, por el contrario, lo enriquece y lo complementa. La posibilidad de que existan canales de comunicación entre el ciudadano y el parlamento favorece el conocimiento del primero respecto de la actividad del segundo y ésta, a su vez, hace posible la intervención directa posterior. Constituyen dos caras de una misma moneda: la transparencia aparece como premisa de la participación. Y esta última dota de un contenido material a la representación más allá del acto electoral, a la vez que acerca las decisiones a las necesidades e intereses de los representados.

Realizado el planteamiento inicial en este primer apartado, en el resto de epígrafes que integran este trabajo se expondrán las principales razones que llevan a reclamar esta participación, determinado la finalidad que pretenden conseguir (apartado segundo). Se examinarán, en el apartado tercero, cómo se ha hecho frente a estas demandas desde una perspectiva jurídica, diferenciando entre la actuación a favor de la transparencia –que se erige en la premisa de la participación– y los mecanismos a través de los cuales se articula esta intervención del ciudadano en el ejercicio de las funciones encomendadas por el ordenamiento constitucional a la institución parlamentaria. Concluiré con una serie de reflexiones finales que plantea el marco jurídico vigente.

Nadie cuestiona que el presente es un momento en el que la idea de representación en la que se sustenta nuestra democracia está en crisis y está siendo seriamente cuestionada. No creo necesario abordar con pretensiones de exhaustividad este tema sobre el cual existe una abundante literatura, pero sí considero oportuno poner de manifiesto alguno de los muy

diversos factores que la han favorecido en el actual marco de un Estado social y democrático de derecho.

En la esencia del concepto liberal de representación, el representante es un ciudadano con un elevado nivel intelectual que está en disposición de conocer y comprender la realidad y dar respuesta a los problemas que se plantean, tratando de satisfacer en su decisión el interés general. Se evoca, de esta manera, un Parlamento ilustrado en una sociedad con altos índices de analfabetismo. Hoy día, los ciudadanos estamos cada vez más y mejor formados, lo que ha propiciado que seamos capaces de comprender, por nosotros mismos, la realidad que nos rodea e incluso tener nuestro propio criterio en muchas cuestiones, lo cual provoca que exijamos –normalmente de manera implícita- a los representantes respuestas que entendemos mejor combinan nuestro interés particular con el bienestar general.

Por otra parte, la vocación de servicio público o la conciencia de servidor público parecen estar cada vez menos presentes en los representantes. Han sido sustituidos por un perfil eminentemente profesional con el consiguiente afán de permanencia en el cargo que se ha convertido en su medio de vida. Y desde esta concepción se tiende fácilmente a olvidar, o relegar a un plano muy secundario, que los representantes están nombrados por los ciudadanos para servir a esos mismos ciudadanos. Por el contrario, es cada vez más intenso el convencimiento que el representante prioriza el interés del partido, que es el que puede garantizar su inclusión en las listas electorales.

Los anteriores son factores que, por sí mismos, generan incredulidad en la ciudadanía provocando el cuestionamiento de la representación que desempeñan los políticos. Ésta, no olvidemos, es una idea que se asienta en la confianza. De esta forma, como afirma Martínez

*“El mandato representativo tiene fuerza cuando el ciudadano se siente protegido en sus intereses depositando su alicuota parte de poder en unos representantes que van a velar por ellos, lo que a él le permitirá desentenderse del día a día de la toma de decisiones y volcarse en sus quehaceres diarios”.*

A estos efectos, resulta, igualmente, incuestionable el excesivo papel protagónico que han asumido los partidos políticos en el desempeño de la función constitucional de ser el “instrumento fundamental para la participación política”. Rol que ha provocado serias distorsiones en el funcionamiento real de la democracia representativa convirtiéndola, *de facto*, en una democracia de partidos con consecuencias en el funcionamiento de todas y cada una de las instituciones. Concretamente por lo que se refiere a la institución parlamentaria, ha contribuido a percibirlo como un “Parlamento de partidos” y, desde esta lógica, en una institución lejana, rígida y blindada a la ciudadanía, parece actuar intereses partidistas muy apartados o incluso contrapuestos, en muchas ocasiones, de las necesidades de esa misma ciudadanía en cuyo nombre está llamado constitucionalmente a actuar.

Consecuencia de esta ‘transformación’ es la ‘contaminación’ que afecta al ejercicio de funciones parlamentarias desalojándolo de la posición de preeminencia que debe ocupar en nuestro sistema institucional. En este sentido, es notorio el desplazamiento del centro de

adopción de decisiones: del Parlamento, como institución, a los partidos, como actores del proceso político, con el consiguiente aumento de la opacidad en el proceso de adopción de decisiones. Son estos mismos partidos los que, en definitiva, determinan la actuación gubernamental, a la vez que manipulan el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sólo por aludir a algunas de ellas nos centraremos en la legislativa, en la de control político al ejecutivo y en la de nombramiento de autoridades. En la primera de ellas, que es la que asigna la centralidad a la institución parlamentaria en una democracia representativa –en la que los ciudadanos a través de sus representantes se dotan de un ordenamiento–, se tiende a hurtar el debate público y la publicidad que lo acompaña cuando no se convierte en una función de mera ratificación de las iniciativas del Gobierno. Afirmación, esta última, que se pone de manifiesto en el hecho de que la mayoría de las leyes que se aprueban son el resultado de una iniciativa gubernamental o, incluso, se agrava con el uso abusivo de la técnica de legislar por Decreto Ley y su convalidación posterior. Y si nos centramos en la segunda de las funciones, constatamos cómo el Parlamento ha dejado de ser un órgano de control del ejecutivo para pasar a convertirse, en el mejor de los casos, en el lugar, en el escenario institucional más relevante en el que debe producirse ese control que ha cambiado, incluso de sujetos: es la minoría (oposición parlamentaria) la que fiscaliza la acción de la mayoría (cada vez más acrítica con el Gobierno) y solo a través de ésta puede controlar al Ejecutivo. Y por lo que respecta a la función de nombramiento constituye, como afirma Miguel Ángel Presno el campo en el que mejor se manifiesta la distorsión que ha provocado la lógica de los partidos en el funcionamiento del Parlamento: el reparto de cuotas entre los distintos partidos impone la fuerza de la mayoría en perjuicio de la capacitación o las cualidades técnicas o profesionales de la persona que es candidata a desempeñar el cargo.

Y por último, la crisis económica. Si bien no ha sido una de las causas directas del cuestionamiento institucional, sí que ha convertido, como señala Alguacil, en insoportables algunas de las deficiencias del funcionamiento de la democracia representativa que, en tiempos de bonanza eran contempladas con una relativa indiferencia. Nos ha mostrado con toda su crudeza la generalización de un sentimiento de descontento de la ciudadanía. Ciudadanía que asiste a la regresión de los logros consolidados en el Estado social en los tiempos de prosperidad económica y que cuestiona cada vez más la incapacidad de sus representantes y gestores públicos para hacer frente a su desmantelamiento progresivo.

Todo lo anterior ha puesto en primera línea la necesidad de una nueva forma de gobernar, fundamentada no solo en un buen gobierno basado en la transparencia y la participación –dotando, en cierta manera, de un “estatus público a los intereses organizados” sino también en un gobierno ético. Éste es, además, un imperativo que no solo afecta a la administración, sino que también se proyecta con fuerza en el Parlamento y en todos y cada uno de sus integrantes a los que se reclama una nueva forma de ejercer la representación en el ejercicio de este gobierno más transparente, más participada, más ética y más responsable. Y es que, como diagnosticaba José Tudela en la base de todas las críticas

*“se encuentra la convicción de que ni el Parlamento como institución, ni la democracia representativa como modelo, han logrado adaptarse a los intensos cambios sociales sucedidos en los últimos años”*,

señalando que, precisamente, el reto del legislador, está en acometer las reformas necesarias que vuelvan a acomodar a la institución parlamentaria en el lugar que le asigna la Constitución.

El modo en cómo se está dando respuesta normativa a las demandas de participación ciudadana –objeto de examen en el siguiente apartado– nos lleva a descartar que esta participación se presente como un mecanismo que promueva un modelo alternativo a la representación: no se pretende sustituir la capacidad de decisión, sino todo lo contrario.

Con carácter general, la participación sirve, en la actualidad, a dos finalidades. Ambas están estrechamente vinculadas a los usos más comunes que se identifican en dicho vocablo y que Manuel Medina reconduce a dos perspectivas: una más pragmática, en la que la participación se concibe como un simple medio para conseguir un fin; y otra más política, en la que se entiende a la participación como un fin en sí mismo al permitir el acceso a las instituciones (y a los recursos) a aquellos grupos y movimientos sociales habitualmente excluidos de los mismos. Una y otra aparecen necesariamente entrelazadas en esta sede.

Los mecanismos de intervención ciudadana en el Parlamento, precisamente porque permiten la interacción directa entre los representantes y la ciudadanía, sirven a una mejora de la representación: la completan y refuerzan, desde una perspectiva material, los elementos democráticos del sistema representativo. El acceso del ciudadano al Parlamento, con la consiguiente facultad de intervenir en el ejercicio de sus funciones, posibilita alcanzar una nueva forma de desempeñar la función representativa que se encomienda a dicha institución: más abierta y más próxima a los intereses y las necesidades y problemas reales de la ciudadanía a quien se representa y en cuya virtud se adoptan estas decisiones que expresan esta voluntad general. Se recupera, de esta manera, la idea expuesta por Hans Kelsen, la cual “la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era”.

En definitiva, lejos de ser una redundancia, el incremento de mecanismos participativos en el Parlamento se dirige a dos propósitos del todo esenciales en el actual estado de ‘crisis’ de nuestra democracia.

El primero, es el de regenerar el vínculo entre representantes y ciudadanía porque la legitimidad de acción es parte inherente del sentido mismo de la representación. Sin ella se pierde el sentido democrático del proceso de adopción de decisiones.

No se trata de reconocer que la participación contribuya a dotar de mayor legitimidad de las decisiones del legislador. Éstas son legítimas en la medida que provienen del órgano que representa la soberanía y han sido adoptadas de conformidad con las exigencias del principio democrático. Se pretende, por el contrario, incidir en los elementos que, desde una óptica

material, cuestionan esta legitimación –formal y jurídica- provocando el descontento con el funcionamiento del sistema y el desapego respecto de sus principales instituciones, incluida el Parlamento.

No olvidemos que la representación es política (entendida como adjetivo). Y la política (concebida como sustantivo) parte de la existencia de un conflicto entre diversos intereses en cuya resolución se implica una autoridad determinando cuál/es de ello/s se prioriza o se hace valer. Y para resolver el conflicto entre estos intereses presentes, todos ellos deben ser conocidos. La participación directa de los ‘afectados’ o ‘interesados’ en la decisión se presenta, en este contexto, como el mejor mecanismo que permite dicho conocimiento, a la par que favorece incrementar el grado de aceptación de la decisión. Ernst W. Böckenförde, recuerda que la decisión, lejos de ser cuestionada por la ciudadanía, genera convicción sólo cuando esta misma ciudadanía considera que sus “representantes tratan y resuelven la cuestiones que afectan a su convivencia y lo hacen de un modo que (...) permite y hace surgir una identificación con esa forma de tratar y decidir tales cuestiones”. Idea que nos sitúa irremediabilmente en el plano de la legitimidad de acción.

A esta idea se añade otra ulterior que, en muchas ocasiones, tiende a ser obviada. El Parlamento si bien es el órgano que se integra por los representantes del pueblo, entendido este como cuerpo electoral (que es el único llamado a elegirlos), debe representar, como institución, a toda la sociedad, en la medida que sus decisiones deben ser acatadas por todos. En esta sede, la participación ciudadana se presenta como un instrumento de inclusión e integración democrática de todos los colectivos que pueden considerarse excluidos o sientan que sus intereses no se encuentren suficientemente representados por la conformación de las mayorías resultantes del acto electoral. Cobraría, así, pleno sentido el concepto de participación política entendido como la participación del individuo en la formación de voluntad de la comunidad política a la que pertenece, esto es, del interés general que:

*“se traduce en la posibilidad de decidir sobre el contenido de las normas jurídicas y decisiones políticas fundamentales a las que se encuentran sometidos”.*

Por este motivo, la anterior es una función que cobra mayor trascendencia en el procedimiento legislativo en el que la participación directa de los afectados o interesados por la ley encuentra un fácil acomodo en el pluralismo que lo caracteriza (Larios 2008, p. 185), en la medida que tiende a satisfacer:

*“la necesidad de complementar los intereses generales que representa el Parlamento con los intereses sectoriales” o específicos “de los que son titulares determinados colectivos”,*

proporcionándole una mayor transparencia. Se favorecería, además, que el Parlamento cumpla realmente con la función que está llamado a desempeñar en el conjunto institucional: canal de relación e integración de la ciudadanía en el Estado, devolviéndole su posición de centralidad en nuestro sistema parlamentario, especialmente frente al Gobierno.

Nuevamente esta afirmación enlaza con el segundo de los propósitos de la participación directa del ciudadano en el Parlamento: la de restituir a la institución su propia esencia en tanto que órgano de deliberación. Se evoca, de esta manera, la imagen del ágora o la *ekklesia* de las originarias democracias en las que lo importante no era tanto adoptar la decisión sino la deliberación: el debate público y contrastado de las diferentes posiciones presentes. No debemos olvidar que la voluntad general que expresa el Parlamento en sus decisiones no es, únicamente, la voluntad de la mayoría. La mayoría es el recurso que se utiliza para adoptar la voluntad general. Y para llegar a esa voluntad general es absolutamente necesario un proceso de confrontación de las voluntades individuales, de los diferentes intereses presentes. Por esta razón, la necesidad de escuchar a los afectados debe situarse en el proceso deliberativo que precede a la adopción de decisiones por los representantes.

La intervención ciudadana en esta fase, por tanto, contribuye a restituir la publicidad en la discusión, a la vez que diluye alguno de los efectos perversos que, para esta publicidad que debe caracterizar el procedimiento de adopción de decisiones, genera la cada vez más consolidada tendencia a solapar la discusión pública por la negociación entre los líderes de los distintos grupos parlamentarios.

Amén de contribuir a que esa voluntad sea respetada, aunque pueda resultar contraria a alguna de las posiciones que han tomado parte en la deliberación, precisamente porque se ha tenido la oportunidad de participar en su construcción. Coincido, en este sentido, plenamente con Castellá, cuando afirma que:

*“solo si se afianza el carácter deliberativo del Parlamento mediante la relación de necesaria complementariedad de las formas de democracia participativa con las instituciones de democracia representativa y parlamentaria, los ciudadanos podrán dejar de ser, durante el periodo que dura la legislatura, meros espectadores de la vida pública”.*

## TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

Uno de los principios que tradicionalmente ha caracterizado la actuación de la institución parlamentaria es, si éste constituye el punto de partida: ¿por qué exigir la transparencia del Parlamento? ¿Qué es lo que aporta la transparencia al tradicional principio de publicidad? La respuesta a ambos interrogantes radica en ofrecer un nuevo planteamiento de la relación ciudadanía y Parlamento. Mientras que la publicidad se entiende como la divulgación o difusión, por distintos medios, de información; la transparencia añade un plus: sólo cuando se da publicidad, los ciudadanos pueden conocer y es, precisamente, este conocimiento el que posibilita la participación en las tareas parlamentarias y la fiscalización de los representantes que están llamadas a desempeñarlas.

En definitiva, la transparencia se erige en un fin de la acción pública cuya consecución se logra a través del cumplimiento del deber de informar (que subyace en el principio de publicidad), del ejercicio del derecho de acceder a la información y de la previsión de instrumentos para hacer efectiva la participación y la rendición de cuentas. Desde esta lógica,

resulta clara transformación del papel que está llamado a adoptar el ciudadano, que deja de ser considerado como un mero receptor o consumidor (pasivo) de la información publicitada y pasa a ser concebido como un sujeto activo en la vida parlamentaria.

Desde una perspectiva institucional, se comprueba que tanto las Cortes Generales como los Parlamentos de las Comunidades Autónomas han acomodado sus páginas web a estas nuevas exigencias derivadas del principio de transparencia. Todo ellos se han dotado de un específico acceso ('Buzón del ciudadano', 'Parlamento abierto' o 'Portal de Transparencia'), a través del cual, con mayor o menor facilidad, se facilita a la ciudadanía, entre otros aspectos, información y documentación diversa (normativa o jurídica, económica, presupuestaria y contractual o institucional y organizativa —o, en el concreto caso del Parlamento balear, también de los programas electorales de los partidos que constituyen grupos parlamentarios—) y se da cuenta de las diferentes actividades parlamentarias, incluidos los debates, y de las tramitaciones legislativas en curso, permitiendo, además, consultar o participar a través del envío de sugerencias, aportaciones o quejas se ha pronunciado sobre el escaso éxito que, hasta el momento, han tenido estas vías telemáticas sobre su utilidad hasta el momento.

Desde una óptica estrictamente normativa, se puede afirmar que en general, son escasas y puntuales las referencias a la institución parlamentaria como sujeto obligado por la normativa sobre transparencia y acceso a la información. De entrada, la ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, identifica al Congreso de los Diputados y al Senado y, por extensión, a las Asambleas Legislativas de las CCAA como sujetos obligados por la ley "en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo". Esta lacónica referencia se justifica en el entendimiento de que son sus respectivos Reglamentos los que deberán regular cómo se traduce esta exigencia en lo concerniente al funcionamiento de la institución (así se evidencia con la expresa remisión a esta norma en la Disposición Adicional Octava de la ley estatal).

Esta técnica de remisión al Reglamento parlamentario ha sido, por otra parte, el modelo seguido por la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la transparencia. Nada, a mi juicio, hubiera obstado para dotar de un contenido más tangible a estas previsiones legales referidas al Parlamento. Y, en este sentido, creo que constituyen buenos ejemplos las previsiones que al respecto contienen la ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. En ambas, la genérica remisión anteriormente referida, se completa con la enumeración de principios y obligaciones que reclama a la regulación de sus respectivos Reglamentos. Así, las leyes autonómicas exigen, entre otros, que las normas de organización y funcionamiento de sus respectivas Asambleas desarrollen o promuevan mecanismos de participación activa de los ciudadanos en la actividad legislativa y prevean la creación de un portal de transparencia; faciliten: "el acceso de los ciudadanos a la información y documentación parlamentarias", la "información relativa al cumplimiento de las obligaciones de los diputados y de los altos cargos en materia de incompatibilidades,

declaraciones de actividades y bienes y otras obligaciones y deberes relativos a su estatuto, así como sobre sus retribuciones”, “el acceso público a los currículums de las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento es competencia del Parlamento” a la vez que contemplen “un sistema de garantías propio” para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones que “debe incluir, como como mínimo la creación de un órgano de reclamación” inspirado en los principios acogidos en la ley.

Bajo la premisa que deben ser las propias Cámaras parlamentarias las que adopten provisiones específicas que adecuen su funcionamiento a las exigencias de la transparencia, el marco regulador vigente es todavía muy desigual: alguna de ellas se han dotado de normas internas específicas en la materia y muy pocas han incorporado en sus Reglamentos disposiciones relativas a la transparencia.

Entre las primeras, cabe citar el Parlamento de Andalucía cuya Mesa aprueba, en diciembre de 2012, una Declaración institucional de adhesión a la Declaración sobre transparencia parlamentaria adoptada en Roma en septiembre de ese mismo año y en junio de 2014, las normas relativas al derecho de acceso a la información. Igualmente, tanto el Senado como el Congreso de los Diputados han adoptado normas de similar calado: el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 2 de diciembre de 2014, regula el derecho de acceso a la información y el Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 20 de enero de 2015, procede a dar “aplicación a las disposiciones de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo”.

En el segundo de los supuestos, también cabría hacer una diferenciación entre aquellos Reglamentos parlamentarios que aluden en su articulado a la transparencia de forma escueta o puntual, de aquellos otros en los que esta exigencia aparece regulada. En los primeros, la lacónica referencia a la transparencia se realiza, bien para atribuir expresamente a la Mesa la competencia para aprobar normas y adoptar las medidas necesarias para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública, bien para reconocer la transparencia como uno de los ‘Principios que rigen el funcionamiento del Parlamento’ junto con los de “agilidad, inmediatez, publicidad e igualdad de derechos”.

En este contexto normativo, el salto cualitativo lo ofrecen los segundos Reglamentos mencionados, aquellos en los que la transparencia es objeto de una

regulación sustantiva. Es el caso de los Reglamentos del Parlamento de Canarias, de Les Corts de la Comunitat Valenciana y del Parlament de Catalunya. Todos ellos han incorporado en su articulado, tras las reformas acometidas en todos ellos en el año 2015, una ordenación específica.

El Reglamento de la Asamblea canaria dedica su Título XXIII a la ‘Transparencia’ en el que además de aludir a aspectos de organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la información Pública creado por la ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma

de Canarias, el Reglamento reproduce (art. 210) las previsiones que ya aparecían en la disposición adicional cuarta de la referida ley, habilitando a que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, a que adopte la normativa reguladora del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública de la Cámara.

Los Reglamentos del Parlament de Catalunya y de Les Corts de la Comunitat Valenciana son más prolijos. Así, el Texto Refundido del Reglamento del Parlament de Catalunya, aprobado por la Mesa de dicha Cámara en julio de 2015, incorpora un nuevo Título VI regulador ‘De la transparencia en la actividad parlamentaria’ en el que se explicita el contenido de la ‘Política de transparencia’ (art. 204) y se regula el ‘Portal de Transparencia’ (art. 205) y se ofrece cobertura normativa al ‘Parlamento abierto’ (arts. 222 a 226). Igualmente, el Reglamento concreta la información que es objeto de publicidad (art. 207), así como los límites a la obligación de transparencia (art. 208); contempla el derecho de acceso a la información pública y regula su ejercicio y límites (art. 209 a 211). Finalmente, se dispone un régimen de garantías en el que se prevé, mediante la suscripción de un convenio, la competencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información Pública, prevista en la ley 19/2014, de 29 de diciembre, “para resolver las reclamaciones de los ciudadanos contra las denegaciones del derecho de acceso acordada por el Parlamento”

La última reforma del Reglamento de Les Corts valencianas, aprobada en noviembre de 2015, también dedica el Capítulo XI del Título IV, relativo al ‘Funcionamiento de las Cortes’, a la regulación del Portal de Transparencia en el que se dispone la información que, con carácter preceptivo, debe aparecer en el mismo así como el mandato de “habilitar un mecanismo por el cual la ciudadanía podrá solicitar acceder a la información que no haya sido publicada en el portal de la transparencia” Mecanismo que, en todo caso, deberá ir dirigido a la Mesa que es órgano competente para regular dicho procedimiento

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La participación ciudadana en el ámbito legislativo constituye, con diferencia, la que más trascendencia adquiere en relación con el resto de funciones parlamentarias. La conexión entre voluntad popular y ley está en la base de toda democracia: el ejercicio del poder por parte del pueblo soberano, a través de sus representantes, tiene su máximo exponente en la adopción de leyes que, situadas en un eslabón inmediatamente inferior a la Constitución, vinculan a todos los ciudadanos y someten la actuación del resto de poderes. Tiene razón José Tudela, cuando afirma que “pensar sobre la inserción de la participación ciudadana en el procedimiento legislativo es, necesariamente, pensar sobre los vínculos que existen entre estas dos instituciones”. De ahí que, para este mismo autor, “reflexionar conjuntamente sobre Parlamento y ley debe servir al objetivo único y último de reforzar las estructuras democráticas, de reforzar la posición del ciudadano como agente fundamental, activo y pasivo de la acción política y de contribuir a devolver a la política toda la posición que nunca debió dejar en el camino”.

Por este motivo, seguramente la intervención del ciudadano no haya sido un elemento ajeno o extraño al ejercicio de la función legislativa, ni su regulación constitucional, estatutaria o normativa- es novedosa, como ocurre con la participación en el ejercicio del resto de funciones que está llamado a desempeñar el Parlamento. La propia Constitución –y los Estatutos de Autonomía- la admitía en su fase preliminar con la iniciativa legislativa popular, concebida *ex constitutione*, como un instrumento de democracia directa cuyo ejercicio amparaba el derecho fundamental de participación política. Cuestión distinta es que en su desarrollo normativo hasta hace una década aproximadamente, el legislador –tanto el estatal, como los autonómicos que reprodujeron miméticamente el modelo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular- la convirtiera en un cauce de mero impulso de la acción legislativa del Parlamento, relegando su efectividad a un instituto más propio de la democracia participativa.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la operatividad que en esta sede tiene el ejercicio del derecho de petición. No en vano el Tribunal Constitucional recordaba, que la petición es un “derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda *la petición puede estimular la actividad parlamentaria*, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o *incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas* (el resaltado es propio). Un buen ejemplo de ello es la proposición de ley de reforma constitucional que la Junta General del Principado de Asturias ha presentado en el Congreso en sendas ocasiones, en octubre de 2014 –durante más de un año que quedaba para finalizar la X Legislatura durmió el ‘sueño de los justos’- y en enero de 2016.

Y en el procedimiento legislativo, a pesar de que no se acogía de forma expresa, se había utilizado las disposiciones de los Reglamentos parlamentarios que contemplaban la posibilidad de solicitar, en Comisión, comparencias de personas que, por su capacitación técnica o profesional, podían asesorar los trabajos de las Cámaras, para canalizar, también, las audiencias a todo tipo de organizaciones sociales y entidades ciudadanas que resultaran afectadas por la tramitación de la ley.

En el panorama normativo someramente descrito constituye un revulsivo la adopción, a mediados de los años dos mil, de nuevos Estatutos de Autonomía en los que se incrementa su contenido participativo. Concretamente por lo que se refiere a la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa, los nuevos Estatutos (salvo los de la Comunitat Valenciana y el de Extremadura) conciben la iniciativa legislativa popular como un específico derecho de participación del ciudadano. En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluso, se extiende al procedimiento de reforma estatutario posibilitando que un número significativo de ciudadanos catalanes con derecho de voto pueda presentar un texto de

reforma del Estatuto de Autonomía en el Parlament de la. Además, debe resaltarse que, en algunos Estatutos, se amplía el alcance de este derecho de participación ciudadana refiriéndolo también al procedimiento legislativo: así, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 29.4), Andalucía (art. 30.1b), Illes Balears (art. 15.2b) y Aragón (art. 15.2) acogen, en similares términos, el derecho de sus ciudadanos a participar directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezcan las leyes o los propios reglamentos parlamentarios.

El cumplimiento de estas previsiones estatutarias ha obligado a los legisladores de las Comunidades Autónomas a adaptar sus respectivos ordenamientos, con la aprobación de leyes o la reforma de las ya existentes. Pero no sólo, como sea señalado, han sido las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos de Autonomía las que han actuado en esta dirección. El proceso se ha ido generalizando, con algunas diferencias –como examinaremos– a todas las Autonomías y afecta, con mayor lentitud, también a la normativa estatal.

En este contexto, no debemos obviar, no obstante, que, desde una perspectiva meramente institucional, ya se ha señalado que todos los parlamentos han ido adecuando su página web a fin de facilitar un diálogo entre representantes y ciudadanía. Y en algunos de ellos se crean canales específicos que posibilitan la participación ‘telemática’ del ciudadano en el proceso legislativo. En este sentido son destacables, entre otras, iniciativas como las que han puesto en marcha los Parlamentos de Galicia (Legisla con Nosotros), del País Vasco (plataforma ADI), de Cataluña (Escó 136) que permiten a los ciudadanos de estas CCAA remitir aportaciones y sugerencias sobre las propuestas legislativas en tramitación, tenga o no cobertura normativa expresa esta participación (caso del País Vasco).

Si nos ceñimos a la óptica puramente normativa son varias, y de muy diferente alcance, las novedades que se han ido introduciendo en el ordenamiento, en especial el de las Comunidades Autónomas. De entrada, muchas de ellas ya contemplan expresamente en los Reglamentos de sus respectivos Parlamentos estas comparecencias de “corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (es el caso de la Junta General del Principado de Asturias, de la Asamblea de Extremadura, de Les Corts de la Comunitat Valenciana o de los Parlamentos del País Vasco y de Canarias).

Pero el grueso de las reformas que posibilita la participación del ciudadano en el ejercicio de la función legislativa se centra, básicamente, en dos ámbitos: por un lado, están destinadas a reforzar dicha intervención en el ejercicio de iniciativas legislativas populares; y, por el otro, la contempla al margen de dicha institución.

## EL FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Por lo que respecta a la iniciativa legislativa popular, señalaré de forma esquemática – remitiendo su detallado análisis al trabajo de Patricia García Majado (2017)- las principales novedades que tienden a potenciarla como un verdadero mecanismo de participación ciudadana. En primer lugar, por lo que se refiere a su tramitación, a la previsión de no considerar caducada la iniciativa legislativa popular cuando finalice la legislatura, las modificaciones de la normativa reguladora de dicha iniciativa añade la obligatoriedad de que una vez admitidas y cumplidos con todos los requisitos, deba someterse a la toma en consideración (o al debate de totalidad, en Cataluña) con la fijación, a tal efecto, de un plazo máximo para su inclusión en el orden del día (Estado y Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Aragón, Castilla y León, Galicia y Comunitat Valenciana). Con esta previsión no sólo se amplía el alcance o la operatividad de este instituto, sino que se viene a transformar su significado: del derecho de presentar iniciativas legislativas al derecho a que se discutan públicamente en el Pleno. El Parlamento sigue siendo soberano para decidir cuáles se tramitan y, por tanto, queda incólume, la función legislativa que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen en exclusividad. Pero esta ‘soberanía’ en la decisión no lleva aparejada la facultad de hurtar el debate cuando éste es propuesto cumpliendo todas las exigencias constitucionales y legales.

Por otra parte, se va generalizando progresivamente la posibilidad de que representantes de la comisión promotora de la iniciativa popular intervengan, para su defensa, en el debate de toma en consideración (o de totalidad, en Cataluña) y se acompañan, en algunas Comunidades Autónomas, de otras previsiones que incrementan esta participación posterior en el procedimiento legislativo. Así, tanto en Andalucía como en Cataluña, una vez aceptada la iniciativa legislativa en la toma en consideración, el representante designado por la Comisión promotora, puede asistir a las comparecencias de los agentes sociales y otras organizaciones interesadas en la tramitación de la proposición de ley; así como asistir e intervenir a las reuniones de la Comisión y al debate final del Pleno (previsiones que se introducen en las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía de 2014 y en el de Cataluña en julio de 2015). En Cataluña, además, se ofrece la posibilidad de que este representante pueda asesorar a la Ponencia de la Comisión legislativa en la que se tramite la proposición de ley de iniciativa popular. Igualmente, el Reglamento del Parlamento catalán permite a dicho representante proponer comparecencias de personas y entidades y plantear quejas ante la Mesa sobre cómo está siendo tramitada la iniciativa -quejas a las que la Mesa debe responder en un plazo determinado.

Y, por último, debe ser valorada de forma muy positiva la posibilidad –que, hasta el momento, solo se contempla en Aragón y Cataluña- que los promotores puedan retirar la iniciativa legislativa cuando se entienda que se ha adulterado su contenido o deformando el propósito para el cual había sido planteada. Ésta es una facultad que todos los reglamentos de las cámaras autonómicas reconocen, a imagen y semejanza del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 129) a los que proponen cualquier proposición de ley. En la medida que no se especifica el origen de estas propuestas legislativas, se entendía que, con los mismos requisitos, también se proyecta a las iniciativas populares (expresamente se dispone

en el Reglamento parlamentario de la Región de Murcia). La novedad que acompaña esta facultad de propuesta en las citadas Comunidades Autónomas es que la retirada puede realizarse en cualquier momento “antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la comisión si esta actúa en sede legislativa plena” (en Cataluña) o cuando la Comisión promotora de la misma considere que “que alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa” (Aragón) y no se circunscribe, por tanto, al momento previo a su toma en consideración (Murcia).

#### LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: COMPARENCIAS, AUDIENCIAS Y ENMIENDAS DE INICIATIVA POPULAR.

Al margen de la participación encuadrada o derivada de una iniciativa legislativa popular, el ordenamiento vigente en algunas Comunidades Autónomas también ampara otras posibilidades de intervención ciudadana directa en el procedimiento de elaboración de las leyes. En Cataluña, Andalucía, Extremadura, Comunitat Valenciana y Galicia se contemplan las comparencias, en la Comisión legislativa competente, de asociaciones o colectivos representativos de intereses –públicos o privados- “afectados” o “interesados” por el contenido del proyecto o la proposición de ley y solo, con carácter excepcional, también pueden comparecer ciudadanos a título individual –en Andalucía y Extremadura-. Todas ellas deben ser solicitadas por Diputados o grupos parlamentarios, una vez celebrado el debate a la totalidad sobre estas iniciativas –que, en el caso de las proposiciones de ley se identifica con el de su toma en consideración por parte de la Cámara-, en un breve plazo, a la Mesa de la Cámara. Con carácter más general, en el Parlamento de Cataluña, estas comparencias pueden realizarse en el Pleno, a petición de dos grupos o del Presidente de la Cámara, en caso de entidades, grupos sociales o personalidades relevantes por su significación institucional, política, social, científica o cultural. E, igualmente, en Cataluña, la audiencia a “las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo” se completa con la posibilidad de pedirles informes “mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas”.

En Galicia, las comparencias físicas se han venido a ‘sustituir’ por una suerte de comparencia ‘por escrito’ con una dinámica mucho más abierta y flexible. Así, la ley 7/2015, de 7 de agosto, de Iniciativa Legislativa Popular y participación

ciudadana en el Parlamento, contempla expresamente la facultad de los ciudadanos, mayores de edad y con la condición política de gallegos, de participar en la tramitación parlamentaria de las leyes, a través de la remisión de sugerencias y aportaciones ante la Mesa de la Cámara que podrá o no admitirlas a trámite –sin que se especifiquen los criterios que sirven de valoración. Solo las que sean aceptadas se remitirán a la Comisión pertinente a fin de que sean examinadas por la ponencia.

La participación ciudadana en el procedimiento legislativo se materializa, también, con la facultad de presentar enmiendas populares. Constituyen, junto con la iniciativa legislativa

popular y las comparencias, un mecanismo idóneo para hacer efectiva la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Permite presentar por escrito una propuesta de modificación de una parte de la regulación contenida en un proyecto o una proposición de ley –que ha salvado el trámite de toma en consideración-. Y a diferencia de la iniciativa legislativa popular, no se presenta tan ‘costoso’ y posibilita no solo dejar constancia expresa de la oposición sobre el contenido de una propuesta de ley en tramitación, sino también de plantear una alternativa a la misma.

Su previsión es todavía incipiente en el ordenamiento jurídico. Solo están reguladas en los Reglamentos parlamentarios de Andalucía y la Comunitat Valenciana. Pueden ser presentadas por ciudadanos directamente o a través de asociaciones más representativas (Comunitat Valenciana) o sólo por estas últimas (Andalucía). La admisión de todas ellas está condicionada a que su tramitación sea asumida por algún grupo parlamentario, sin especificar, no obstante, si en dicha tramitación existe algún límite en lo referido a la posterior negociación de las mismas. El Reglamento de Les Corts de la Comunitat Valenciana exige que estas enmiendas populares estén motivadas. Mucho más restrictiva es su admisión por parte del Reglamento del Parlamento de Andalucía en el que además de exigir que estas enmiendas puedan ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, se excluyen cuando vaya referida a las proposiciones o proyectos de ley que versen sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular en esta Comunidad Autónoma. Sorprende esta restricción que, sin embargo, no está contemplada en las comparencias, habida cuenta del limitado alcance que confiere esta facultad cuya tramitación y posterior virtualidad va a quedar a merced de algún grupo parlamentaria que son los que, en definitiva, las deben asumir como propias y los que decidirán su inclusión o no en el texto de la ley que haya de ser aprobada.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL Y DE IMPULSO A LA ACCIÓN DE LOS EJECUTIVOS

Si la participación es esencial en el procedimiento de elaboración de las leyes en tanto que expresión de la voluntad popular, la previsión de mecanismos que la posibiliten en el ejercicio de las funciones de control y de impulso al ejecutivo se sujeta a esta misma lógica. Concretamente, por lo que se refiere al control, éste aparece como el garante más complejo de la voluntad popular: esto es, el garante último de que los gobiernos responden finalmente ante la misma. Por esta razón, la ciudadanía debe tener un papel más activo en el ejercicio de esta función atribuida al Parlamento. Este propósito debe, además, incardinarse, en un momento como el actual en el que el anhelo de los ciudadanos de fiscalizar a sus gobernantes se está articulando a través del ejercicio de derechos como el de expresión, reunión o manifestación y se canaliza mediante los denominados movimientos sociales –perdiendo, de esta manera, el carácter difuso que ha caracterizado a este tipo de control social, constituyendo lo que Enrique Guillén califica como la expresión del ejercicio de la política al margen del poder. De ahí que la posibilidad de que el ciudadano pueda intervenir de forma

institucionalizada en la fiscalización ordinaria llevada a cabo en las cámaras parlamentarias, también daría cauce las nuevas

exigencias de control de los gobernantes por parte de los gobernados, derivadas del paradigma del buen gobierno. Se permitiría, de esta manera, conocer las inquietudes reales del gobernado respecto de la actuación del gobernante, a la vez que constituiría un instrumento para potenciarla al margen de los intereses y del juego de las mayorías.

En la actualidad, algunas Comunidades Autónomas ya contemplan, aunque con menor intensidad y rodeada de mayores restricciones de las que se exigen a la participación en el procedimiento legislativo, que la ciudadanía pueda intervenir también en la fiscalización a través de las preguntas de iniciativa popular.

Con pocas diferencias, los ordenamientos de Andalucía, Canarias, Región de Murcia y Galicia permiten que los ciudadanos o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales, puedan formular preguntas de respuesta oral a los miembros del Consejo de Gobierno autonómico. Una vez realizado el oportuno control formal de admisibilidad por parte de la Mesa, para ser tramitadas las preguntas deberán ser asumidas por un parlamentario –exigencia que desvirtúa *per se* su carácter de iniciativa ciudadana a juicio de Presno. La decisión de asumirla conlleva la discrecionalidad de formularla en Pleno de la Cámara o en alguna Comisión, así como el deber de hacer constar la autoría de la pregunta, así como de atenerse en su formulación, a lo sustancial del contenido originario de la misma. Su regulación se rodea, no obstante, de algunos límites: restricción del número de preguntas de iniciativa popular que pueden formularse en cada sesión plenaria (cuatro en Andalucía o dos en Canarias, consumiendo cupo en ambos casos); o la determinación de un plazo en el que los diputados autonómicos deben asumirlas transcurrido el cual se entenderán decaídas (en Canarias y Galicia) o rechazadas (en el caso de la Región de Murcia).

Galicia ha sido pionera en regular la participación ciudadana también en la función parlamentaria de *indirizzo* político que se materializa con las proposiciones no de ley de iniciativa popular. La citada ley gallega 7/2015 atribuye esta facultad tanto a personas jurídicas representativas de intereses sociales como a ciudadanos. No obstante somete su regulación a diferentes condiciones en función de quién es el sujeto que la pretende formular. Mientras que en el primer supuesto, esta iniciativa no se somete a ulteriores requisitos; si la proposición no de ley es presentada por ciudadanos individuales, su ejercicio aparece dificultado por el cumplimiento de una serie de exigencias que la convierte en una iniciativa cualificada, cuya estructura se asimila al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. De esta manera, la ley gallega dispone que, en su fase inicial, la proposición no de ley pueda presentarla un ciudadano con la firma de nueve más –constituyéndose, por tanto, en una suerte de ‘comisión promotora’- y deberá venir suscrita por la firma de, al menos, 2500 ciudadanos más. En el procedimiento de recogida de dichas firmas interviene la Junta electoral de la Comunidad Autónoma. Cumplidos estos requisitos, la ley 7/2015 contempla que la iniciativa se presente ante la Mesa de la Cámara que se pronunciará sobre su admisión; exigiendo que sólo puedan rechazarse de forma motivada las que se consideren

improcedentes. La decisión de inadmitir no podrá ser recurrida. Superados estos trámites, para que se convierta en proposición no de ley en Pleno o en comisión, deberá ser asumida por un grupo parlamentario. El resto se considerarán decaídas. Finalmente, se prevé que la Cámara abone los gastos (hasta una cantidad máxima de 1.500 euros), siempre y cuando “la proposición de ley sea aprobada por el Parlamento”.

Mientras tanto el parlamento alemán también brinda ideas de buenas prácticas a los otros parlamentos. En diversos temas que envuelven la operatividad y el funcionamiento de la Asamblea Nacional.

El Bundestag Alemán vota todas las leyes de competencia nacional, o sea, de la Federación. El Bundesrat, que es la cámara de los Länder (estados federados), también participa en el proceso legislativo. Los diputados y los grupos parlamentarios del Bundestag, al igual que el Bundesrat y el Gobierno Federal, pueden presentar al Bundestag proyectos de ley. Para que los diputados del Bundestag puedan presentar un proyecto de ley, éste debe ser apoyado por un grupo parlamentario o por un cinco por ciento o más de todos los miembros del Bundestag. El proyecto de ley se somete a debate y votación en el Bundestag con arreglo a un trámite establecido.

Por regla general, los proyectos de ley transitan por un total de tres deliberaciones en el pleno del Bundestag. En la primera, el objetivo primordial es determinar una o más comisiones competentes en la materia de la que trata el proyecto de ley, para que lo analicen debidamente y lo preparen para la segunda deliberación. El trabajo legislativo detallado tiene lugar en las comisiones permanentes, integradas por diputados de todos los grupos parlamentarios. Los miembros de las comisiones estudian y analizan la materia en cuestión, y deliberan en reuniones. También pueden invitar a representantes de grupos de interés y expertos en esa materia para que expongan en audiencias públicas. Paralelamente al trabajo de las comisiones, los grupos parlamentarios forman grupos de trabajo y círculos de estudios donde elaboran y definen sus propias posturas. Una vez terminadas las deliberaciones, la comisión con competencia primaria presenta al pleno un informe sobre el desarrollo de las deliberaciones y los resultados. Sus recomendaciones de decisión son la base de la segunda deliberación en el pleno; allí, cualquier parlamentario puede presentar mociones de enmienda que se someten a votación. En la tercera deliberación solamente habrá un nuevo debate si lo solicitan un grupo parlamentario o por lo menos un cinco por ciento de los diputados. En esta fase, sólo se admiten mociones de enmienda de grupos parlamentarios o de por lo menos un cinco por ciento de los diputados, y únicamente si se relacionan con enmiendas de la segunda deliberación. Si el proyecto de ley obtuvo la mayoría necesaria en la votación final, se remite como texto de ley al Bundesrat.

El Bundestag como representante del pueblo por sufragio directo, además de sus tareas legisladoras debe ejercer otra función muy importante: controlar al Gobierno Federal. Para ejercer esta función de control, los diputados deben estar en condiciones de informarse sobre el trabajo y los proyectos del Gobierno Federal. Para ello disponen de una serie de derechos e instrumentos, tales como preguntas e interpelaciones, o debates de actualidad.

Además, el Bundestag constituye órganos cuyas funciones también abarcan el control del Gobierno. Estos órganos son las comisiones permanentes, cuya tarea preeminente es la participación en el proceso legislativo; pero también hay otros órganos especiales; por ejemplo, las comisiones de investigación, que se instalan casi exclusivamente con el fin de controlar a los gobernantes.

El Bundestag Alemán ejerce la potestad presupuestaria (art. 110 de la Ley Fundamental). Establece el presupuesto nacional, en el que deberán exponerse todos los gastos de la Federación. El Ministerio Federal de Hacienda debe elaborar el proyecto de presupuesto con la correspondiente Ley de Finanzas para que sea considerado y aprobado por el Gobierno Federal. Luego, el presupuesto debe ser aprobado por el Bundestag y por el Bundesrat para que pueda entrar en vigencia. Dado que el Bundestag ejerce la potestad presupuestaria, el presupuesto solo puede convertirse en ley si ha sido aprobado por la mayoría del Parlamento.

Cuando se constituyó el primer Parlamento de la República Federal de Alemania el 7 de septiembre de 1949, su primer presidente, doctor Erich Köhler, no escatimó estas grandes frases:

*«El pueblo de la República Federal de Alemania, al elegir los miembros del Bundestag, ha dado su asentimiento a una forma de vida estatal, que representa para nosotros y para la mayor parte del mundo la organización más elevada y digna de la convivencia política y humana en la Tierra.»*

Esta afirmación era verdaderamente una frase atrevida para el momento, pues la experiencia histórica de los alemanes con la democracia parlamentaria había sido bastante corta y además muy negativa. Aun cuando dichas con honestidad estas palabras, casi ninguno de los políticos representados en el primer Bundestag podía estar tan seguro de que esta vez fuera a resultar el nuevo experimento alemán de la democracia parlamentaria. Por ello precisamente los creadores de la Ley Fundamental se habían esforzado en corregir ciertas deficiencias de la Constitución de Weimar que les parecían evidentes, pero no podían obviamente verter en las normas constitucionales las condiciones sociales y culturales necesarias para un funcionamiento satisfactorio del sistema parlamentario. Estas tendrían que ir produciéndose y nadie podía entonces adivinarlas. En efecto, los padres de la Constitución dieron un paso consciente más allá de la Constitución de Weimar para el perfeccionamiento del sistema parlamentario, al introducir en la Ley Fundamental que el Jefe de Gobierno, es decir, el Canciller Federal, debería ser elegido por el Parlamento. Con ello se trasluce, incluso en el acto de formación del Gobierno, que el Gobierno parlamentario debe contar con una mayoría parlamentaria. La elección del Jefe del Gobierno es deudora de la idea fundamental en el sistema moderno de Gobierno parlamentario de que un partido, o una mayoría parlamentaria, pone y apoya al Gobierno para toda una legislatura, mientras que la minoría parlamentaria ejerce la función de oposición parlamentaria como una alternativa posible al Gobierno existente.

Todavía otra transformación tuvieron en cuenta los padres de la Constitución, que tenía que ver con las experiencias de la República de Weimar: a causa de la preocupación de que el Parlamento pudiera contar con mayorías negativas para derribar al Gobierno, en su caso, pero no tuvieron la fuerza suficiente para formar una mayoría positiva a favor de un nuevo Gobierno, añadieron, junto al tradicional derecho de todo Parlamento a manifestar su desconfianza respecto del Gobierno y poder derribarlo, la obligación de reparar este acto negativo de «derribo» con la formación de un nuevo Gobierno parlamentario con una nueva mayoría. De aquí que se llame a esta combinación especial voto de desconfianza *constructivo*.

Esta nueva institución constitucional no se ha utilizado con fortuna en los treinta años de historia que ahora se cumplen del parlamentarismo de la República Federal. Cuando en 1972 se quiso utilizarla por vez primera se demostró, con amarga decepción para aquellos que habían provocado el experimento, que la esperada mayoría contra el Gobierno no era en absoluto suficiente. Con ello la Ley Fundamental se muestra partidaria de un sistema parlamentario que permanezca capaz de gobernar, que disponga en cada momento de gobiernos capaces de gobernar, que, por su parte, cuenten con la confianza de mayorías democráticas en el Parlamento. Por supuesto, ni un avisado legislador constitucional puede producir por encanto las mayorías parlamentarias requeridas, si el sistema de partidos no las produce, como podemos observar hoy en el parlamentarismo italiano, pero sí está en condiciones de influir en la formación de la voluntad política, que se opera a través de los partidos políticos, y de preocuparse de que surja un sistema de partidos compatible con el parlamentarismo. Los comienzos del parlamentarismo en la República Federal nos hacen recordar, precisamente, cuan vacilantes eran entonces los presupuestos partidistas para un parlamentarismo operativo. Konrad Adenauer fue elegido primer Presidente del Gobierno de la República Federal, como es sabido, por una mayoría de un solo voto de diferencia, el suyo propio, y en el primer Bundestag estaban representados, de todos modos, diez partidos diferentes. El fantasma de un Estado con una coalición inestable de partidos, tan familiar para el parlamentarismo de Weimar, no aparecía, por tanto, en modo alguno desterrado y en realidad se estaba muy lejos todavía, en esta nueva construcción del parlamentarismo alemán, de la «más elevada y digna organización de la convivencia política y humana en la Tierra».

En cualquier caso ha ido mucho, mucho mejor de lo que se podía esperar en sus comienzos. Gracias a la política exitosa de Adenauer, la Unión Cristiano-Demócrata logró en los años cincuenta absorber considerablemente a los partidos burgueses más pequeños, con excepción del FDP, que estaban representados en el primer Bundestag. En el plazo de pocos años se llegó a una concentración y consolidación de un sistema de tres partidos, que hasta el momento ha permanecido como la base funcional del parlamentarismo de la República Federal. Lo que realmente ha estado sucediendo ha sido que el sistema tripartidista, en el que dos grandes partidos luchan por el poder en el Estado y están flanqueados por el tercero, pequeño pero necesario, por regla general, para la coalición al objeto de lograr la mayoría parlamentaria, ha estado funcionando de hecho como un sistema bipartidista. Sólo con esta

evolución hacia un sistema bipartidista, en el que el elector puede decidir de modo directo quién debe formar el Gobierno, ha experimentado el sistema parlamentario en Alemania su perfección, lo cual no sólo es una causa esencial de su notable estabilidad, sino también una razón importante para la positiva actitud de la mayor parte de los ciudadanos de la República Federal hacia este sistema parlamentario. El ciudadano decide con su voto no sólo la composición de un Parlamento sino también del Gobierno. Esto es lo nuevo en el parlamentarismo alemán.

Ya que estamos poco autorizados a certificar que los alemanes tengan un genio político especial, quizá se debería hablar más bien de suerte, a la vista del funcionamiento satisfactorio de su parlamentarismo, aun cuando la suerte no sea una categoría histórica apropiada. Una cierta dosis de prudencia e inteligencia han hecho posible, sin duda, el balance positivo del parlamentarismo alemán. En este sentido fue, ciertamente, una decisión inteligente del legislador introducir la cláusula del 5 por 100 en el derecho electoral, dificultando con ello el acceso a la Tribuna de la nación a los partidos pequeños. Prudente fue también, teniendo presente la ruina de la República de Weimar, el posibilitar la prohibición de partidos anticonstitucionales —aun cuando hoy no consideremos ya este punto tan apremiante—, pues el parlamentarismo sólo puede vivir y desarrollarse si es aceptado y mantenido por los grupos políticos que actúan en su ámbito. Una causa esencial de la capacidad operativa y de la firmeza de nuestro sistema parlamentario habrá que verla, sin embargo, en las consecuencias más bien felices que hay que atribuir a la desgracia de la catástrofe nacional producida con la quiebra del Tercer Reich:

- 1) Un destacado consenso ideológico: esta nueva Alemania —en este punto estaban totalmente de acuerdo sus fundadores— debía seguir el camino del derecho, de la justicia, de la paz y de la reconciliación.
- 2) Estructura social favorable: la «revolución parda» de Hitler y las consecuencias de la guerra habían convulsionado la sociedad alemana y habían creado condiciones sociales enteramente más favorables para un pluralismo político capaz del consenso.
- 3) La orientación fuertemente pragmática de la política alemana: las ideologías habían perdido considerablemente su poder sobre los alemanes y, prescindiendo de algunos residuos, habían creado las bases para una política más pragmática de reconstrucción estatal y social, que no estaba libre de las huellas de una restauración, inconsciente más bien.

A pesar de amargas discusiones acerca de la rectitud de determinadas medidas y decisiones políticas, hubo un consenso fundamental sobre los principios de un Estado de Derecho, libre y democrático, que abarcaba a todos los partidos parlamentarios y a las grandes asociaciones y que era determinante en sus actuaciones. Sólo en los años sesenta se ha cargado con mayor fuerza ideológica la cultura política alemana, pero no ha afectado totalmente a los partidos establecidos. Una gran parte de la investigación que la ciencia política había realizado bajo el título de «lastre histórico del parlamentarismo alemán» para explicar la miseria del

parlamentarismo de Weimar, se mostró como una explicación inútil para la República Federal: los partidos no estaban junto al Estado, sino que estaban totalmente interesados en ejercer el poder y aceptar responsabilidades políticas; los grupos parlamentarios mayoritarios eran conscientes de que su función primaria era mantener al Gobierno, elegido por ellos, con capacidad de gobierno; los partidos habían aprendido entre sí que es más importante establecer compromisos políticos posibles y utilizables que permanecer fieles a su programa o ideología a toda costa. De esta manera son muchos los factores que han colaborado en la formación y afianzamiento del sistema parlamentario de la República Federal.

Si se compara la evolución del sistema parlamentario de la República Federal con otros países, incluidas las grandes y tradicionales democracias, nuestro sistema destaca no solamente por su extraordinaria estabilidad sino también por su excelente operatividad. Teniendo presente la sufrida historia del parlamentarismo alemán del siglo xix y de los comienzos del siglo xx, esta evolución es casi un milagro. Es extraño, pero es verdad: también en relación con el modo de Gobierno parlamentario, la República Federal representa hoy, en una comparación internacional, una especie de niño modelo. Comparada con la Cámara de los Comunes británica, que siempre ha servido de ejemplo a los sistemas parlamentarios de todo el mundo, el Bundestag

alemán no es quizá mejor cualitativamente, pero sí es un Parlamento más eficiente e independiente que la Cámara de los Comunes, cuyo procedimiento parlamentario y cuya mayoría están dominados considerablemente por el Gobierno. Sólo hace poco tiempo ha realizado la Cámara Baja británica una reforma importante estableciendo algunas comisiones especiales permanentes, como las que siempre han existido en el parlamentarismo alemán acercándose a éste.

Si se compara con otros sistemas de Gobierno parlamentario —piénsese en los países del Benelux, Italia, Escandinavia—, que ahora como antes deben contar con una pluralidad de partidos, se debe hacer notar que en el parlamentarismo alemán no ha habido prácticamente nunca dificultades para la formación del Gobierno. El largo tira y afloja en torno a la formación del mismo, muy perjudicial para el prestigio del parlamentarismo, tal como lo conocemos en Italia y en la Francia de la IV República, pero también en algunos países europeos más pequeños, apenas ha pesado sobre el sistema de la República Federal; con la excepción de los tres años de la gran coalición, siempre hubo una activa oposición frente a la mayoría gobernante e interesada en llegar al Gobierno; desde los años sesenta, la posibilidad del cambio de poder se convirtió en un factor dinamizador importante de la política interior alemana; con ello se evitaron considerablemente los paralizantes tratos para una mayoría y el comportamiento estéril de la oposición. Si se compara el *status* del Bundestag con el papel de la Asamblea Nacional francesa en la V República, hay que decir que el Bundestag posee más instrumentos y posibilidades para la conformación de la política y de la legislación que el Parlamento francés de la actualidad, al que el Gobierno presidencialista mantiene ampliamente controlado. Brevemente: el sistema parlamentario de

la República Federal puede resistir por completo una comparación internacional; parece incluso como si hubiera desarrollado, sobre la base del estable sistema de los tres partidos, los requisitos adecuados para el manejo de las tareas políticas, especialmente las legislativas, de una sociedad industrial moderna y democrática. Sin embargo, sería impropio dar la impresión de que el Bundestag, como centro del sistema parlamentario de la República Federal, pudiera tomarse como un modelo de Parlamento democrático. Habría que decir con toda claridad que el Bundestag es una institución política operativa y adecuada, incluso que es realmente mucho mejor que su buena fama. ¿Cómo se explica que el Bundestag se valore no exageradamente, aunque se haya mostrado como una institución eficiente?

Pertenece a la esencia de una representación popular formada por diversos grupos políticos y que, según la tradición del Gobierno parlamentario, se descompone en una mayoría que apoya al Gobierno y en una oposición que lo combate, el que no aparezca ante los ojos de los que la contemplan desde fuera como un todo. Lo que interesa a la opinión pública crítica y al ciudadano no es, en primer lugar, el funcionamiento y la actividad de la institución Bundestag en el sistema sino más bien la política concreta del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo apoya, así como la crítica y las alternativas posibles de parte de la oposición. Aparece justificado que nuestro interés político no se aplique tanto al Parlamento como un todo cuanto a las fuerzas políticas activas que lo determinan y de las que se compone, pues en esta perspectiva natural el Parlamento es algo ciertamente derivado, no una fuerza política autónoma que se juzga por sí misma.

Se puede criticar esta circunstancia, pero corresponde a la realidad de que el Estado democrático es fundamentalmente un Estado de partidos, quienes, como organizaciones políticas decisivas de la sociedad, reclúan y preparan a las personas que han de ocupar los puestos directores del Estado. Por ello es natural que contemplemos los acontecimientos que se desarrollan en el Bundestag predominantemente desde el punto de vista del debate partidista, es decir, del debate entre Gobierno y oposición, lo que viene a ser lo mismo. Desde esta óptica el Bundestag depende del juicio que nos formemos sobre los partidos, y este tema permanece necesariamente controvertido.

Hasta qué punto nos hemos convertido en un Estado de partidos lo vemos en el propio Bundestag, en el papel dominante que juegan los grupos parlamentarios como representaciones políticas de los partidos. Todas las decisiones del proceso parlamentario corren a cargo de los grupos parlamentarios y el dominio de éstos sobre sus miembros es tan total que un diputado aislado, sin conexión con su grupo, sería absolutamente nada. Por el contrario, la omnipotencia del grupo en la vida parlamentaria conduce a que, no rara vez, invada al parlamentario particular con reservas sobre un asunto, un sentimiento de impotencia personal. Precisamente los que llegan por vez primera al Parlamento siguen teniendo la triste experiencia de que sólo se pueden mover con seguridad en el Bundestag de la mano del grupo parlamentario y en vano buscan un consuelo en las tradicionales garantías que la Ley Fundamental ofrece a los representantes del pueblo, en el sentido

de que son libres, no sometidos a ninguna consigna y responsables únicamente ante su conciencia. No es de extrañar que los varios cientos de diputados de un Parlamento así tengan una igualdad formal de derechos, no siendo en absoluto iguales. El Bundestag alemán está dirigido, eficientemente, por poco más de cincuenta personas; el viejo ideal liberal del diputado profundamente formado, atento al bien del todo, que participa activamente en todas las cuestiones políticas importantes y pregunta responsablemente a su conciencia cómo debería decidir, ese viejo ideal fue siempre un producto artificial de una abstracta ideología parlamentaria que hoy en día está completamente obsoleta. Ciertamente hay diputados que se resisten interiormente y a veces externamente a la reglamentación y a la presión de los grupos parlamentarios, pero más pronto o más tarde ven claro que su escaño se lo tienen que agradecer, en última instancia, al partido y no a sí mismos, ni siquiera, como quizá se imaginan, al elector. «Verdaderamente, ha dicho recientemente Richard von Weizsäcker, vicepresidente del Bundestag, el poder político, la representación del pueblo soberano, no reside en el diputado, sino en la burocracia y, sobre todo, en los partidos políticos... Los partidos son los que, mediante el monopolio en la selección de candidatos, las alianzas y la disciplina de grupo han hecho al diputado dependiente en alto grado.»

Hablar de Parlamento y de parlamentarios significa, por tanto, hablar de partidos. Esto quiere decir que el Bundestag como tal no tiene ninguna oportunidad de presentar un perfil independiente de la imagen que ofrecen los partidos a la opinión pública. El Parlamento es el lugar central y supelementalmente el más digno, en el que los partidos desarrollan sus continuos debates en torno al poder y a la política adecuada. Esta me parece que es la razón esencial de que no podamos obtener una perspectiva no distorsionada de la institución Parlamento como tal. Esto explica también la paradójica circunstancia de que se puede afirmar que el Bundestag, como parte central del sistema parlamentario de la República Federal, tiene un funcionamiento relativamente bueno, mientras que todas las consideraciones e investigaciones en detalle sobre esta institución nos siguen empujando hacia juicios críticos y comprobaciones de carácter negativo. Si miramos la institución en detalle, nos encontramos con una serie de fenómenos que, de acuerdo a las directrices teóricas que se apliquen, nos deben resultar altamente insatisfactorios: quien, por ejemplo, esté dominado por la vieja idea liberal de la representación nacional, libre e independiente, se quejará de la dominación de los partidos y de la disciplinización de los diputados por los grupos parlamentarios. Quien contemple en el Parlamento la más alta Tribuna nacional, el llamado Foro de la nación, tendrá mucho que criticar tanto en el contenido como en la calidad retórica de nuestros debates parlamentarios. Quien vea en la legislación la tarea principal del Parlamento, tendrá algún fundamento justificado para las quejas, a la vista de la avalancha de leyes y de la inmadurez de muchas de ellas, quejas con las que incluso los mismos parlamentarios están de acuerdo. Quien sostenga la opinión de que en el debate parlamentario se lucha por lo verdadero, lo justo y lo bueno, podrá reconocer, en lo que allí sucede, a lo máximo un mal estereotipo de estos valores, si es que no encuentra más bien lo contrario. Y quien todavía observe cómo los mismos representantes del pueblo, que tan pocas cosas sublimes llevan a cabo en la escena política, se autorizan pingües sueldos y cómo cuidan su

manutención con la mentalidad de funcionarios profesionales, difícilmente se sentirá inclinado a tejer una corona de laurel para la institución del Parlamento. Tampoco pienso yo que exista un motivo especial, así como tampoco nosotros lo tenemos, para glorificar nuestra propia sociedad porque se haya convertido, en el plazo de pocas décadas, de un campo de escombros en un próspero *Welfare-State*. Mi tesis principal sobre el parlamentarismo germano-occidental se puede ilustrar quizá con una comparación sacada de la experiencia personal: si yo he pasado una cierta etapa de mi vida relativamente bien y estoy contento en cierta medida con el resultado, no por ello puedo afirmar que todo lo que he hecho u omitido fue bueno y razonable. De manera parecida sucede con el Bundestag alemán.

A la vista de las variadas perspectivas desde las que se le puede enjuiciar, hay una infinidad de cosas que hay que criticar y que hay que relativizar críticamente. Ciertamente que como conjunto no da, en absoluto, una mala imagen, lo que sí sucede si lo analizamos en sus pormenores. La discusión en torno al parlamentarismo se centra, sin embargo, por regla general en los detalles. Una valoración adecuada del parlamentarismo alemán, incluso del parlamentarismo en cuanto tal, resulta por ello difícil, porque la teoría política pone a nuestra disposición variedad de puntos de vista y de criterios para juzgar esta institución. De hecho hay pocos temas sobre los que exista una idea tan poco clara en la ciencia política, que precisamente debería saberlo, en el periodismo e incluso en la política misma como sobre las tareas y funciones de un Parlamento en la democracia moderna. Lo más difícil de eliminar en nuestro país parece ser la permanente remisión al clásico principio de la separación de poderes, que establece una rígida separación entre el legislativo y el ejecutivo. Quien opere con este esquema no ha llegado todavía al conocimiento de que el sistema parlamentario de moderno cuño viene definido precisamente por el hecho de que el poder ejecutivo y el

legislativo están fundidos en el Gobierno parlamentario y en la mayoría parlamentaria que lo apoya, de modo que la función tradicional del Parlamento como crítico del Gobierno se ha trasladado casi con exclusividad a la oposición parlamentaria. Es esta falsa óptica la que ha inducido a una gran parte de nuestros críticos del Parlamento a afirmar que el legislativo ha caído bajo la dominación del ejecutivo. Se repite hasta la saciedad en la bibliografía especializada sobre la materia la tesis de una pérdida creciente de la función del Parlamento, mientras que la verdad obliga a decir que nunca en la historia del parlamentarismo alemán se han cultivado las funciones de un Parlamento tan clara y fuertemente como en la época de la República Federal. La vieja teoría de la separación de poderes en el Estado constitucional y la correspondiente praxis en el constitucionalismo no parlamentario del Imperio siguen actuando en nuestro pensamiento tan intensamente que no se ha podido imponer suficientemente la idea de que la nueva línea de separación de poderes discurre entre el Gobierno parlamentario y su mayoría, de una parte, y la oposición, de otra.

También debería aclararse definitivamente que a las funciones necesarias y totalmente indispensables de un Gobierno parlamentario en un Estado democrático de Derecho pertenece el influenciar la mayor parte de la legislación según sus ideas y aspiraciones. No se debe ir tan lejos como en el parlamentarismo británico actual, donde el Gobierno domina

efectivamente al Parlamento, pero debería ponerse en claro de una vez por todas que la influencia determinante del Gobierno y de su burocracia en la legislación representa una característica esencial de la capacidad parlamentaria del Gobierno. Es éste, como se ha mostrado, un interés dominante en la construcción constitucional de la Ley Fundamental.

A pesar del peso que el sistema da al Gobierno en el parlamentarismo moderno, no se puede considerar, según mi opinión, que el Parlamento sea un mero instrumento, un apéndice del Gobierno, robándole así de hecho su soberanía legislativa. En nuestro caso siempre hemos comprobado que la mayoría parlamentaria, frecuentemente en colaboración con la oposición, mantiene la última y decisiva palabra sobre la legislación.

También la otra crítica que frecuentemente hay que oír de que el Parlamento ya no está en situación de ejercer su función de control sobre el ejecutivo, tiene su origen en la inadecuada teoría de un dualismo entre Parlamento y Gobierno. A esto hay que decir que la función de control respecto al Gobierno, incluida la crítica a la mayoría que lo apoya, se ha desplazado en lo fundamental a la oposición parlamentaria; además, la estrecha y necesaria colaboración entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno contiene también una parte de control, por cuanto diferentes sectores del sistema de Gobierno parlamentario, como son la burocracia ministerial, la dirección política y el legislativo, tienen que producir un resultado conjunto. Otros elementos de control adicionales se desprenden de las relaciones cruzadas que existen entre los órganos constitucionales y los poderes fácticos de la sociedad, las grandes asociaciones, las burocracias de los partidos, los órganos de la opinión pública, por no hablar del papel extraordinariamente significativo del Bundesrat en el proceso legislativo actual de la República Federal, que, en cierta medida, ha llevado al fenómeno de la coalición legislativa de todos los partidos, lo cual resulta más bien contradictorio con el sistema parlamentario.

A lo sumo es acertada la crítica que reprocha al Bundestag que no sepa realizar suficientemente su función central como órgano de la representación política del pueblo. Realmente el Parlamento debe ser el lugar donde el Pueblo, que ha delegado el ejercicio de su soberanía en los representantes elegidos, encuentre que sus problemas y asuntos son debatidos ante la opinión pública. El Bundestag siempre fue muy laborioso como legislador y se ha preocupado, en cierta medida, de la función de control, pero desde sus comienzos estuvo en peligro de descuidar la función representativa, especialmente importante para la vida interna de una democracia parlamentaria. Si un Parlamento no logra la necesaria comunicación con el pueblo de un modo suficiente, entonces no puede extrañarse de que este pueblo esté respecto a él en una actitud distante y crítica. Para la comunicación entre representación popular y los ciudadanos no resulta muy apropiada la polémica partidista practicada en la mayoría de los Parlamentos, convertida en costumbre y con frecuencia aburrida, aun cuando sea difícil evitarla. De cara a los arduos problemas del futuro, el ciudadano espera también de los representantes de los partidos en el Parlamento que reflexionen a conciencia sobre los problemas del futuro y que se aparten de la tendencia, subyacente en la competitividad partidista, de actuar según las ventajas o conveniencias

políticas del momento. La confianza en un Parlamento y en el sistema parlamentario como tal viene determinada fundamentalmente por la seriedad y responsabilidad con que los representantes de los partidos en los Parlamentos se tomen los asuntos del presente y del futuro. En este punto se han manifestado ciertas tendencias en los últimos años que nublan la imagen positiva del parlamentarismo alemán en su conjunto y que han debilitado, sin duda, la confianza en la democracia parlamentaria, y concretamente en sectores de la joven generación.

La cuestión de la representación eficaz del pueblo se ha convertido así, en la actualidad, en el problema decisivo de la forma de Gobierno parlamentario. Cuando la representación es deficiente, se multiplican las reservas hacia la democracia parlamentaria. Contra este tipo de democracia se han levantado algunos reproches críticos, desde la época de la revuelta estudiantil, en el sentido de que en este sistema la representación popular no es ningún órgano de los verdaderos intereses del pueblo, que el Parlamento impide desde arriba los planteamientos razonables de una democratización desde abajo y que se ha convertido en un aparato de dominación oligárquica que está comprometida no con el pueblo, sino con los grupos de poder de la sociedad y sus respectivos intereses.

Junto a la representación organizada en los partidos políticos se ha formado, de hecho, al hilo del desarrollo y de la creciente diferenciación de la sociedad industrial moderna, un sistema de representación de los intereses sociales, tan extendido como poderoso. Esta representación funcional de la sociedad, disputa, en medida creciente, la supremacía a la representación política de los partidos en el Parlamento. En un sentido, estos grupos de poder social están infiltrados en el propio Parlamento a través de los diputados a ellos ligados, y en otro sentido, el Parlamento parece más o menos impotente ante determinados grandes intereses y coaliciones de intereses sociales. Está claro que no se puede intentar, en la situación presente, desmontar este sistema de representación de intereses, lo que incluso debería insistir continuamente en su pretensión de ser en la realidad el sujeto fáctico de la soberanía, lo que formalmente ya es. Gastón Thorn, ex presidente del Gobierno luxemburgués, señaló en una ocasión, acertadamente, lo siguiente: «Si (el Parlamento) no quiere convertirse en un ejemplo vivo de los *symbolic uses of power*, contentándose con rendir homenajes que hace tiempo perdieron su sentido, entonces debe aprovechar la oportunidad que se le brinda desde todas partes de ser nuevamente, y definitivamente, el foro de expresión de los intereses, deseos y aspiraciones de toda la nación, más allá de las eventuales representaciones de intereses.»

Un Parlamento debe, en efecto, seguir intentando la afirmación de su función representativa de todo el pueblo, incluso frente a las poderosas pretensiones de los intereses sociales organizados, y debe manifestarlo con claridad al pueblo en su conjunto. El fortalecimiento de la función representativa del Parlamento significa, por consiguiente, tanto una atenta dedicación a las cuestiones, problemas e intereses del ciudadano particular como la defensa de una cierta medida de soberanía respecto a las potentes organizaciones de los intereses sociales. El principio de la publicidad sigue siendo el medio importante de la representación

parlamentaria. Un Parlamento que se sustrae a la publicidad, que sólo prospera en el secreto o que se manifiesta al exterior de manera distinta a como es en su interior y de cuyos trabajos y funciones no tiene la población una idea clara, está abocado por sí mismo a una situación crítica; entierra la confianza legitimadora que necesita una Constitución representativa.

El propio Bundestag ha tomado conciencia de esta problemática, al menos algunas épocas, sin poder cambiar ciertamente mucho. Se ha preocupado por flexibilizar el procedimiento parlamentario y adecuarse a los nuevos problemas y necesidades, es decir, ha dejado traslucir una cierta disponibilidad a la reforma. Las reformas parlamentarias siempre resultan difíciles porque requieren la aprobación de todas las partes de la alta Cámara. En 1969, en efecto, se emprendieron una serie de cambios y enmiendas al Reglamento, pero todas las buenas intenciones tuvieron la suerte de prosperar. En 1972, a causa del descubrimiento de los llamados «contratos de asesoramiento» (en los que se manifestaba la tendencia existente, por desgracia, en algunos diputados a entremezclar mandato y negocio), se intentó atajarlos con nuevas

normas, pero el fenómeno no por ello ha desaparecido. Con la ampliación de las competencias de la Comisión de Petición se le abrió, por fin, también al ciudadano un acceso directo al Parlamento, con la consecuencia de que ahora incluso la ejecución de la ley puede ser controlada un poco más eficazmente.

Un paso decisivo en la reforma, aunque problemático, fue la nueva regulación de la situación jurídica y económica de los diputados, que había sido obtenida mediante la sentencia sobre dietas del Tribunal Constitucional, y que ha repercutido, en la misma dirección, en los Parlamentos de los *Länder*. Con todo ello se ha sancionado una evolución marcada por el signo de la escisión, que ya se había perfilado, cual es la creación del político profesional que no concibe la política como un cargo que se le encomienda, sino que la ejerce como una carrera, preocupándose, consiguientemente, de asegurarse su currículum profesional como político de manera parecida a un funcionario.

Ahora mismo se está produciendo el fenómeno de que una clase de político profesional comienza a dominar la vida parlamentaria, una clase de político que no ha aprendido nada más que política —lo que es demasiado poco— y que debe su profesión exclusivamente a las maniobras de mantenimiento y ascensión propias de la vida del partido. Es de temer que esta clase de político profesional no pueda hacer mucho para la idea de la representación política del pueblo —central en nuestro sistema— ni para el pueblo mismo.

Desde sus comienzos preocupó al Bundestag la deficiente calidad retórica de sus miembros. Muy pronto le fue reprochado por un crítico del parlamentarismo alemán que era «perezoso de palabra» y no hay duda de que nuestra vida parlamentaria, precisamente en lo que concierne a su función de transparencia hacia la opinión pública, sufre de una cierta carencia de talentos políticos capacitados, tanto en el aspecto retórico como en el de los contenidos. Se ha intentado contrarrestar esta deficiencia obligando al orador a un discurso libre, pero el

remedio resultó ineficaz porque faltaba seguridad y naturalidad. No es de extrañar que muchas sesiones plenarias estén frecuentemente poco concurridas, pero también está bastante mal que los parlamentarios se esfuercen tan poco en remediar algo esta permanente y penosa situación, honrando con una presencia mayor las sesiones plenarias que no son, por cierto, tan frecuentes. El debate parlamentarios en la República Federal se convierte, con bastante frecuencia, en un suplicio para el espectador a causa de la lectura de aburridos y prolijos escritos. Incluso cuando se trata de problemas de actualidad, el Parlamento no es, por lo general» especialmente rápido. Es verdad que casi no se puede conseguir, cotilo sé exige a Veces, que el Parlamento sea el lugar en el que se manifiesten a la opinión pública las informaciones más recientes por parte del Gobierno y de los portavoces parlamentarios, pero, sin embargo, hay que preguntarse si la representación popular debe ir renqueando días, si no semanas, detrás de un problema con un debate que, si es que se realiza, llega en un momento en que el interés público hace tiempo que ha desaparecido.

La reforma del Bundestag no debía terminar. Un nuevo tema del catálogo de reformas es la ampliación de los instrumentos de control formal del Parlamento. A este apartado pertenecen las Comisiones de Encuesta, que tienen que preparar una voluminosa documentación legislativa, así como la reforma de las Comisiones de Investigación, que desde hace tiempo está en el orden del día, porque este importante medio de control apenas podía desarrollarse como instrumento eficaz de control a causa de las reglas existentes de mayoría.

En el sistema parlamentario, el Parlamento está en el punto de intersección de Gobierno y electorado. En la República Federal aún no ha asumido esta importante función mediadora y aún no le ha sacado provecho. El Parlamento padece el hecho de que sus miembros, los diputados, hayan puesto demasiada distancia entre sí y el pueblo y se ve inseguro en su propia imagen a causa de las viejas ideas de un supuesto predominio del legislativo sobre el ejecutivo. Esta distancia entre los dirigentes políticos y el pueblo se ha hecho mayor en la República Federal, según decía hace unos años Wilhelm Hennis, siendo hoy incluso mayor que en la República de Weimar o incluso en el Reich de Bismarck" De aquí puede surgirle al parlamentarismo alemán el peligro de que, de nuevo, el pueblo se rebele contra la forma de Gobierno representativo porque no se reconoce en esta forma de Gobierno ni se encuentra adecuadamente representado. Hasta tal punto depende todo el futuro del Bundestag del hecho de que tome con seriedad suficiente su función de representar al pueblo y de que busque actualizarla continuamente.

Mientras que al Parlamento Federal no le resulta especialmente difícil probar su necesidad como órgano legislativo, los Parlamentos de los *Länder* actuales, por el contrario, tienen alguna dificultad en legitimar convincentemente su necesidad y utilidad. Ciertamente nadie ataca en serio la estructura federal de la República Federal y la estatalidad propia de los *Länder* a aquélla ligada. Pero uno puede preguntarse con todo derecho si, en nuestra situación constitucional actual, les incumbe alguna función política importante a los Parlamentos de los *Länder*. Dado que la Federación ha hecho uso, casi de manera ilimitada, de sus plenos

poderes legislativos y lo seguirá haciendo, sólo les ha quedado a éstos, los *Landtage*, una esfera muy limitada de autonomía legislativa. Incluso en los pocos campos en que los *Länder* son soberanos, el predominio del ejecutivo es tan destacado que apenas se puede hablar allí de parlamentarismo auténtico, en el sentido de que el Parlamento deba estar en el centro de la vida política. Ciertamente los *Länder* colaboran directamente en la legislación a través del Bundesrat y no cabe duda que el Bundesrat, sobre todo desde 1969 gracias a su mayoría antigubernamental, ha adquirido una significación aún mayor en el proceso político de la República Federal, pero los miembros del Bundesrat son representantes de los gobiernos de los *Länder* y actúan según las indicaciones de éstos. En este punto los *Landtage*, los parlamentarios, no tienen nada que buscar. ¿Qué les ha quedado? Ya no mucho.

La opinión pública en la República Federal, por lo demás, tenía una sensibilidad muy débil para esta evolución, cuando comprobaba con sorpresa con qué naturalidad los parlamentarios de algunos países se orientaban de hecho según el generoso modelo del Parlamento alemán, que determinaba los emolumentos y las condiciones para las indemnizaciones y pensiones de los diputados. Ciertamente un Parlamento puede pasar el tiempo entretenido con asuntos de gran dinamismo, pero el ciudadano nota muy bien si se toman también otras importantes decisiones y si hay problemas a debatir que afectan directamente a los ciudadanos. Ya no es éste el caso en casi todos los terrenos en los *Landtage*, debido a la preeminencia de la legislación federal. Por ello, es dudoso que la existencia de un sistema de Gobierno parlamentario en los *Länder* contribuya todavía, como se afirma frecuentemente desde éstos, a afianzar más vivamente el sistema parlamentario en la población y a acercarlo al ciudadano. Quizá la consunción del parlamentarismo en los *Länder* podría constituir, en efecto, un motivo para abordar y discutir en sus parlamentos de una manera más abierta y franca los problemas a los que la representación general del pueblo en la Federación se acerca demasiado poco por estar amenazada de ahogarse en la rutina del trabajo legislador cotidiano. Me parece que un punto de partida razonable para la vivificación del parlamentarismo de los *Länder* sería caracterizarlos como un foro parcial de la nación, que pudiera compensar las debilidades de comunicación, que tienen apresado al sobrecargado parlamentarismo de Bonn, con lo que no debería importar tanto que se hablara también de temas sobre los que no puede aspirar a tener competencia legislativa alguna.

A pesar de estas consideraciones críticas sigue siendo válida la tesis del comienzo de que el parlamentarismo alemán en su conjunto es operativo y eficaz, lo que no significa que su eficacia y su posición clave dentro del sistema democrático no puedan ser fortalecidas todavía más. Esta tesis tiene mayor validez si se piensa en las posibles alternativas propuestas al sistema parlamentario. Estas alternativas, a pesar de la asiduidad con que se han discutido en los últimos años, no han ganado en fuerza de convicción. La democracia de una sociedad industrial de masas no puede organizarse como una democracia directa; la democracia de Consejos es impracticable y es, más bien, una forma de gobierno de transición a la dictadura que una forma de Estado democrático y estable. La democracia sólo se puede organizar como un Estado de partidos.

El parlamentarismo democrático se ha dicho repetidas veces que estaba muerto y ha vuelto a resucitar. Nosotros mismos somos testigos de un potente renacimiento, para el que parecíamos mal preparados desde nuestras tradiciones histórico-políticas, pero, frente a la teoría bastante falsa de una restauración germano-occidental, el parlamentarismo de la República Federal es un ejemplo vivo del cambio de tendencia histórica de unanación. Por esto, no tenemos en la República Federal ningún motivo para desprendernos de esta forma de Estado democrático, si bien deberíamos ser siempre conscientes de que la democracia parlamentaria, en último término, crece desde sus ciudadanos y quiere ser conquistada día a día. Depende de nosotros, por tanto, hacer de ella la forma más elevada y digna de convivencia política y humana en la Tierra.

## REFLEXIONES FINALES

La participación en el Parlamento permite el acceso directo de los ciudadanos a la institución que los representa, facilitando el conocimiento directo de los intereses de esta misma ciudadanía y favoreciendo que los mismos puedan ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar las decisiones que vinculen a la colectividad. La posibilidad de que los ciudadanos puedan conocer (transparencia) y tomar parte en los procesos de decisión legislativa, además de en el ejercicio de otras funciones parlamentarias, crea una cercanía entre el representante y ciudadano que hace difícilmente sostenible un modo de actuar del primero que permita obviar los intereses de este último sin consecuencias (responsabilidad y rendición de cuentas).

Ahora bien, concebida en estos términos, la participación se convierte, sobre todo, en una de las vías de ejercicio de la democracia representativa, que la refuerza y mejora, al tiempo que contribuye a dotarle de un contenido material. Por esta razón considero necesario ir progresando en esta dirección. Las reformas que se están introduciendo deben generalizarse a todos los Parlamentos, especialmente, en los más cercanos al ciudadano: los de las Comunidades Autónomas, potenciando los mecanismos existentes, pero también incorporando otros nuevos.

Respecto de los ya previstos, su fortalecimiento pasa por relajar algunos de los requisitos de ejercicio con los que son regulados —que, en muchas ocasiones, más que favorecerlo, parecen servir al propósito opuesto— y, sobre todo, por cuestionarnos el excesivo papel que en todos ellos están llamados a desempeñar los parlamentarios y los grupos en los que se integran dentro de las Cámaras. Si, como regla general, la operatividad de estos instrumentos depende de que sean solicitados (comparencias o audiencias) o asumidos (enmiendas, preguntas de iniciativas y proposiciones no de ley populares) pasa por la voluntad de los propios representantes. De esta manera, estamos consolidando nuevamente el papel monopolizador de los partidos y sus formas de proceder. El mantenimiento simultáneo de ambos (restricciones y discrecionalidad en su activación o tramitación) puede, a la larga desincentivar la participación ciudadana. Y si esto es así ¿no estaríamos ahondando más en el problema? Conviene tener presente que tantas cautelas no nos hacen precavidos, sino entorpecedores y desincentivadores.

Por otra parte, siguiendo la lógica de los instrumentos de participación que ya aparecen contemplados, nada impediría que se acogiesen otros nuevos que vinieran a incrementar la operatividad de los ya regulados o simplemente introdujeran nuevas posibilidades de intervención ciudadana en la adopción de decisiones parlamentarias. Por ejemplo, ¿Por qué no regular comparecencias preceptivas en el procedimiento legislativo de los grupos de ciudadanos afectados o interesados por la futura ley? Incluso ¿por qué no se contempla que sean los propios ciudadanos los que puedan solicitar la comparecencia en el procedimiento legislativo?

Igualmente, la indisoluble relación entre voluntad popular y ley requiere, a mi juicio, dotar de una cierta efectividad a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Si bien en el contexto de una democracia representativa son los representantes los que deben adoptar las decisiones y la ley, como resultado final de este proceso decisional debe ser aprobada exclusivamente por el Parlamento, nada impide que en la Exposición de Motivos de la ley se dé cuenta no sólo de la existencia de dichas comparecencias en su tramitación o de las posibles enmiendas populares que se han admitido, sino incluso, las principales opiniones o valoraciones puestas de manifiesto por los ciudadanos comparecientes o proponentes y las razones que, en su caso, han motivado su rechazo a incorporarlas en el texto de la ley.

En el ámbito del control al Ejecutivo, también me parece que sería admisible la posibilidad de que un número cualificado de ciudadanos pudieran proponer, de forma motivada, la creación de Comisiones de investigación o la presentación de mociones de reprobación. En ambos casos, deberían ser discutidas y votadas en el Pleno de las Cámaras.

En el caso de ser creadas las Comisiones de investigación, esta participación debería, igualmente asegurar la intervención de sus proponentes en las sesiones de dichas comisiones, a pesar de que la adopción de su informe final quedará en manos de los parlamentarios. Se favorecería, de esta manera, que se llevara a cabo un debate realmente crítico, y cobraría mayor significado el ejercicio del control alejando su desempeño de las lógicas de los intereses partidistas.

Uno y otro contribuirían a evitar la grotesca imagen producida, en ocasiones, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas autonómicas derivada de la conjunción de dos grupos mayoritarios en las Cámaras –mayoría y oposición- se unen para soslayar o falsear el debate. Incluso, nada impediría que se diera intervención ciudadana –a través de organizaciones o asociaciones- en las Comisiones de idoneidad en algunos procesos de designación parlamentaria de integrantes de otros órganos estatales o autonómicos.

Son todas ellas reformas que han de tener su fundamento en la actualización de los ‘viejos’ conceptos en los que se basa la democracia (pluralismo y participación) partiendo de su sentido originario, complementándolos con otras formas de ejercicio que los acomoden a una nueva realidad. La representación –o la forma de desempeñarla- no puede seguir legitimándose democráticamente sólo en el acto electoral.

Debe buscar la legitimidad en su acción, con el acercamiento a la ciudadanía, a sus problemas y necesidades reales (calidad de la democracia). No debemos olvidar que el poder no reside en las instituciones, sino que se materializa a través de éstas. Y qué duda cabe que la participación ciudadana cobra, en esta sede, una especial importancia precisamente porque logra la interacción entre los representantes –que seguirán adoptando las decisiones- y la ciudadanía. Formulado en estos términos, la potenciación normativa de los instrumentos de participación se concibe como una de las soluciones –aunque no la única. No se plantea, sin embargo, un cambio de modelo de democracia, sino una regeneración cualitativa de la misma sin renunciar, por ello, a su hábitat natural: la democracia representativa.

En definitiva, coincidimos en que la única forma de democracia viable es la representativa pero su subsistencia requiere dar nuevas respuestas a los interrogantes planteados. De otro modo, nos consolidaríamos en este estado permanente de ‘platonismo constitucional’, al que alude C. de Cabo, proporcionando siempre idénticas respuestas a todos los problemas sin resolver ninguno de ellos.

Por lo anteriores argumentos, solicitamos a los colegas Diputados en el Pleno de la Asamblea Nacional, votar en contra del Proyecto de Ley 96 que Reforma al Reglamento Interno del Régimen Orgánico de la Asamblea Nacional.

#### RESUELVE

- 1.Rechazar de manera enérgica la forma poco profunda en que fue discutido y aprobado el Proyecto de Ley No. 96 en primer debate. Así mismo manifestar la profunda preocupación frente a que en dicha discusión no pudieron incluirse aportes ciudadanos.
- 2.Solicitar al Pleno de la Asamblea Nacional que devuelva a primer debate, el Proyecto de Ley No. 96, y se tome en cuenta la sustentación, la cual se adjunta al presente Informe de Minoría.

Propuesto en consideración de la Asamblea Nacional a su fecha de presentación, por:



**JUAN DIEGO VÁSQUEZ GUTIÉRREZ**  
Diputado de la República  
Círculo 8-6



*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **001**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE MODIFICA EL REGLAMENTO ORGANICO DE REGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **3 DE JULIO DE 2019.**

PROPONENTE: **H.H.D.D. JUAN DIEGO VASQUEZ G., TITO RODRIGUEZ, JULIO MENDOZA, ADAN BEJERANO RIOS, LUIS EDUARDO CARLES, GENESIS ARJONA, ITZI ATENCIO, HECTOR BRAND, GABRIEL SILVA, RAUL HERNANDEZ, EDISON BROCE, KAYRA HARDING, ANA G. ROSA Y LA H.D.S. KAREN GUTIERREZ.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, REGLAMENTO, ETICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES.**

Panamá, 03 de julio de 2019

Honorable Diputado  
**Marcos Castellero B.**  
Presidente de la  
**ASAMBLEA NACIONAL**

3/7/19  
5.45 r

Señor Presidente:

En uso de la iniciativa que me confiere la Constitución de la República de Panamá, y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, me honro en presentar a través de su conducto, para la consideración del Honorable Pleno, el proyecto de Ley, **Que modifica el Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Nacional**, el cual merece la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En un parlamento contemporáneo se hace necesario cumplir con algunos estándares mínimos que respondan a la democracia participativa a la que Panamá debe evolucionar. Los Diputados y Diputadas no estamos solamente para representar a la ciudadanía en una relación, que pasadas las elecciones, se vuelve exclusivamente populista o clientelar. La Asamblea Nacional tiene el deber de promover mayor participación ciudadana toda vez solamente consultando nuestras actuaciones, revestiremos las mismas de la legitimidad necesaria para ser efectivas frente a los cientos de problemas que enfrenta nuestro país día tras día.

La Asamblea Nacional como un ente fiscalizador tiene entre sus funciones intrínsecas la de vigilar que las demás instituciones estatales y gubernamentales cumplan con la debida transparencia, legal y convencional. La propia Asamblea Nacional, mediante su Junta Directiva en el año 2002 adoptó el Código de Ética del Servidor Público del Órgano Legislativo. El antes mencionado documento, establece entre sus artículos la necesidad que los servidores legislativos (término que encierra también a los diputados), a comportarse durante el ejercicio de su cargo de manera, honesta (art. 26), proba (art. 8), respetuosa (art. 18), responsable (art. 20), y moral (art. 28). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), adoptada por la Ley 15 del 2005 en Panamá, establece como objetivo principal: *"Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos"*. La misma convención más adelante incluye en su normativa que los países signatarios debemos procurar crear leyes, procedimientos, reglamentos y/o acuerdos, todos basados en el principio de transparencia y eficiencia.

La Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, apoyada por la Fundación para la Promoción de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, desarrollaron un estudio comparativo donde, entre otras cosas, se estudió qué tan transparente es la gestión de nuestro Órgano Legislativo. El estudio revela que Panamá en temas de la transparencia de la asistencia de los diputados a la Cámara, el ingreso de medios de comunicación al recinto de la Asamblea, y a la exhaustividad y publicidad del marco normativo, Panamá se encuentra en una muy buena posición. No obstante lo anterior el mismo texto muestra con claridad las graves falencias de nuestra ley marco, baches jurídicos que nos mantienen como uno de los parlamentos menos transparentes de la región. De entre los indicadores que más preocupan, y frente a los cuales planteo algunas mejoras podría destacar los siguientes temas:

Uno de indicadores más preocupantes, donde como país obtuvimos una puntuación de cuatro sobre cien (4% / 100%), es la existencia y ejecución del llamado voto nominal durante las sesiones de comisiones, así como en las plenarias de nuestro parlamento. El voto nominal, mundialmente conocido y utilizado, no es más que el voto que recoge en acta la preferencia individual del voto de cada legislador, en este caso Diputado o Diputada, e incluye su nombre y apellido. En nuestros dos países vecinos, Colombia y

Costa Rica, el voto nominal es una realidad de hace ya varios años. En 2009 se reformó el artículo 133 de la Constitución Política de Colombia, decretando así que: *“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público...”*. Este pequeño artículo recoge excelentemente bien la forma en que cada diputado, elegido por el pueblo para representarlo en la Asamblea Nacional, debe actuar votando, que no es más que el día a día de ellos, de forma pública y transparente. En Costa Rica, mediante Acuerdo Legislativo se estableció la obligatoriedad de implementar él o los mecanismos necesarios para el registro de votos en que se deba consignar el nombre completo del legislador o legisladora junto con su votación, en relación con todos los asuntos conocidos por el Plenario Legislativo. Panamá aún no se ha movido en esta dirección toda vez en mas del 95% de los casos los Diputados emiten su voto mediante votación ordinaria, que a consideración personal es poco transparente y poco eficiente, ya que la misma ni siquiera arroja la cantidad de votos afirmativos o negativos que se emitieron para cada votación.

Además del estudio antes mencionado, la propia Asamblea Nacional a solicitud del entonces Presidente H.D. Rubén De León (2015-2017) solicitó apoyo al Programa de Naciones Unidas (PNUD) llevar a cabo una iniciativa con el objetivo de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, realzar la transparencia y fortalecer la cultura institucional del Parlamento. Luego de un profundo análisis que incluyó talleres en donde se involucró a la ciudadanía, las conclusiones fueron similares a las arrojadas por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. La agencia de la Organización de Naciones Unidas en Panamá sugirió, que los cambios vayan encaminados a fortalecer los buenos programas como la existencia de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana y su programa insignia Asamblea Juvenil. El informe añade la urgencia de trabajar en los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para con nosotros los Diputados y Diputadas.

Por su parte el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019 estableció la necesidad de renovar las instituciones para asegurar el desarrollo humano sostenible. Los datos que contiene muestran la penosa realidad que según el Latinobarómetro del año 2019 la Asamblea Nacional de Panamá es una institución que carece completamente de la confianza ciudadana marcando 26% en dicho índice. El mismo documento sustenta la necesidad de instituciones capaces de desarrollar políticas públicas coherentes, efectivas, equitativas, inclusivas, e integrales. De entre las instituciones se hace evidente destacar el rol de la Asamblea en su rol de formador de las leyes y fiscalizadora de la gestión pública. Destaca el informe que: *“Panamá enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, enfocándose en las poblaciones menos favorecidas. Para superarlo, requiere de cambios a nivel de sus instituciones y políticas públicas.”* La Asamblea Nacional es el Primer Órgano del Estado y como tal, a mi juicio, debe liderar la transformación y desarrollo institucional en miras de cumplir las expectativas de los ciudadanos que tenemos la obligación constitucional de representar.

Si bien es cierto que la Asamblea Nacional cuenta por régimen constitucional con la función de legislar, fiscalizar y juzgar, se hace necesario en miras de la democracia contemporánea, que las actuaciones del parlamento gocen de la suficiente legitimidad para que surtan su efecto social. El hemisferio panameño tiene una deuda histórica, y ahora un compromiso cívico de cumplir con el mandato recibido el 5 de mayo. La voz popular ordenó una renovación y reingeniería de la Asamblea Nacional que a juicio de este legislador debe arrancar por su ley orgánica. A la República de Panamá le hacen falta políticas públicas sesudas, bien pensadas y preparadas para aportar desarrollo sostenible a todas las comunidades del país por un tiempo prologando. Dichas políticas públicas solo pueden emanar de un parlamento que no solamente entienda a la perfección la naturaleza de su función, sino también que afine los procesos administrativos y legislativos que permitan la adecuada representación de los intereses de la nación.

La propuesta que hoy hago pública es un anhelo que desde el activismo social vengo impulsando. Una propuesta noble que busca rescatar la institucionalidad de la que por cinco años será mi casa, y debe pasar a ser un hogar para todos los panameños y panameñas. Es nuestro deber darle un giro al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional para atraer a que más ciudadanos compartan con nosotros la

honra de servirle al Estado. Los vetustos métodos de trabajo con los que el parlamento panameño lleva a cabo sus funciones debe ser superado por un estilo moderno, sencillo, participativo, transparente y de caras a la ciudadanía. Se hace cada día más importante para el recobro de nuestra institucionalidad garantizar la confianza ciudadana que solo nuestro actuar determina. La democracia como la conocemos está en juego y diversos estudios muestran como la indiferencia del panameño hacia nuestro estilo de gobierno va en aumento. Mantener y mejorar nuestra democracia es trabajo de todos, pero sobretodo de aquellos que fuimos electos para salvaguardar los interés de la nación.

El grupo parlamentario internacional PARLAMERICAS del que Panamá forma parte tiene entre sus principales focos de trabajo la promoción de los parlamentarios abiertos. El organismo sugiere a fin de promover una cultura de transparencia y garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública que las asambleas aprobemos leyes sobre transparencia y acceso a la información que al menos procuren:

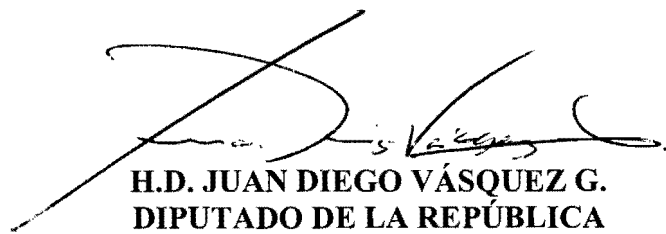
- *“Una política de gestión de documentos y archivos públicos para garantizar el derecho de la ciudadanía a la información, que asegure los documentos sean sistematizados, preservados y capturados electrónicamente para su fácil recuperación y difusión.*
- *Publicar con transparencia activa y proactiva la información y labor parlamentaria, incluyendo datos e información de las y los parlamentarios, funciones, estructura y gastos administrativos del parlamento, agenda parlamentaria, comisiones permanentes y otros datos parlamentarios.*
- *Adoptar una política de datos abiertos con el fin de garantizar que la información parlamentaria actualizada, especialmente los datos brutos, esté disponible en línea en formatos abiertos, de manera estandarizada, legible y gratuita.*
- *Promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la diseminación, reutilización y análisis, conjuntamente con los ciudadanos, de los datos parlamentarios.”*

De manera similar la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) establece como uno de sus principios rectores:

- *“La eficacia del parlamento esta determinada por las actitudes, las perspectivas y el comportamiento de sus miembros, al igual que por sus atribuciones y potestades constitucionales. Siendo así, el nuevo sistema debe concentrarse tanto sobre el cambio de los comportamientos como sobre la modificación de las reglas.”*

Lo último es un llamado respetuoso y noble a todos mis compañeros y compañeras a que entendamos que esta propuesta de reglamento, altamente perfectible, no es más que un marco formal de lo que realmente debe ser un cambio actitudinal de los que hoy tenemos el honor de ser Diputados y Diputadas de la República de Panamá.

Respetado Señor Presidente, espero profundamente que esta iniciativa legislativa traída a la Asamblea Nacional nos permita como Órgano del Estado a saciar el clamor popular de renovación y cambio, y la vez propicie la reconciliación de los intereses de los panameños con los nuestros, sus representantes electos.



**H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.**  
**DIPUTADO DE LA REPÚBLICA**  
**CIRCUITO 8-6**

3/7/19  
5:45 p

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_

**Que modifica el Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Nacional****LA ASAMBLEA NACIONAL****DECRETA:****Artículo 1. Modifíquese el artículo 10 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 10. Vestuario en las sesiones de instalación y plenarias. En la sesión de instalación de la Asamblea Nacional, sea que en ella se efectúe o no la toma de posesión del Presidente o Presidenta de la República, los funcionarios que tienen asiento en el recinto, al igual que los Diputados o Diputadas, estarán en el deber de concurrir vestidos conforme lo establezca la Directiva de la Asamblea. La misma regla se observará para cualquier otra sesión plenaria.

Durante todas las sesiones plenarias, los Diputados y Diputadas asistirán con traje de calle. Los Diputados y Diputadas que representen las Comarcas tendrán el derecho inalienable de vestir sus atuendos autóctonos de pueblos originarios, guardando siempre el decoro y respeto necesario.

**Artículo 2. Modifíquese el artículo 13 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 13. Miembros de la Directiva. La Directiva de la Asamblea Nacional estará compuesta por un Presidente o Presidenta, un Primer Vicepresidente o Primera Vicepresidenta y un Segundo Vicepresidente o Segunda Vicepresidenta.

El Secretario o Secretaria General de la Asamblea y, en sus ausencias, el Subsecretario o Subsecretaria General, actuará en ella como Secretario, con derecho a voz.

A las reuniones de la Directiva podrán asistir, con derecho a voz, los Diputados o Diputadas designados como coordinadores de las fracciones parlamentarias debidamente conformadas en la Asamblea Nacional. Para los efectos de esta disposición se requerirá de manera obligatoria el haber realizado previamente la convocatoria a los Diputados o Diputadas designados como coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Asamblea Nacional.

**Artículo 3. Modifíquese el artículo 14 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 14. Funciones de la Directiva. Son funciones de la Directiva de la Asamblea Nacional:

1. Asegurar el mantenimiento del orden y la observancia de las reglas establecidas para el régimen interno de la Asamblea Nacional.
2. Preparar el orden del día de las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional.
3. Procurar que cada Diputado o Diputada sea miembro, por lo menos, de una de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
3. Aprobar el proyecto de presupuesto del Órgano Legislativo.
4. Velar por el cumplimiento del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional.
5. Promover el mejoramiento de la biblioteca de la Asamblea Nacional a través de la adquisición de obras de consulta, la sistematización de los archivos y la conservación de sus anales.
6. Aprobar el calendario semanal de reuniones regulares de las Comisiones Permanentes, procurando el mínimo conflicto de horarios posible a los Diputados o Diputadas que las integran.

7. Cumplir con los demás deberes que este Reglamento le imponga y aquellos cuyo cumplimiento le sea especialmente atribuido por el Pleno de la Asamblea Nacional.

**Artículo 4. Modifíquese el artículo 25 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 25. Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial. Son funciones del Secretario o Secretaria General relativas al manejo de la documentación e información oficial de la Asamblea Nacional:

1. Redactar las comunicaciones oficiales que el Presidente o Presidenta deba firmar.
2. Redactar y firmar las otras comunicaciones, cuando no se disponga otra cosa.
3. Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento, quien la regresará a la Secretaría General con la leyenda "Enterado" y solicitará lo que crea conveniente.
3. Llevar un registro de entrega y devolución de todos los documentos que pasen a las Comisiones, grupos especiales o comitivas de la Asamblea.
4. Llevar un libro de registro de la hora y fecha en que es presentado cada proyecto o anteproyecto de ley o de acto constitucional, haciendo las anotaciones marginales necesarias en cada uno de estos.
5. Llevar un registro único, en formato digital, de proyectos y anteproyectos de leyes, de resoluciones y de citaciones correspondientes al periodo constitucional, y difundirlo periódicamente.
6. Llevar un control semanal de los proyectos y anteproyectos de ley, con indicación del trámite que corresponda.
7. Dar asistencia legislativa a la Asamblea, a la Presidencia y a las Comisiones Permanentes en los asuntos propios de estas y de la institución.
8. Rendir informes periódicos a las autoridades correspondientes a solicitud de estas.
9. Solicitar a las entidades públicas que corresponda, de acuerdo con la Constitución Política y la ley, los informes y las memorias de la administración, y llevar un registro y control de tales documentos.
10. Dar respuesta a las solicitudes de servidores públicos o particulares que le corresponda o preparar la respuesta para la firma del Presidente o Presidenta de la Asamblea.
11. Expedir certificaciones y copias auténticas de las actas y resoluciones de la Asamblea y de los documentos en curso o archivados, siempre que no tengan carácter reservado.
12. Tramitar las peticiones de los Diputados y Diputadas relacionadas con las prerrogativas previstas en el artículo 230 de este Reglamento, así como gestionar todas sus solicitudes vinculadas a los servicios que presta la Asamblea Nacional.
13. Hacer y conservar el inventario de la biblioteca, expedientes, libros, registros y demás documentos del archivo de la Asamblea.
14. Dirigir y revisar las publicaciones oficiales de la Asamblea.
15. Entregar formalmente y bajo inventario, a quien lo reemplace, los archivos, dependencias, bienes y valores de la Asamblea.
16. Velar por la conservación y buen orden de los archivos, libros, útiles y demás objetos de la Asamblea Nacional.
17. Coordinar, con las unidades técnicas respectivas, el contenido de la página de Internet de la Asamblea Nacional.
18. Asumir la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de información pública referentes a las normas de transparencia y acceso a la información, y solicitudes afines.

**Artículo 5. Modifíquese el artículo 26 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 26. Funciones relacionadas con la administración. Son funciones del Secretario o Secretaria General relacionadas con la administración de la Asamblea Nacional:

1. Servir de coordinador de los servicios administrativos y de enlace con la Presidencia de la Asamblea Nacional en los asuntos de la administración.
2. Distribuir tareas y asignaciones al Subsecretario o Subsecretaria General y al personal adscrito a la Secretaría General, de acuerdo con las atribuciones que corresponda según el orden previsto en el artículo 30.
3. Planificar, organizar y supervisar las actividades administrativas para el adecuado funcionamiento de las unidades técnicas y administrativas de la Asamblea Nacional.

4. Dar a los Diputados o Diputadas, cuando estos lo soliciten, todos los informes y documentos relacionados con los asuntos administrativos, los nombramientos y los bienes de la Asamblea Nacional, así como todo lo relacionado con los asuntos que reposen en la Secretaría, para el mejor desempeño de sus funciones.
5. Llevar un registro en que conste el curso que el Presidente o Presidenta ordene dar a los asuntos a su cargo, el cual podrán consultar los Diputados o Diputadas cuando lo estimen conveniente.
6. Coordinar la adecuada prestación del servicio de seguridad y vigilancia de la Asamblea Nacional.
7. Presidir las reuniones del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo y coordinar la labor de las unidades técnicas de la Asamblea Nacional.
8. Coordinar las acciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones ecológicas y medioambientales que atañen a la Asamblea Nacional.

**Artículo 6. Modifíquese el artículo 31 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 31. Registros de documentos. En la Secretaría de la Asamblea se llevarán, bajo la custodia y responsabilidad del Secretario o Secretaria General, los registros de:

1. Las actas aprobadas en las sesiones públicas, sin enmiendas ni raspaduras, las cuales, cuando fueren inevitables, se salvarán al final, antes de que sean firmadas de conformidad con lo establecido en este Reglamento.
2. Las proposiciones y resoluciones presentadas por escrito, con expresión de los nombres de los proponentes, de la suerte que hubieren corrido y de la sesión en que hubieren sido consideradas, por orden cronológico.
3. Las leyes expedidas, con expresión de las fechas en que hubieran recibido los tres debates correspondientes, de las fechas en que hayan sido sancionadas por el Órgano Ejecutivo y de las fechas en que fueren promulgadas, por orden cronológico.
4. La presentación de cada proyecto de ley o de acto legislativo a la consideración de la Asamblea, por orden cronológico riguroso.
5. Los nombramientos y toma de posesión de los servidores subalternos de la Asamblea.
6. Las actas de la Directiva.
7. Las actas de las reuniones de las Comisiones, grupos especiales y comitivas. 8. Copias de los oficios dirigidos y firmados por el Presidente o Presidenta de la Asamblea.
8. Copias de los oficios dirigidos y firmados por el Secretario o Secretaria General.
9. Inventario de la biblioteca, expedientes y demás documentos del archivo de la Asamblea.
10. Recibo de todo documento o expediente que por Secretaría General se entregue a las Comisiones, grupos especiales y comitivas o a cualquier Diputado o Diputada.
11. Los nombres y generales de los Diputados o Diputadas en ejercicio.
12. Los órdenes del día.
13. Inventario de los bienes de la Asamblea.
14. Cualquier otro registro que requieran las distintas actividades de la Asamblea Nacional.

**Artículo 7. Modifíquese el artículo 32 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 32. Estructura de personal. La Directiva de la Asamblea Nacional determinará y aprobará la estructura de personal, destinada a su funcionamiento, y le señalará sus funciones, atribuciones y asignaciones salariales. El proyecto de presupuesto de la Asamblea Nacional, aprobado previamente por su Directiva Ampliada, será enviado oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General del Estado. Dicha propuesta no podrá ser modificada por el Ejecutivo sin la comunicación de esta decisión con su sustento a la Directiva Ampliada de la Asamblea Nacional.

**Artículo 8. Modifíquese el artículo 41 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 41. Duración del cargo. Los miembros de las Comisiones Permanentes durarán en sus cargos desde el 1 de julio hasta el 30 de junio del año siguiente. La conformación

de las Comisiones no podrá ser modificada bajo ninguna circunstancia una vez sea aprobada por el Pleno.

**Artículo 9. Modifíquese el artículo 43 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 43. Procedimiento alternativo de elección. Cuando no sea posible la presentación de nóminas de consenso, los miembros de las Comisiones Permanentes serán elegidos mediante el siguiente procedimiento:

1. El número total de Diputados y Diputadas que componen la Asamblea Nacional se dividirá entre el número de miembros de la Comisión que se va a elegir, cuyo resultado se denominará cociente de elección.
2. Cada Diputado o Diputada votará en una sola papeleta por su candidato o candidata, y se declararán electos los que hayan obtenido un número de votos no menor del cociente de elección.
3. Si después de adjudicadas las representaciones por razón del cociente de elección quedan puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hayan obtenido el mayor número de votos. En los casos de empate decidirá la suerte.

El procedimiento alternativo de elección deberá ser convocado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea a más tardar 10 días luego de su juramentación, si la integración de las Comisiones no se ha producido.

**Artículo 10. Modifíquese el artículo 46 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 46. Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;
5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura y Deportes;
8. Trabajo y Desarrollo Social;
9. Salud Pública
10. Comunicación y Transporte;
11. Relaciones Exteriores;
12. Asuntos Agropecuarios;
13. Asuntos Indígenas;
14. Población, Ambiente y Desarrollo;
15. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia;
16. Asuntos Municipales.
17. Seguridad Pública

**Artículo 11. Modifíquese el artículo 48 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 48. Presentación de informe anual. Los Presidentes o Presidentas de las Comisiones Permanentes rendirán un informe escrito del trabajo de la Comisión que presiden, cinco días antes de concluir el periodo anual de sesiones ordinarias. La no presentación de dicho informe le representará al Presidente o Presidenta de dicha comisión la retención de su salario hasta que cumpla con la presentación del informe.

**Artículo 12. Modifíquese el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 53. Gobierno. La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Proyecto de acto constitucional reformativo, adicional o subrogatorio de la Constitución Política.

2. Proyectos de ley devueltos por el Órgano Ejecutivo sin sancionar por considerarlos inexecutable.
3. Concesión de facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo.
4. Solicitudes de licencia que haga el Presidente o Presidenta de la República para separarse de sus funciones y autorizaciones para ausentarse del territorio nacional.
5. Amnistía y garantías individuales.
6. Legislación electoral.
7. Expedición y reformas de las leyes que se dictan en desarrollo de la Constitución Política, cuyo conocimiento no corresponda a otra Comisión.
8. Expedición y reformas de los códigos relacionados con los temas que atiende la Comisión.
9. Todo asunto correspondiente a la elección del Defensor del Pueblo.
10. Creación de mecanismos institucionales que velen por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la legislación interna y en los principales tratados y convenios internacionales.
11. Promoción y defensa de los derechos humanos dentro del país.
12. Comunicaciones y quejas provenientes del exterior que dirijan personas o instituciones a la Asamblea Nacional, denunciando violaciones de derechos humanos en Panamá.
13. Todo asunto o aspecto que por su propia naturaleza le corresponda y no esté atribuido a otra Comisión.

**Artículo 13. Modifíquese el artículo 54 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

- Artículo 54. Presupuesto. La Comisión de Presupuesto tendrá como funciones:
1. Aprobar o rechazar el proyecto de ley de Presupuesto General del Estado, que el Órgano Ejecutivo envía a la Asamblea Nacional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 184 de la Constitución Política de la República.
  2. Aprobar o rechazar las solicitudes de crédito suplementario o extraordinario, adicionales al Presupuesto, que sean presentadas por el Órgano Ejecutivo.
  3. Aprobar o rechazar la Ley General de Sueldos que envíe el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, y toda ley relativa al aumento, disminución o supresión de sueldos, y otras asignaciones de los servidores públicos, tanto del Gobierno Central como de las entidades autónomas y semiautónomas.
  4. Participar en las consultas relativas a la elaboración del Presupuesto General del Estado, que realice el Órgano Ejecutivo con las diferentes dependencias y entidades de conformidad con el artículo 269 de la Constitución Política, y vigilar la ejecución, la fiscalización, el control y el cumplimiento de la Ley de Presupuesto.
  5. Examinar, aprobar o improbar el Presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá, sin la posibilidad de ser modificado por la Comisión.

**Artículo 14. Modifíquese el artículo 59 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

- Artículo 59. Trabajo y Desarrollo Social. La Comisión de Trabajo y Desarrollo Social tendrá como funciones estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:
1. Los asuntos o aspectos relacionados con leyes laborales y con proyectos que reglamenten profesiones y escalafones no contemplados en otras Comisiones.
  2. La protección de la vejez, jubilación y pensión.
  3. Los asuntos relacionados con la problemática laboral o social, así como los temas concernientes a la seguridad social en todo el territorio de la República.

**Artículo 15. Se adiciona un artículo nuevo al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

- Artículo 59-A. Salud Pública. La Comisión de Salud Pública tendrá como funciones estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:
1. El ejercicio de las profesiones médicas, de la salud y afines.

2. Los aspectos relacionados con la salud pública en el territorio de la República.

**Artículo 16. Se adiciona un artículo nuevo al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 66-A. Seguridad Pública. La Comisión de Seguridad Pública tendrá como funciones estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Migración y naturalización.
2. Asuntos relativos a la defensa nacional, la seguridad pública y al Cuerpo de Bomberos de la República.
3. Asuntos relacionados con el consumo de drogas, el narcotráfico y el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.
4. El proyecto de ley que dicte normas criminológicas, y la verificación del cumplimiento de la misma.
5. Todos los temas relacionados a los estamentos que conforman la fuerza pública.

**Artículo 17. Modifíquese el artículo 71 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 71. Reunión semanal. Las Comisiones Permanentes se reunirán por lo menos una vez por semana, para considerar los anteproyectos, proyectos de ley y demás asuntos de su competencia. Serán presididas por su Presidente o Presidenta; en ausencia de este, por el Vicepresidente o Vicepresidenta y, en su defecto, por el Secretario o Secretaria. Siempre que existan temas pendientes en el orden del día, y el Presidente o Presidenta no convoque a la reunión semanal obligatoria el mismo será sancionado con una multa equivalente a una tercera parte de su salario base.

Las reuniones de las Comisiones serán públicas. El Diputado o la Diputada Presidente de la Comisión deberá garantizar el libre acceso a cualquier documento de los expedientes en poder de las Comisiones y de los documentos relacionados con ellos. De igual manera con el acta de cada reunión deberán publicarse dichos documentos que incluirán, pero no se limitarán a: La correspondencia recibida, y los informes de organizaciones o particulares en cuanto a proyectos o anteproyectos de ley.

**Artículo 18. Modifíquese el artículo 77 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 77. Derecho de participación, notificación de la reunión y citación al proponente. Al despacho de las Comisiones podrán asistir los Diputados o Diputadas que lo deseen y tendrán derecho a voz, pero no a voto. Para este efecto, la Secretaría General fijará en un lugar público, conjuntamente con el orden del día, la notificación de la fecha, hora y local de la reunión de las Comisiones y de los asuntos a tratar por estas. Será obligatorio citar al proponente del proyecto en debate, sin que su inasistencia sea causa de suspensión del trabajo de la Comisión. Así mismo será obligatorio citar al ciudadano proponente del anteproyecto o proyecto cuyo origen provenga de una iniciativa ciudadana presentada de la manera que lo permite este Reglamento. Este ciudadano o ciudadana tendrá derecho a voz durante las discusiones concernientes al respectivo anteproyecto o proyecto de ley durante el prolijamiento y el curso que tome el Primer Debate.

En ningún caso la omisión de estos requisitos invalidará un informe de Comisión.

Presentado al Pleno el informe de una Comisión, cualquier miembro de esta podrá solicitar que se le dé segundo debate al proyecto de ley.

**Artículo 19. Modifíquese el artículo 81 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 81. Carácter de las sesiones y funcionarios con derecho a voz. Las sesiones de la Comisión de Presupuesto serán diarias y a ellas podrán concurrir con voz, pero sin voto, los Diputados o Diputadas, los Ministros o Ministras de Estado, los Magistrados o Magistradas de la Corte Suprema de Justicia y el Contralor o Contralora General de la

República. Los Diputados o Diputadas solamente tendrán derecho a proponer modificaciones, sin alterar la cifra total del Presupuesto.

**Artículo 20. Modifíquese el artículo 86 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 86. Sesiones. Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional se llevarán a cabo de lunes a miércoles de 3:30 p.m. a 7:30 p.m. y los jueves de 9:30 a.m. a 1:30 p.m. en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo disponga la Directiva de la Asamblea.

Se le descontará de sus emolumentos lo proporcional a un día de labores al Diputado o Diputada que se ausente de la Sesión Plenaria y no haya presentado solicitud de Licencia de la manera que lo determina este Reglamento.

Cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación o el Pleno de la Asamblea lo solicite podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente. Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno, salvo la Comisión de Presupuesto o las Comisiones que el Presidente o Presidenta de la Asamblea les autorice a sesionar conjuntamente para atender asuntos urgentes.

**Artículo 21. Modifíquese el artículo 89 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 89. Compensación del tiempo reglamentario. Cuando, por cualquier motivo, la sesión se inicie después de la hora reglamentaria, se levantará más tarde, de manera que siempre dure el tiempo establecido de cuatro horas. No podrá levantarse la sesión bajo ninguna circunstancia, salvo los siguientes casos:

1. Que para continuar con la discusión se requiera la participación de alguien citado y este mande excusas para no presentarse.
2. Se haga imposible continuar la Sesión por temas relativos al propio funcionamiento del Pleno.
3. Decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

El decreto de receso por parte de la Presidencia de la Asamblea Nacional no puede suspender, bajo ninguna circunstancia, el debate plenario, ni alterar su tiempo reglamentario. La Sesión solo podrá ser levantada por el cumplimiento del tiempo establecido, o por alguna de las causales antes mencionadas.

Las disposiciones anteriores sin embargo, no aplican durante Sesiones permanentes aprobadas por el Pleno.

**Artículo 22. Modifíquese el artículo 90 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 90. Transmisión de las sesiones. Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas y transmitidas obligatoriamente por la televisora de la Asamblea Nacional, el sitio web oficial de la misma, y la radiodifusora del Estado a todo el país y opcionalmente por los medios de comunicación que lo soliciten, dándoles facilidades y espacio físico. En caso de no poder la televisora y la radiodifusora estatal, transmitir las sesiones, el Estado tendrá la obligación de garantizar que a través de otros medios llegue la transmisión a todo el país.

El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional deberá garantizar la transmisión por lenguaje de señas en al menos uno de los métodos enunciados en el párrafo anterior.

**Artículo 23. Modifíquese el artículo 97 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 97. Consideración y aprobación del acta. Aprobado el orden del día se iniciará la consideración del acta de la sesión anterior.

Una vez aprobada, el Presidente o Presidenta procederá a firmarla, se ordenará el archivo y la correspondiente publicación en la página web de la Asamblea en un término no mayor de 24 horas.

**Artículo 24. Modifíquese el artículo 99 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 99. Concepto. El orden del día es la serie de temas que se sometan a la discusión de la Asamblea Nacional en las sesiones. El orden del día para las sesiones de Comisión deberá ser publicado y comunicado a los miembros de la Comisión y mediante el sitio web con 24 horas de anticipación a la hora fijada para la reunión por el Secretario de dicha Comisión. Igual responsabilidad tiene la Secretaría General de la Asamblea para las Sesiones Plenarias.

**Artículo 25. Modifíquese el artículo 103 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 103. Circulación previa del orden del día. Se confeccionarán dos originales del orden del día firmados por el Presidente o Presidenta y el Secretario o Secretaria General. Un original será fijado, antes de la sesión respectiva, en la puerta del salón de reuniones y el otro reposará en la Secretaría General.

La Secretaría dará a cada Diputado y Diputada una copia del orden del día que deberá suministrarse en formato electrónico.

**Artículo 26. Modifíquese el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 111. Curso de las propuestas de ley ciudadanas. Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la oficina de participación ciudadana de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley, a la Comisión que corresponda para los fines de que trata el artículo anterior. La no viabilidad de la propuesta solo podrá estar fundamentada en las siguientes causales:

1. Que ya exista un proyecto o anteproyecto de ley que verse sobre la materia de la iniciativa.
2. Que la iniciativa se encuentre en directa contradicción con la Constitución de la República de Panamá.
3. Que la iniciativa en cuestión legisle sobre un tema prohibido para la Asamblea Nacional según las disposiciones constitucionales vigentes.
4. Que la iniciativa ya haya sido rechazada por la Asamblea Nacional.
5. Que el contenido de la iniciativa carezca de sentido técnico jurídico.

El concepto jurídico de no viable, puede ser objeto de un recurso de reconsideración presentado frente a la Dirección Nacional de Participación Ciudadana, hasta cinco días hábiles luego de su notificación. La decisión sobre el recurso de reconsideración es final.

**Artículo 27. Modifíquese el artículo 114 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 114. Reproducción inmediata de la propuesta de ley. La Secretaría General remitirá copias de los proyectos de leyes con los mensajes y exposición de motivos que los acompañen, el mismo día en que sean presentados a la Asamblea Nacional, para ser distribuidas entre sus miembros. Las copias deberán suministrarse en formato electrónico.

**Artículo 28. Modifíquese el artículo 128 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 128. Obligatoriedad de los tres debates. Todo proyecto de ley pasará por tres debates. Se le dará primer debate en la Comisión respectiva, y el segundo y tercer debate se le darán en el Pleno de la Asamblea Nacional, en días distintos, con al menos 12 horas de diferencia entre un debate y otro.

Se exceptúa de esta disposición el acto legislativo de reformas a la Constitución Política, el cual se regirá por procedimiento especial.

**Artículo 29. Modifíquese el artículo 131 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 131. Derecho a voz y cortesía de sala. En los debates de En los debates de la Asamblea Nacional tendrán derecho a voz:

1. Los Diputados y Diputadas.
2. Los Ministros y Ministras de Estado.
3. El Procurador o Procuradora General de la Nación, el Procurador o Procuradora de la Administración y los Magistrados y Magistradas de la Corte Suprema de Justicia.
4. Los Magistrados y Magistradas del Tribunal Electoral, en las materias que son de su competencia.
5. Los Presidentes o Presidentas de los Consejos Provinciales, cuando se trate de proyectos de leyes presentados por estos.
6. Las personas que sean citadas o requeridas y a quienes el Pleno les conceda ese derecho.

Los Diputados y Diputadas con algún grado de discapacidad auditiva deberán ser asistidos por personal especializado que facilite su comunicación cuando hagan uso del derecho a voz.

**Artículo 30. Se adiciona un artículo nuevo al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 132-A. Aprobación y publicación de las actas de comisión. Las actas de las sesiones ordinarias de las comisiones permanentes serán discutidas y aprobadas en la sesión ordinaria siguiente. Una vez aprobada deberán ser publicadas en la página web de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a 24 horas. Dichas actas contendrán la lista de asistencia de la sesión correspondiente. Se le descontará de sus emolumentos lo proporcional a un día de labores al Diputado o Diputada que se ausente de la Sesión, y no haya presentado solicitud de Licencia de la manera que lo determina este Reglamento.

**Artículo 31. Modifíquese el artículo 139 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 139. Devolución del proyecto al Pleno. Una vez aprobado, modificado o negado el proyecto en primer debate, la Comisión lo devolverá al Pleno de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a siete días hábiles, en forma de texto único, o en pliego de modificaciones en caso de los proyectos objetados, junto con el respectivo informe motivado, que explicará los cambios realizados.

**Artículo 32. Modifíquese el artículo 140 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 140. Distribución del proyecto e informe. Presentado un proyecto de ley con el respectivo informe del primer debate, la Secretaría General deberá hacerlos llegar en formato electrónico para que cada Diputado o Diputada tenga el documento para su estudio y análisis. Así mismo deberá asegurar la publicación del mismo en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.

**Artículo 33. Modifíquese el artículo 163 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 163. Revisión y corrección de estilo. En la revisión y corrección de estilo de los proyectos aprobados en segundo debate, se realizará lo siguiente:

1. Las correcciones gramaticales.
2. La coordinación y arreglo de las partes en que los proyectos estén divididos por títulos, capítulos y artículos.
3. La inclusión de las propuestas aprobadas por el Pleno en segundo debate.
4. La redacción definitiva para que cada título de ley exprese claramente la materia de que trata.
5. La verificación y enmienda de las citas que se hagan de otras leyes.
6. La corrección de los errores de construcción o de cualquier otro orden que se observen y que sea preciso rectificar.
7. La observancia de las directrices de técnica legislativa.

Cumplidas estas funciones, la Secretaría General presentará el proyecto en la forma definitiva en que debe ser aprobado en tercer debate junto con el informe técnico

respectivo, siempre y cuando dicho proyecto de ley ya este publicado, en su forma final, en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.

**Artículo 34. Modifíquese el artículo 174 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 174. Declaratoria de la sala ilustrada. Cuando un artículo de un proyecto de ley, informe o proposición legislativa, fuese discutido ampliamente por más de cuatro horas y aún quedaren oradores registrados para hacer uso de la palabra, el Presidente o Presidenta a solicitud de algún Diputado o Diputada, consultará a la Cámara si se considera lo suficiente ilustrada. Si la Cámara resuelve la cuestión favorablemente con el voto de la mayoría de los presentes en la sesión, les concederá el uso de la palabra solamente a dichos Diputados o Diputadas y procederá luego a dar por terminada la discusión del proyecto de ley, artículo, informe o proposición, y lo someterá a votación.

**Artículo 35. Modifíquese el artículo 185 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 185. Votación nominal. Cerrada la discusión y mientras la votación se efectúa, solo se puede pedir la palabra para solicitar que la votación sea nominal, o que se haga por partes, petición que se puede hacer al cerrarse la discusión o en el momento de ir a votar.

**Artículo 36. Modifíquese el artículo 197 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 197. Modos de votación. Hay dos modos de votación:

1. Ordinaria.: Mediante procedimiento electrónico, que acredite el voto de cada Diputado o Diputada y los resultados totales de la votación. Procurando siempre publicar la identidad del Diputado o Diputada, y su forma de votación.
2. Nominal. Se efectúa en base al llamado a lista que hace el Secretario o Secretaria General, y cada Diputado o Diputada, al ser nombrado, expresará su voto oralmente. El resultado de esta votación constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma como votó cada uno.

**Artículo 37. Deróguese el artículo 198 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.**

**Artículo 38. Deróguese el artículo 199 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.**

**Artículo 39. Modifíquese el artículo 202 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 202. Sustentación del voto. Efectuada la votación, los Diputados o Diputadas podrán hacer uso de la palabra, si así lo solicitan para explicar su voto por un tiempo máximo de cinco minutos. Deberán hacer uso de la palabra para explicar su voto quienes no hayan tomado parte en el debate previo a la votación.

**Artículo 40. Modifíquese el artículo 203 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 203. Modo ordinario de votación. La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución Política de la República, la ley o este Reglamento no requieran votación nominal.

**Artículo 41. Modifíquese el artículo 205 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 205. Trámite de la objeción. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo volverá a la Asamblea Nacional a tercer debate, previo informe de la Comisión

a la cual corresponde dicho proyecto. Para insistir sobre el mismo, cuando este haya sido objetado en su conjunto, se requerirá una votación favorable no menor de las dos terceras partes de los Diputados o Diputadas que componen la Asamblea Nacional; de no ser así el proyecto quedará rechazado. Si es aprobado, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si fuere objetado solo en parte, la Asamblea Nacional, previo informe de la Comisión correspondiente, y según los procedimientos ordinarios de segundo y tercer debate, considerará el proyecto únicamente en cuanto a los temas objetados por el Ejecutivo. El Trámite del informe no podrá durar más de 30 días.

**Artículo 42. Modifíquese el artículo 211 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 211. Reglas de la designación. Para la designación de los cargos públicos especificados en el numeral 5 del artículo 161 de la Constitución Política, la Asamblea Nacional adoptará el sistema siguiente:

1. Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer en una sola papeleta un candidato o una candidata para cada cargo.
2. Los proponentes podrán hacer uso de la palabra para sustentar su proposición, una vez y por diez minutos.
3. Concluidas las exposiciones, el Presidente o Presidenta someterá a votación cada nómina o candidato y declarará electo al candidato o candidatos que obtengan la mayoría absoluta de votos. En los casos en que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los votos representados en la Cámara, se celebrará seguidamente una nueva elección entre las dos nóminas o candidatos o candidatas más votados. En estos casos se declarará electo el que obtenga más de la mitad de los votos de la Cámara. Sin perjuicio de lo anterior, para la elección del Defensor del Pueblo se aplicarán las reglas consagradas en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 43. Modifíquese el artículo 215 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 215. Citación al Pleno y trámite de la propuesta. La Asamblea Nacional, por mayoría simple de sus miembros, o a solicitud unánime de dos fracciones parlamentarias, podrá citar, al Pleno de la Asamblea, a cualquier Ministro o Ministra de Estado como también a Directores o Directoras Generales de entidades autónomas y semiautónomas y otros, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política. El proponente de la citación tendrá derecho a sustentar su proposición por un tiempo no mayor de diez minutos. El Presidente o Presidenta de la Asamblea, en este caso, le concederá la palabra a dos Diputados o Diputadas que estén a favor y a dos que estén en contra, por un tiempo no mayor de cinco minutos, y luego la someterá a votación.

**Artículo 44. Se adiciona un Capítulo nuevo al Título X del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Capítulo III-A  
Voto de Censura

**Artículo 45. Se adiciona un artículo nuevo al Capítulo nuevo III-A Título X del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 216-A. Sanción frente al Voto de Censura. Luego de la aprobación del voto de censura, como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 161 numeral 7, el Ministro o la Ministra de Estado que haya recibido el voto de censura deberá poner su cargo a disposición del Presidente de la República en un tiempo no mayor de 10 días.

**Artículo 46. Modifíquese el artículo 222 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 222. La inscripción de la fracción de una fracción parlamentaria se hará, dentro de los diez días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura Ordinaria, mediante escrito dirigido a la Directa de la Asamblea Nacional. En

el mencionado documento deberá señalarse la denominación de la fracción y los nombres de todos los miembros, su Coordinador o Coordinadora y de los Diputados o Diputadas que eventualmente puedan sustituirle.

Las fracciones deberán presentar a la Directiva de la Asamblea Nacional un presupuesto anual para el funcionamiento de la misma. Los montos fijados a las diversas fracciones parlamentarias deberán estar claramente detallados y visibles en la sección de transparencia de la Asamblea Nacional. Los montos deberán ser publicados anualmente por cada fracción parlamentaria.

**Artículo 47. Modifíquese el artículo 224 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 224. Licencias. Todo Diputado o Diputada Principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría General, y esta lo comunicará a las Comisiones o a quien corresponda. En estos casos, será reemplazado por su suplente.

La licencia solo podrá ser otorgada cuando se fundamente en una de las siguientes categorías:

1. Licencia de Maternidad.
2. Licencia por cumplimiento de misión oficial.
3. Licencia por Enfermedad.

En los casos de los numerales 1 y 3 deberá presentarse el certificado médico correspondiente que acredite la necesidad de la licencia. Para los casos del numeral 2 será necesario acompañar la solicitud de la información detallada de la Misión Oficial a cumplir en nombre de la Asamblea Nacional o del Estado Panameño.

**Artículo 48. Deróguese el artículo 227 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.**

**Artículo 49. Modifíquese el artículo 229 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 229. Remuneración. Los miembros de la Asamblea Nacional tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros o Ministras de Estado. Queda prohibido para los miembros de la Asamblea Nacional recibir cualquier clase de bonificación o recompensa.

**Artículo 50. Modifíquese el artículo 230 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 230. Prerrogativas. Los miembros de la Asamblea Nacional tienen las siguientes prerrogativas funcionales:

1. Franquicia postal y telefónica dentro del territorio nacional.
2. Pasaporte diplomático.

**Artículo 51. Modifíquese el artículo 233 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 233. Régimen de la contratación pública. La Asamblea Nacional se regirá por las normas de contratación pública, para la adquisición de los bienes y servicios que requiera en su funcionamiento; no obstante, si existe urgencia evidente que impida la celebración de un acto público, la Directiva Ampliada de la Asamblea podrá autorizar la contratación directa hasta una cuantía de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).

**Artículo 52. Modifíquese el artículo 237 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 237. Órganos de Consulta y apoyo. La Asociación de ex Parlamentarios de la República de Panamá, La Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de la República de Panamá, y la Asociación de Servidores Públicos de la Carrera del Servicio Legislativo, se reconocen como organismos de consulta y apoyo a la gestión

parlamentaria y coadyuvarán en la institucionalidad y el fortalecimiento democrático del Órgano Legislativo.

**Artículo 53. Se adiciona un Título nuevo entre el XIII y el XIV así:**

Título XIII-A  
Transparencia y Rendición de Cuentas

**Artículo 54. Se adiciona un artículo nuevo al Título nuevo XIII-A del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 237-A. Los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional deberán presentar hasta 30 días luego de su juramentación una declaración jurada a la Secretaría General que incluya la siguiente información:

1. Hoja de vida.
2. Declaración jurada de bienes patrimoniales.
3. Declaración jurada de intereses económicos sobre las sociedades anónimas a las que es perteneciente y sus actividades comerciales.
4. Detalle de emolumentos recibidos por la Asamblea Nacional.
5. Listado del personal contratado y adscrito a su despacho con sus respectivos emolumentos

Los datos a los que se refiere este artículo serán actualizados en cada periodo anual de sesiones y publicados en la página web de la Asamblea Nacional.

**Artículo 55. Se adiciona un artículo nuevo al Título nuevo XIII-A del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 237-B. Los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional tendrán la obligación de presentar un informe de rendición de cuentas a la ciudadanía correspondiente a cada legislatura ordinaria de la Asamblea Nacional. El informe deberá ser publicado por los medios digitales posibles y en la página web de la Asamblea Nacional. De igual forma los Diputados y Diputadas deberán organizar al menos tres reuniones comunitarias para presentar dicho informe. El informe deberá contener la siguiente información:

1. Un resumen de su participación en actos oficiales a título personal o en representación de la Asamblea Nacional, o el Estado panameño.
2. El listado del personal contratado y adscrito a su despacho con sus respectivos emolumentos.
3. Un listado con los anteproyectos y proyectos ley presentados ante el Pleno y la información relacionada a su estado en la Asamblea Nacional.
4. Un listado de las licencias aprobadas por la Asamblea Nacional, así como de sus ausencias a las reuniones de Comisión, o sesiones de plenarias.

Los Diputados y Diputadas podrán incluir en dicho informe la información que consideren pertinente.

La Presidencia de la Asamblea Nacional, en conjunto con la Secretaría General, pondrán a disposición de los Diputados y Diputadas lo necesario para el cumplimiento de esta disposición.

**Artículo 56. Se adiciona un artículo nuevo al Título nuevo XIII-A del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional así:**

Artículo 237-C. Los Diputados y Diputadas que no cumplan con las disposiciones de transparencia y rendición de cuentas serán sancionados con una multa equivalente al doble de su salario.

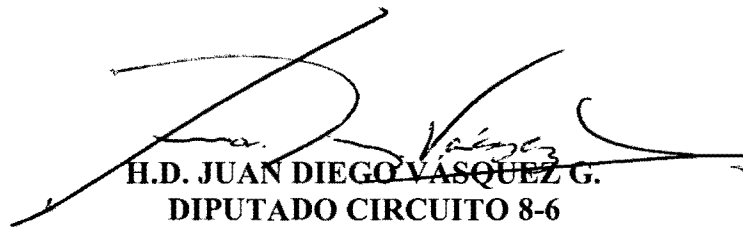
**Artículo 57.** La Asamblea Nacional elaborará un texto único de la Ley 49 de 1984, que contenga todas las reformas que se le han efectuado hasta la fecha y las disposiciones de la presente ley. Este texto contendrá numeración corrida, que inicia por el artículo 1 e incluirá los elementos de técnica legislativa y sistematización temática. Una vez elaborado el texto único, la Asamblea Nacional ordenará su publicación en la Gaceta Oficial.

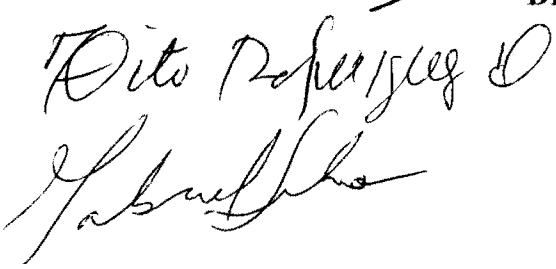
**Artículo 58.** Esta Ley modifica los artículos 10, 13, 14, 25, 26, 31, 32, 41, 43, 46, 48, 53, 54, 59, 71, 77, 81, 86, 89, 90, 97, 99, 103, 111, 114, 128, 131, 139, 140, 163, 174, 185, 197, 202, 203, 205, 211, 215, 222, 224, 229, 230, 233 y 237, deroga los artículos 198, 199 y 227, y adiciona los artículos 59-A, 66-A, 132-A, 216-A, 237-A, 237-B y 237-C, el Capítulo III-A del Voto de Censura y el Título XIII-A de Transparencia y Rendición de Cuentas, del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

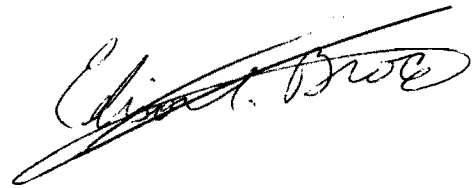
**Artículo 59.** Esta Ley comenzará a regir a partir del inicio de la Legislatura Ordinaria siguiente de su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

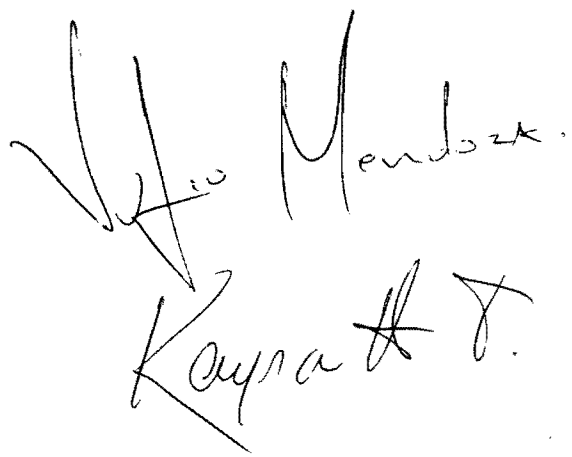
Propuesto a consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, 03 de julio de 2019, por el Honorable Diputado Juan Diego Vásquez G.

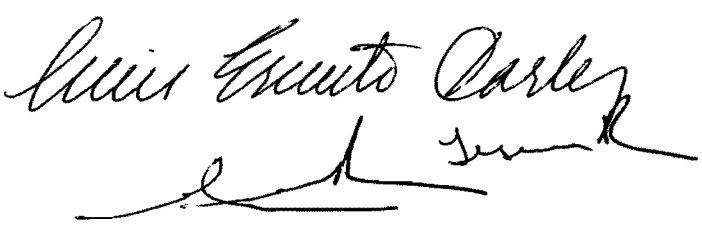
  
H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.  
DIPUTADO CIRCUITO 8-6

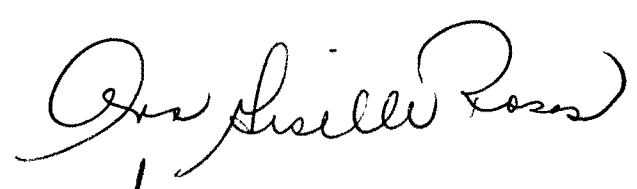
  
Tito Rojas

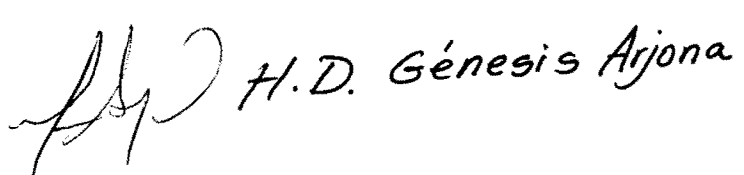
  
Elio Bero

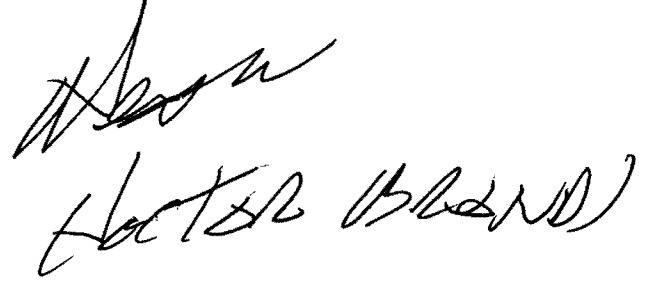
  
Octavio Beppano Ríos

  
Vito Mendez  
Karra H. J.

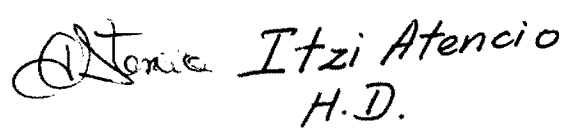
  
Luis Ernesto Carley

  
José Luis Rosas

  
H.D. Génesis Arjona

  
H.D.S. Karen Gutiérrez

  
H.D.S. Karen Gutiérrez

  
Itzi Atencio  
H.D.



*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **002**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE CREA LA COMISION DE ENERGIA E HIDROCARBUROS Y  
REFORMA DEL REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN  
INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **9 DE JULIO DE 2019.**

PROPONENTE: **H.H.D.D. EDWIN ZUÑIGA Y ANA ROSAS.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, ETICA PARLEMENTARIA Y  
ASUNTOS JUDICIALES.**

Panamá, 9 de julio de 2019

9/ Julio 2019  
6:25 p

Honorable Diputado  
**MARCOS CASTILLERO**  
Presidente de la  
**Asamblea Nacional**

Señor Presidente:

En uso de la iniciativa legislativa que nos confiere el Artículo 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presento por conducto suyo al Pleno de éste Órgano del Estado el Proyecto de Ley "Que Crea la Comisión de Energía y dicta otras medidas y reforma del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional", el cual merece la siguiente

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

Panamá depende totalmente de la importancia de combustible lo cual nos hace vulnerables a los cambios de los precios internacionales.

La demanda de energía en Panamá ha estado creciendo a un ritmo anual de 70% a 80%, debido al surgimiento de nuevos clientes residenciales y comerciales, por lo que se necesita dotar al mercado nacional con 100 megavatios adicionales al año. Esto nos obliga a replantear y actualizar la Política Energética del país, para mantener la atracción de inversiones, el crecimiento sostenible, y la confiabilidad del sistema energético para darle respuesta a la demanda de grandes obras como el metro, la expansión del canal, el auge de la construcción de casas, de oficinas y los proyectos mineros entre otros, que depende de la garantía de un servicio de suministro de energía eléctrica segura, eficiente, confiable, y a precios razonables, para dar una respuesta cónsona con las necesidades de nuestra población y evitar los altos costos de electricidad a pesar de los subsidios altísimos en que incurren las administraciones.

El plantel energético esta estrecho por el tema de la falta de inversión en el sector lo cual ha hecho recurrir a contrataciones directas para alquilar plantas de emergencia con costos elevados que se hubiese usado para ya construir plantas térmicas de respaldo, restricciones en horarios picos en los comercios y la auto-generación para coadyuvar con la crisis energética. Al no entrar nuevas plantas, tenemos que depender de las existentes con las restricciones de despacho, posibles paros por mantenimiento u otras eventualidades.

Ya en varias ocasiones hemos sobrepasado las demandas pico, debido al fenómeno del niño, los negocios nuevos, las industrias que han incrementado su producción, etc. la falta de una tercera línea de transmisión que debió construir en el año 2009, también

acarrea gastos adicionales que se le deben pagar a las generadoras en el lado oeste del país por no poder transmitir su energía a Panamá.

Esta asamblea no puede recargar en la comisión de comercio y asuntos económicos, un tema tan importante, técnico y especializado, como lo es el tema energético, motos de esta sociedad. El tema de energía cubre desde el sector de generación, transmisión y distribución, mercado mayorista, interconexiones, hasta el uso de energías renovables, subsidios al combustible para el transporte, gas licuado de petróleo, exploración, zonas libres de petróleo, inversiones locales y extranjeras en este sector y demás.

Debemos velar que esta comisión de energía puede recibir información oportuna y que todos los estamentos del estado que tienen que ver con la política energética del país, llámese Secretaría de Energía, ETESA, el CND, EGESA, ASEP, y hasta el Canal que está teniendo ingresos importantes por su generación que venden al sistema, preparen, ejecuten y establezcan *en conjunto*, los hitos comprobables y sujetos a monitoreo por parte de la sociedad civil, de la estrategia de país, para que las inversiones programadas se cumplan y no tengamos apagones y ahuyentemos la inversión extranjera que sigue dinamizando nuestro país.

El país sigue dependiendo del petróleo y del agua para la generación de energía eléctrica y ya ha tomado los pasos necesarios para diversificar la matriz energética hacia fuentes renovables con la aprobación de la Ley 42 de 20 de abril de 2011, que establece lineamientos para la política nacional sobre bio-combustibles y energía eléctrica a partir de biomasa en el territorio nacional que contempla el *uso obligatorio del etanol* a partir del 2013, la del Régimen de incentivos para el fomento de la construcción y explotación de centrales de generación a base de gas natural, destinadas a la prestación del servicio público de electricidad, la Ley 44 de 25 de abril de 2011 que establece el régimen de incentivos para el fomento de la construcción de *centrales eólicas* destinadas a la prestación del servicio público de electricidad, el uso de *energía solar y los ciclos combinados con carbón* entre otros.

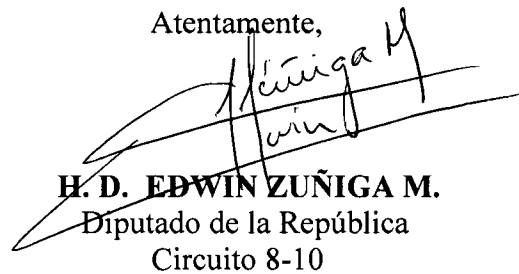
Esperamos contar pronto con la interconexión con Colombia y la conclusión de la interconexión con la línea SIEPAC que lleva un avance significativo.

Por todo lo anterior consideramos que la Asamblea Nacional debe crear una Comisión de Energía pues esta augusta cámara debe velar para que el mercado eléctrico panameño haga los cambios necesarios para que el mismo opere de una forma equilibrada, donde todos los participantes resulten beneficiados y lo más importante, el consumidor final cuente con energía constante y confiable a los menores precios posibles.

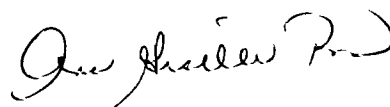
Honorables Diputados y Diputadas presente el Proyecto de Ley Que Crea la Comisión de Energía y dicta otras medidas, con el convencimiento de que merecerá de parte de este

cuerpo colegiado la atención que exige regular el alto costo de la Energía y los Combustibles. Es por esto que solicito el respaldo para su aprobación.

Atentamente,



**H. D. EDWIN ZUÑIGA M.**  
Diputado de la República  
Circuito 8-10



9 Julio 2019  
6:25 pm

**ANTEPROYECTO DE LEY No.**

De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**Que crea la Comisión de Energía e Hidrocarburos y reforma del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional**

**LA ASAMBLEA NAIONAL**

**DECRETA:**

Artículo 1. Se adiciona el numeral 16 al artículo 46 de la Ley 49 de 1984, así:

Artículo 46. Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;
5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública Y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura Y Deportes;
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social;
9. Comunicación y Transporte;
10. Relaciones Exteriores;
11. Asuntos Agropecuarios;
12. Asuntos Indígenas;
13. Población, Ambiente y Desarrollo;
14. De La Mujer, La Niñez, La Juventud y La Familia;
15. Asuntos Municipales;
16. Energía e Hidrocarburos.

Artículo 2. Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 1984, así:

Artículo 66-A. Energía e Hidrocarburos: Tendrá como funciones, estudiar, proponer proyectos de leyes y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Regulación y fortalecimiento de los asuntos mineros, hidrocarburos y energéticos, industrias, ya sean estas estatales o mixtas.
2. La regulación de las tarifas, así como la de vida eficacia en los servicios eléctricos.
3. La regulación de las tarifas de gas, petróleo combustible e hidrocarburos.

Artículo 3. Se modifica el Artículo 56 de la Ley 49 de 1984, así:

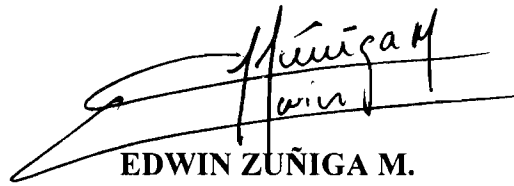
Artículo 56. Comercio. La Comisión de Comercio y Asuntos Económicos tendrá como funciones, estudiar, proponer proyectos de leyes y emitir conceptos sobre los siguiente temas:

1. El fomento y protección de los establecimientos industriales y empresariales, propiedad industrial, patente de invenciones y registros de marcas de fabrica.
2. Regulación y fortalecimiento de las entidades bancarias, financieras y del mercado de valores, industrias pesqueras, protección al consumidor, zonas de libre comercio, empresas comerciales e industriales, ya sean estas estatales o mixtas, y actividades portuarias.
3. El régimen y fomento del comercio interior y exterior.
4. El desarrollo, incremento, reglamentación y sostenimiento del turismo.
5. La regulación de las tarifas, la debida eficacia en los servicios y la coordinación de las operaciones de las empresas de utilidad pública.
6. La producción, repartición y consumo de la riqueza nacional, cuyo estudio o es de encomendado especialmente en otra Comisión.

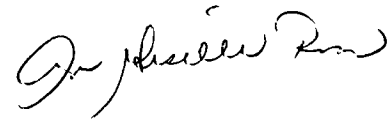
7. Los asuntos relativos al fomento y desarrollo de la pequeña industria.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

propuesto a la consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, por el Honorable  
Diputado Edwin Zúñiga Mencomo, hoy de de 2019.



**EDWIN ZUÑIGA M.**  
Diputado de la República  
Circuito 8-10





*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **003**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICUIOS 238, 239, 240 Y 241 DEL TITULO XIV DEL REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL CUAL CREA LA CONDECORACION.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **22 DE JULIO DE 2019.**

PROPONENTE: **H.H.D.D. GONZALO GONZALEZ Y FERNANDO ARCE.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, REGLAMENTO, ETICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES.**

## PROYECTO DE LEY N°

Proyecto N°3  
Comisión de Credenciales,  
Reglamento, Ética Parlamentaria  
y Asuntos Judiciales

Panamá, 22 de julio de 2015.

22/7/2015  
7:09

Honorable Diputado  
**Marcos Castellero Barahona**  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E.S.D.

Señor Presidente:

En uso de la iniciativa legislativa que nos confiere el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presento por su digno conducto, a la consideración de la Honorable Asamblea Nacional el proyecto de Ley. **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 238, 239, 240 y 241 DEL TÍTULO XIV DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL CUAL CREA LA CONDECORACIÓN "ORDEN JUSTO AROSEMENA"**, el cual merece la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Diputados de esta patria, en el día de hoy quiero proponer una iniciativa legislativa, tal como me lo permite la Constitución Política y el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Como ustedes saben la Asamblea Nacional como Primer Órgano del Estado, y debe estar íntimamente ligado a la población y la ciudadanía nacional, ya que es el auténtico poder de representación de la voluntad popular.

La Asamblea Nacional debe colocarse a la altura de su condición y poseer a su haber una Orden de mínimo tres Grados, para elevar la categoría de sus reconocimientos a ciudadanos distinguidos nacionales o extranjeros.

Que en la actualidad solo se consta de una Medalla denominada Justo Arosemena y la misma no lleva los requisitos ni estándares de una Condecoración del nivel de esta Augusta Cámara.

Que dicha Medalla está sustentada por una Ley adicional y en Resoluciones que norman la misma. Por lo que consideramos se deben condensar todos los documentos respectivos y readecuar la Ley actual para la creación y otorgamiento de la nueva Orden Justo Arosemena.

Por tal razón hoy estamos presentando esta iniciativa como diputado y en mi calidad de Honorable Diputado de la República, y conector de la carencia en nuestra institución de contar con los mecanismos apropiados que nos permitan reconocer a personalidades, comprendiendo el concepto básico de que "honrar honra" y que nuestra Asamblea Nacional requiere reconocer y que sea reconocida como debe ser.

Con el ánimo de fomentar una discusión objetiva que nos lleve a que nuestro parlamento, cuente con una Condecoración elevada a la calidad de **"Orden Justo Arosemena"** y en tres grados respectivos: **Comendador, Oficial y Gran Cruz**, para que se enaltezca la imagen de la Asamblea Nacional de Panamá.

Proponente:

**H.D. Gonzalo González**



Proyecto N°3

PROYECTO DE LEY N°.

Comisión de Credenciales,

Reglamento, Ética Parlamentaria

22 de julio

2019.

y Asuntos Judiciales

22/7/2019  
7:07

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 238, 239, 240 y 241 DEL TÍTULO XIV DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, EL CUAL CREA LA CONDECORACIÓN".

## LA ASAMBLEA NACIONAL

### DECRETA

**Artículo 238:** Se crea la **ORDEN JUSTO AROSEMENA** como una condecoración que será otorgada por la Asamblea Nacional de la República de Panamá en los grados de: "**GRAN CRUZ, GRAN OFICIAL Y COMENDADOR**" a panameños (as) y extranjeros por eminentes servicios prestados a la Nación, por virtudes cívicas acrisoladas o por notorios méritos de carácter político, científico, literario, deportivo, cultural, artístico o humanitario.

**Artículo 239:** El beneplácito de la Condecoración se someterá a la consideración del "**CONSEJO DE LA ORDEN**", quien analizará los méritos de la (s) persona (s) que será (n) merecedora (s) de tan alta distinción.

La **ORDEN JUSTO AROSEMENA** será conferida mediante una resolución, la cual contendrá los requisitos de méritos que fundamenten el otorgamiento de la misma y de un pergamino oficial.

Esta **ORDEN** será concedida de acuerdo a la elegibilidad de los condecorados en tres (3) Grados:

1.- **GRAN CRUZ:** Jefes de Estado, Presidentes de Asambleas, Senados, Congresos, Parlamentos, Parlamentos Regionales de Integración y Representantes de Organismos Internacionales.

*Esta consta de una banda de seda que se coloca en el hombro terminado en el costado izquierdo, unos 5cms debajo de la cintura con la insignia en menor escala de metal esmaltado de adorno de la cual se suspende. Tiene además la insignia principal de la orden, la cual se usa en la parte baja del pecho izquierdo.*

2.- **GRAN OFICIAL:** Ministros de Estado, Embajadores, Cardenales, Arzobispos, Rectores Académicos, Científicos, Comandantes de Fuerzas Armadas, Policiales y del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

*En este grado no existe banda, y la insignia se suspende de una cinta más estrecha que se coloca alrededor del cuello, la cual es semejante o igual a la que cuelga de la banda en el caso de Gran Cruz; y además se coloca en el lado izquierdo del pecho la insignia principal de la orden.*

3.- **COMENDADOR:** Funcionarios de Carrera Diplomática, Cónsules, Encargados de Negocios, Obispos, Personas Investidas con Dignidades de Categorías Equivalentes, Deportistas Destacados, Artistas de todos los Ramos de las Artes y de la Cultura, Funcionarios Destacados del Estado, Catedráticos, Educadores Destacados, Religiosas, Empresarios Distinguidos y Ciudadanos notables.

*En esta categoría, la insignia de menor escala estará suspendida de una cinta de la cual cuelga y que se coloca en el lado izquierdo del pecho.*


**Artículo 240:** Se creará un **CONSEJO DE LA ORDEN JUSTO AROSEMENA**, que estará compuesto por el Presidente (a) de la Asamblea Nacional, quien lo presidirá, en calidad de **GRAN MAESTRE DE LA ORDEN**, por el Presidente (a) de la Comisión de Relaciones Exteriores en calidad de **CANCILLER DE LA ORDEN**, por el Secretario (a) General y Subsecretario (a) General en calidad de **VICECANCILLERES DE LA ORDEN** y el Asesor (a) del Presidente la Asamblea Nacional, como **CONSEJERO DE LA ORDEN** y el Director (a) de Unidad de Relaciones Internacionales, como **GUARDIAN DE LA ORDEN**, quien custodiará la (s) Joya (s) hasta el día de su entrega y coordinará con la Dirección de Protocolo lo pertinente en cada acto de entrega.

Los integrantes del **CONSEJO DE LA ORDEN** serán portadores de las mismas en los diferentes grados según su **ORDEN**.

El Consejo de la "**ORDEN JUSTO AROSEMENA**", podrá tener su Reglamento Interno.

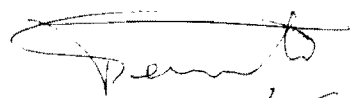
**Artículo 241:** Esta condecoración será entregada por el Presidente (a) de la Asamblea Nacional en un acto solemne, en el territorio nacional o en el extranjero. Dicho acto será comunicado y publicado en los medios oficiales de la Asamblea Nacional y tres de los más importantes diarios de cobertura nacional del país.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



Fernando Arié 26-4

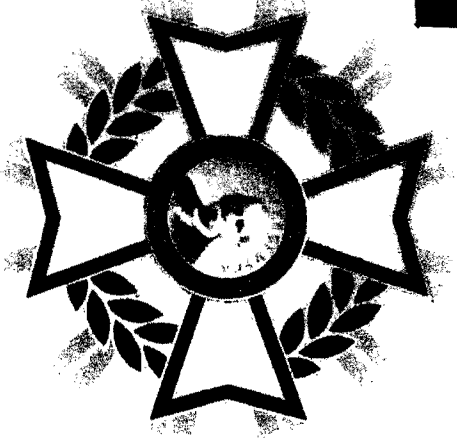
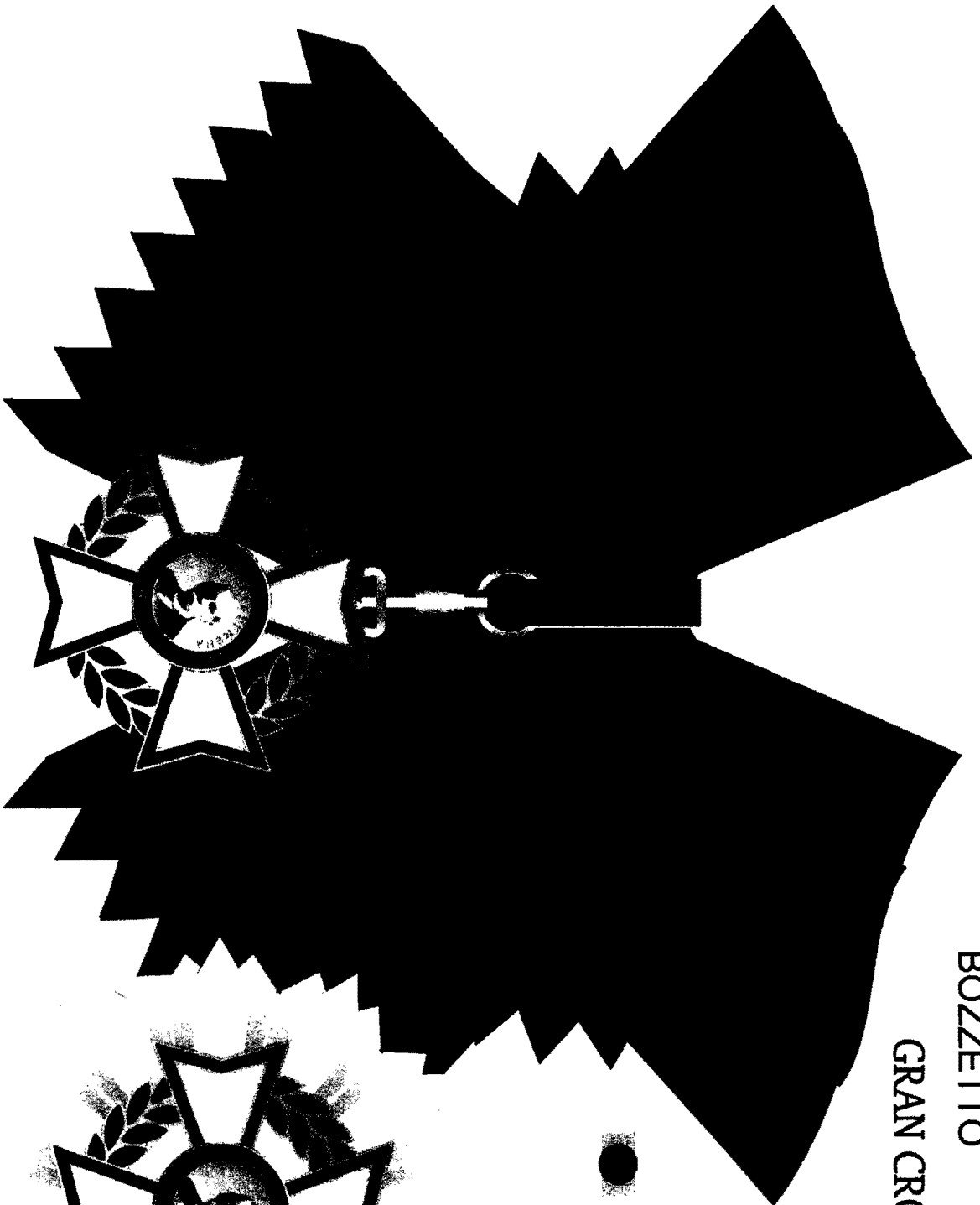
Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 22 días del mes de julio de 2019.



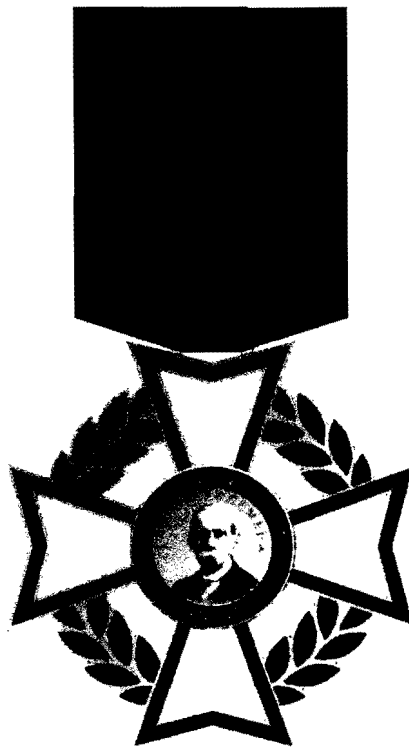
Fernando Arié

BOZZETTO

GRAN CROCE

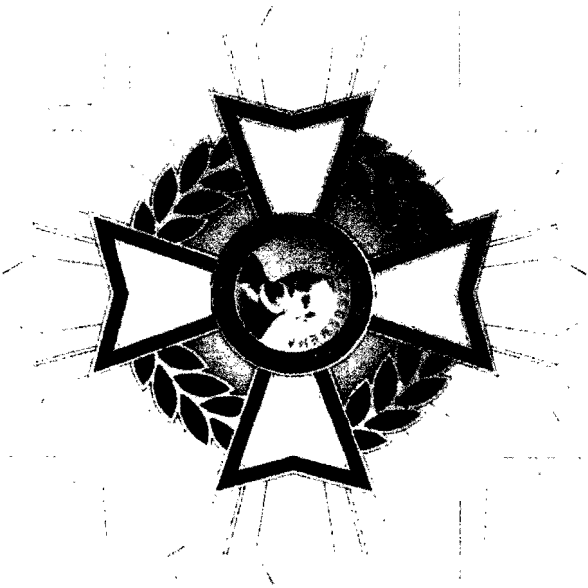


BOZZETTO  
COMMENDATORE



BOZZETTO

GRAN UFFICIALE





*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **008**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE MODIFICA LA LEY 49 DE 1984, QUE DICTA EL  
REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN INTERNO DE LA  
ASAMBLEA NACIONAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **30 DE JULIO DE 2019.**

PROPONENTE: **H.D. ZULAY RODRIGUEZ.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, REGLAMENTO, ETICA  
PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES.**



30 julio 2019  
p. 25 m

Panamá, 30 de julio de 2019

Honorable Diputado  
**MARCOS CASTILLERO**  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E.S.D

**Señor Presidente:**

En ejercicio de la iniciativa legislativa que nos otorga el artículo 165 de la Constitución Nacional y los artículos 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, comparezco ante el Pleno de la Asamblea Nacional, a fin de presentar el Anteproyecto de Ley **“Que modifica la Ley 49 de 1984, Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones”**.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde 1984, año en que se expidió la Ley que dicta el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el mismo ha experimentado muchas reformas y adiciones, en aras de perfeccionar y mejorar su contenido. De esta forma, este cuerpo legal en un principio, consignaba un número plural de Comisiones permanentes, número que se ha ido reduciendo en el tiempo, por criterios diversos, tales como la funcionabilidad, los criterios o materias similares, entre otros.

No obstante, el mundo cambiante en el área de las ciencias y su crecimiento constante diario y de manera exponencial, aunado a la situación tecnológica actual de nuestro país, así como la disposición de la Asamblea Nacional, desde el ámbito de sus competencias, de aportar al mejoramiento de nuestro país, hacen imperativo, la creación de una **“Comisión Permanente de Estudio, Investigación, Desarrollo e Implementación de nuevas Tecnologías en las áreas de la Ingenierías y Ciencias afines al Desarrollo Tecnológico de Panamá”**, con la finalidad de brindar mejores y nuevos estándares de calidad, nuevas tecnologías para estar siempre a la vanguardia al bienestar social, económico y de seguridad de cada panameño desde el punto de vista tecnológico y de punta a nivel mundial. De igual forma, se constituye esta iniciativa en respuesta, asesoría e información para la toma de decisiones en temas relacionados a la implementación de tecnologías existentes y nuevas.

H.D. ZULAY RODRIGUEZ LU.  
Diputada de la República. Circuito 8-6

ANTEPROYECTO DE LEY N°

“Que modifica la Ley 49 de 1984, Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 46 de la Ley 49 de 1984 queda así:

Artículo 46. Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;
5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura y Deportes;
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social;
9. Comunicación y Transporte;
10. Relaciones Exteriores;
11. Asuntos Agropecuarios;
12. Asuntos Indígenas;
13. Población, Ambiente y Desarrollo;
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia;
15. Asuntos Municipales;
16. **De Estudio, Investigación, Desarrollo e Implementación de nuevas Tecnologías en las áreas de la Ingenierías y Ciencias afines al Desarrollo Tecnológico de Panamá.**

30 julio 2015  
4:25 m

Artículo 2. Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 66-A: De Estudio, Investigación, Desarrollo e Implementación de nuevas Tecnologías en las áreas de la Ingenierías y Ciencias afines al Desarrollo Tecnológico de Panamá. Esta comisión tendrá las siguientes funciones:**


1. Investigar, desarrollar y fomentar la implementación de nuevas tecnologías.
2. Fomentar políticas que promuevan la eficiencia, la competitividad y el emprendimiento a través de las nuevas tecnologías.
3. Dar seguimiento a los aportes y beneficios resultantes de investigaciones, ensayos, estudios y consultorías de índole científico, carácter tecnológico y de emprendimientos que se constituyan a futuro en las bases de políticas públicas de Estado.

4. Idear y diseñar de programas relacionados con las nuevas tecnologías, usos y beneficios.
5. Establecer enlace y comunicación con las universidades, colegios y escuelas a fin de conocer y apoyar la implementación y desarrollo de nuevas tecnologías en beneficio de sus estudiantes.
6. Aplicación como ciencias bases del estudio y desarrollo de las Ciencias de la Ingeniería Mecánica, las Ciencias de la Ingeniería Eléctrica y Electrónica y las Ciencias de la Ingeniería Aeronáutica y Aeroespacial.
7. En las áreas de Investigación específicas, la Comisión estudiará los beneficios e implementación que se obtendrán de las siguientes áreas:
  - a. Tecnología de las Medicina.
  - b. Tecnología orientada a la conservación del medio ambiente.
  - c. Tecnología de la Educación
  - d. Tecnologías de Energías, Sistemas de Potencia Eléctrica, y Electrónica de Potencia.
  - e. Tecnología en las Comunicaciones Digitales y Procesamiento de Señales Digitales.
  - f. Tecnologías en el área de las Comunicaciones Inalámbricas, fibra óptica y celular como la 5 G y su desarrollo progresivo.
  - g. Tecnologías de Superconductores
  - h. Tecnologías en la Nanotecnología.
  - i. Tecnologías las Energías Renovables.
  - j. Tecnologías en los Sistemas de Seguridad y Video vigilancia.
  - k. Tecnologías en los Sistemas de respaldo y almacenamiento de la energía.
  - l. Tecnologías en el área de la Inteligencia Artificial.
  - m. Tecnologías de los Materiales y su mejor aplicación.
  - n. Tecnologías en la Automatización industrial y Robótica.
8. Ser puente y vinculo para promover la mutua cooperación, armónica con todas las entidades regulatorias, así también como las Universidades que tengan como objetivo dentro de sus planes de estudio e investigación las ciencias bases y áreas de estudio mencionadas, a empresas privadas y manufacturera que tenga dentro de sus objetivos el desarrollo tecnológico, generación de fuentes de trabajo y proyectos de impacto social en todos los niveles de la producción.

**Artículo 3.** Esta Ley modifica el artículo 46 y adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 4 diciembre de 1984.

**Artículo 4.** Esta Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación.

Propuesto a la consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, hoy, martes 30 de julio de 2019, por la Honorable Diputada, Zulay Rodríguez Lu, Diputada de la República, Circuito 8-6.

  
**H.D. ZULAY RODRIGUEZ LU**  
Diputada de la República. Circuito 8-6



*Asamblea Nacional*  
*Secretaría General*  
**TRÁMITE LEGISLATIVO**  
**2019-2020**

PROYECTO DE LEY: **060**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE MODIFICA LA LEY 49 DE 1984, QUE DICTA EL  
REGLAMENTO ORGANICO DEL REGIMEN INTERNO DE LA  
ASAMBLEA NACIONAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **22 DE AGOSTO DE 2019.**

PROPONENTE: **H.D. ZULAY RODRIGUEZ.**

COMISIÓN: **CREDENCIALES, REGLAMENTO, ETICA  
PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDUCIALES.**



22/8/2019  
12:10

**Panamá, 22 de agosto de 2019.**

**Honorable Diputado  
MARCOS CASTILLERO  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E.S.D**

**Señor Presidente:**

En ejercicio de la iniciativa legislativa que nos otorga el artículo 165 de la Constitución Nacional y los artículos 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, comparezco ante el Pleno de la Asamblea Nacional, a fin de presentar el Anteproyecto de Ley **“Que modifica la Ley 49 de 1984, Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones”**.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Desde 1984, año en que se expidió la Ley que dicta el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el mismo ha experimentado muchas reformas y adiciones, en aras de perfeccionar y mejorar su contenido. De esta forma, este cuerpo legal en un principio, consignaba un número plural de Comisiones Permanentes, número que se ha ido reduciendo con el paso del tiempo, debido a criterios tales como la funcionabilidad, productividad, entre otros.

Sin embargo, la realidad de un mundo cambiante y el consecuente aumento de las problemáticas a la que se enfrenta la sociedad panameña en materia de energía; exigen de una labor responsable, eficaz y altamente calificada de profesionales de las diferentes áreas sociales y científicas, en materia energética que trabajen en estrecha relación con el cuerpo legislativo de nuestro país de manera sinérgica; a fin de atender problemáticas tales como el aumento del costo de la energía y el incremento de la contaminación ambiental, producto de la generación de energía basada en fuentes de energía no renovables.

1. Aprovechamiento de fuentes de energía renovable los cuáles han demostrado ser cónsonas con **la realidad panameña y mundial**; así como con el estilo de vida del ciudadano del siglo XXI.
2. Asesoría y emisión de nuevas políticas relacionadas con el uso de la energía y las medidas de calidad necesarias para realizar los trabajos que **el sector industrial, agropecuario y demás sectores**, se vean beneficiados por dichas políticas.
3. Promoción de proyectos y estudios para la implementación de técnicas más efectivas de utilización de la energía y controles de calidad de la energía según las normas establecidas y reguladas por este sector, tomando en cuenta su impacto en el medio ambiente.
4. Fomento de la emisión de becas a estudiantes de todas las ramas afines para con el objeto de establecer convenios con Universidades Públicas, Privadas y Organizaciones en las que se realicen los estudios de punta correspondientes a nivel mundial y que beneficien al desarrollo nacional.
5. Establecimiento de una visión de transformación eficiente de la energía basada en la primer Principio de la Termodinámica, la cual, indica que “la energía no se crea ni se destruye, solo se transforma”; siendo está la premisa que debe motivar a la Asamblea Nacional a lograr una concientización a nivel del no desperdicio energético en beneficio de las necesidades de todos los panameños.



**H.D. ZULAY RODRIGUEZ LU.**  
**Diputada de la República. Circuito 8-6**

22/5/2014  
12:10

## ANTEPROYECTO DE LEY N°

De 22 de Agosto de 2019

**“Que modifica la Ley 49 de 1984, Que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y dicta otras disposiciones”**

### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

**Artículo 1.** El artículo 46 de la Ley 49 de 1984 queda así:

Artículo 46. Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;
5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura y Deportes;
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social;
9. Comunicación y Transporte;
10. Relaciones Exteriores;
11. Asuntos Agropecuarios;
12. Asuntos Indígenas;
13. Población, Ambiente y Desarrollo;
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia;
15. Asuntos Municipales;
16. **De Energía.**

**Artículo 2.** Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 66-A: De Energía**

3. Impulsar el emprendimiento a través de incentivos a personas naturales y jurídicas que adopten nuevas tecnologías a nivel de aprovechamiento energético para autoconsumo y fines comerciales.
4. Dar seguimiento a los aportes y beneficios resultantes de la implementación de tecnologías alternativas orientadas al uso responsable y eficiente de la energía.
5. Idear y diseñar en conjunto con organismos nacionales e internacionales que comparten la visión de sostenibilidad energética a nivel mundial.
6. Establecer enlace y comunicación con las universidades, colegios y escuelas a fin de apoyar la implementación y desarrollo de iniciativas orientadas a la creación de grupos y centros de innovación y desarrollo de tecnología para el aprovechamiento sostenible de la energía.

**Artículo 3.** Esta Ley modifica el artículo 46 y adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 4 diciembre de 1984.

**Artículo 4.** Esta Ley comenzará a regir al día siguiente al de su promulgación.

Propuesto a la consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, hoy, jueves, 22 de Agosto de 2019, por la Honorable Diputada, Zulay Rodríguez Lu.



**H.D. ZULAY RODRIGUEZ LU**

**Diputada de la República. Circuito 8-6**



## INFORME

Que rinde la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética y Asuntos Judiciales, correspondiente al primer debate del Proyecto de Ley N° 96, que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Panamá, 22 de septiembre de 2021

Honorable Diputado  
**Crispiano Adames Navarro**  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E.S.D.

<b>ASAMBLEA NACIONAL SECRETARIA GENERAL</b>	
Presentación	29/sep/2021
Hora	4:20 P.M.
A Debate	_____
A Votación	_____

Señor Presidente:

La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética y Asuntos Judiciales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, rinde informe correspondiente al Texto Único del Proyecto de Ley N° 96, que modifica y adiciona artículos al Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el cual fue devuelto por el Pleno a primer debate con el fin de que se le hicieran mayores consultas en este importante tema.

### I. INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto tiene su origen en distintas iniciativas legislativas presentadas ante el Pleno, entre ellas, los Proyectos N° 1, 2, 3, 8, 60 y 96, propuestas por los diputados Juan Diego Vásquez, Roberto Ábrego Torres, Marcos E. Castillero y la diputada Zulay Rodríguez, en virtud de la facultad que les conceden el artículo 165 de la Constitución Política de la República y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

### II. ANTECEDENTES

La Asamblea Nacional, adopta el Reglamento, a través de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, y este ha recibido diferentes modificaciones y derogaciones introducidas a través de la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, las cuales han contribuido con el mejoramiento de la función parlamentaria.

Cabe señalar que ha transcurrido más de una década desde que se reformó este Reglamento, los tiempos han cambiado y con ello ha evolucionado el procedimiento parlamentario, por lo que demanda una revisión, a fin de adecuarlo a las necesidades actuales de la realidad legislativa y las demandas de la ciudadanía en materia de transparencia.

### **III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

Entre los objetivos que se destacan dentro del Proyecto de Ley N° 96 están:

1. Otorgar el derecho a los diputados y diputadas de las comarcas vestir sus atuendos autóctonos de sus pueblos originarios.
2. Introducir en materia de transparencia la obligatoriedad de los diputados o diputadas de presentar una declaración de intereses económicos, sociedades, participación en organizaciones privadas en cuyos casos tenga participación patrimonial, empleos, consultorías o asesoría en sectores públicos, lo que permitirá mayor transparencia en la ejecución de sus actos.
3. Adicionar a la Comisión de Gobierno la materia de Derechos Humanos y se le asigna funciones relativas a la defensa y protección de los estos, dentro o fuera del territorio nacional.
4. Crear la Comisión de Ciencia, Tecnología, Energía, Hidrocarburos e Innovación, con la finalidad de que los diputados y diputadas asignados a esta Comisión puedan evaluar las políticas, mercado y tasas, a fin de contribuir con la disminución de los altos precios que pagan los ciudadanos por dichos servicios.
5. Incorporar dentro de las funciones del presidente de la Asamblea Nacional, el deber de entregar, formalmente, al nuevo presidente o presidenta, un informe de gestión de las actividades ejecutadas de mayor relevancia, especialmente en el tema de transparencia.
6. Establecer la obligación de transmitir las sesiones del Pleno a través de la lengua de señas.
7. Publicar en la página web de la Asamblea el acta de la sesión del Pleno, dentro del término de setenta y dos horas, una vez aprobada, haciendo más transparente la gestión legislativa.
8. Hacer más activa e inclusiva, en materia de participación ciudadana, el deber del ciudadano de sustentar su propuesta y de participar en todos los debates reglamentarios.
9. Introducir, dentro del procedimiento legislativo, reformas donde existen vacíos jurídicos, como es el tema de la fusión de los proyectos de leyes cuando se traten del mismo tema a tratar, el derecho a proponer modificaciones y la prohibición de insertar materia extraña y lo concerniente a las reglas del debate para intervenciones durante la discusión, marcando así un procedimiento más claro y uniforme que contribuirá a mejorar los trámites y procesos ante las Comisiones y el Pleno.
10. Introducir nuevos artículos relacionados con las funciones de los diputados y diputadas suplentes, así como su habilitación por el diputado o diputada principal. entre otras.
11. Adicionar el Artículo 173-A para regular el derecho a réplica de los diputados y diputadas y las reglas que se aplicarán.

#### **IV. ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS**

En atención a lo dispuesto en el artículo 246 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de este Órgano del Estado, los Proyectos de Ley N° 1 (59 artículos), N° 2 (3 artículos), N° 3 (4 artículos), N° 8 (4 artículos), N° 60 (4 artículos) y N° 96 (27 artículos) fueron fusionados y dieron origen al Proyecto de Ley N° 96 de 2019, el cual fue aprobado en primer debate en esta Comisión y remitido al Pleno de la Asamblea Nacional el día 13 de abril de 2020.

#### **V. DEVOLUCIÓN DEL PROYECTO DE LEY N° 96**

Mediante Nota AN/SG/78 de 21 de enero de 2021, este proyecto fue devuelto a primer debate y recibido en la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales el 26 de enero del año en curso, con la finalidad de ampliar las consultas.

#### **VI. CONFORMACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN**

En reunión ordinaria celebrada el 21 de julio del año en curso, se nombró una subcomisión para el análisis y estudio de este Proyecto de Ley, la cual quedó conformada por los diputados Bernadino González, como presidente, Juan Diego Vásquez y la diputada Lilia Batista, otorgándoles el término de diez días hábiles, es decir, hasta el 11 de agosto para la entrega del informe final; sin embargo, la subcomisión solicitó una prórroga de diez días hábiles para entregarlo, haciendo entrega dentro del tiempo solicitado, adjuntando las propuestas de artículos nuevos de los diputados Juan Diego Vásquez, Roberto Abrego Torres, Leandro Ávila y la diputada Zulay Rodríguez.

De igual forma, la Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana y la Dirección de Asuntos Plenarios presentaron propuestas de modificación; no obstante, estas deben ser avaladas por un diputado o diputada que tiene iniciativa legislativa.

#### **VII. CONSULTAS DEL PROYECTO DE LEY**

El 8 de septiembre de 2021 se llevó a cabo en el Salón Manuel A. Leneé R. reunión de sesión ordinaria para discutir el Proyecto de Ley N° 96 de 2019.

En esta reunión se consensuaron los artículos 10, 16, 25, 26, 97, 111, 132-A, 132-B, 133, 137-A, 138, 140, 146-A, 148, 163, 173, 173-A, 183-A, 210-A, 238, 238-A, 239, 240 y 241 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, modificados y adicionados al Texto Único del Proyecto de Ley N° 96. Se modificaron los artículos 46, 90, 139 y 197; se eliminó el artículo 66-A y se fusionaron los artículos 66-B y 66-C para crear una sola Comisión, denominada Ciencia, Tecnología, Energía, Hidrocarburos e Innovación. En esta reunión no hubo consenso en los artículos 14, 86, 224 y 230-A.

Interno de la Asamblea Nacional y se incorporó el Capítulo I al Título XIII, el cual desarrolla nuevos artículos, tales como: 237-A, 237-B y 237-C, siendo aprobados en su totalidad.

Por último, se sometió a votación que las propuestas de modificación e inclusión de artículos nuevos presentados en la subcomisión, relacionado con el Texto Único del Proyecto de Ley N° 96, fuesen remitidas al Pleno para su discusión y aprobación, en donde cada diputado o diputada que las presentó en la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales deben entregarlas al Pleno.

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.

**RESUELVE:**

1. Aprobar en primer debate el Proyecto de Ley N° 96, que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.
2. Presentar el Texto Único con las modificaciones resaltadas en negrita y solicitar al Pleno de esta augusta cámara le dé segundo debate al Proyecto de Ley N° 96, que modifica y adiciona artículos del Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

**POR LA COMISIÓN DE CREDENCIALES, REGLAMENTO,  
ÉTICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES.**



**H.D. LEANDRO ÁVILA**  
Presidente



**H.D. ZULAY RODRÍGUEZ**  
Vicepresidenta



**H.D. BERNARDINO GONZÁLEZ**  
Secretario



**H.D. YANIBEL ABRIGO S.**  
Comisionada



**H.D. FRANCISCO ALEMÁN**  
Comisionado

**H.D. ROBERTO ÁBREGO**  
Comisionado



**H.D. JUÁN DIEGO VÁSQUEZ**  
Comisionado

**H.D. JAIRO SALAZAR R.**  
Comisionado



**H.D. LILIA BATISTA**  
Comisionada



## TEXTO ÚNICO

<b>ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL</b>	
Presentación	29/9/2021
Hora	4:20 P.M.

Que contiene las modificaciones introducidas en primer debate por la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales correspondiente al Proyecto de Ley 96, Que modifica y adiciona artículos de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

### PROYECTO DE LEY Nº 96 De \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021

**Que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984,  
que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional**

#### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

**Artículo 1.** El artículo 10 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 10.** Vestuario en las sesiones de instalación y plenarias. En la sesión de instalación de la Asamblea Nacional, sea que en ella se efectúe o no la toma de posesión del Presidente o Presidenta de la República, los funcionarios que tienen asiento en el recinto, al igual que los Diputados o Diputadas, estarán en el deber de concurrir vestidos conforme lo establezca la Directiva de la Asamblea. La misma regla se observará para cualquier otra sesión plenaria.

Durante todas las sesiones plenarias, los Diputados asistirán con traje de calle (saco y corbata).

**Los Diputados y Diputadas que representen las comarcas tendrán el derecho inalienable de vestir sus atuendos autóctonos de pueblos originarios, guardando siempre el decoro y respeto necesario.**

**Artículo 2.** El artículo 14 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 14.** Funciones de la Directiva. Son funciones de la Directiva de la Asamblea Nacional:

1. Asegurar el mantenimiento del orden y la observancia de las reglas establecidas para el régimen interno de la Asamblea Nacional.
2. Preparar el orden del día de las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional.
3. Procurar que cada Diputado o Diputada sea miembro, por lo menos, de una de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
4. Aprobar el proyecto de presupuesto del Órgano Legislativo.
5. Velar por el cumplimiento del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional.

6. Promover el mejoramiento de la biblioteca de la Asamblea Nacional a través de la adquisición de obras de consulta, la sistematización de los archivos y la conservación de sus anales.
7. Aprobar el calendario semanal de reuniones regulares de las Comisiones Permanentes, procurando el mínimo conflicto de horarios posible a los Diputados o Diputadas que las integran.
8. Reglamentar la aplicación de descuentos a los Diputados y Diputadas Principales en caso de ausencia injustificada, de conformidad con lo que establece el artículo 86 de este Reglamento.
9. Reglamentar el ejercicio de las prerrogativas funcionales de los Diputados y Diputadas Principales y Suplentes.
10. **Asignar los emolumentos correspondientes a los Diputados Suplentes por sus funciones.**
11. Cumplir con los demás deberes que este Reglamento le imponga y aquellos cuyo cumplimiento le sea especialmente atribuido por el Pleno de la Asamblea Nacional.

**Artículo 3.** El artículo 16 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 16. Atribuciones.** El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional es el representante legal del Órgano Legislativo y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Presidir la Asamblea Nacional y dirigir sus debates.
2. Requerir de los Diputados o Diputadas puntual asistencia a las sesiones.
3. Mantener el orden durante las sesiones, cumplir y hacer cumplir este Reglamento.
4. Firmar las leyes y resoluciones que expida la Asamblea Nacional.
5. Consultar e informar a la Directiva y a los coordinadores y coordinadoras de los partidos políticos, sobre el nombramiento y la remoción del personal administrativo de la Asamblea Nacional.
6. Autorizar los gastos y nombrar el personal de acuerdo con la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Reglamento de Administración de Recursos Humanos y el Presupuesto.

El Presidente o Presidenta podrá delegar en un asistente ejecutivo o ejecutiva, que será de su libre nombramiento y remoción, el ejercicio de las funciones de autorizar la adquisición de bienes hasta por diez mil balboas (B/.10 000.00), contratos de servicios profesionales y cuentas de gestión de cobro al Tesoro Nacional sin monto definido. Dicha delegación de funciones podrá ser revocada en cualquier momento por el Presidente o Presidenta. Las funciones delegadas no podrán, a su vez, delegarse, y el incumplimiento de esta disposición conlleva la nulidad de lo actuado.

7. Dar respuesta a los mensajes que se presenten y las contestaciones orales que correspondan, en nombre de la Asamblea Nacional, cuando ellas no se encomienden a otros Diputados o Diputadas, al Secretario o Secretaria General.

8. Juramentar a los funcionarios o funcionarias que, por virtud de su cargo deban tomar posesión ante la Asamblea Nacional.
9. Firmar las actas de las sesiones de la Asamblea Nacional.
10. Decidir el curso que debe darse las comunicaciones y demás documentos que se reciban, y ordenar al Secretario o Secretaria General pasar sendas copias a los Diputados o Diputadas cuando corresponda.
11. Requerir de las oficinas públicas los informes y documentos que hayan sido solicitados en la Asamblea Nacional por algún Diputado o Diputada o por alguna Comisión, para el despacho de los negocios que tengan a su cargo. Toda solicitud dirigida al Presidente o Presidenta, a este respecto, deberá ser hecha por escrito.
12. Hacer requerimiento o advertencias a las Comisiones para que devuelvan oportunamente los trabajos que tengan a su cargo.
13. Ordenar la intervención del Servicio de Seguridad Interna de la Asamblea Nacional y solicitar el auxilio de la Fuerza Pública, siempre que sea necesario para preservar o restablecer el orden en la sede de la Asamblea y sus predios, así como para brindar seguridad y protección a los miembros y personal de esta.
14. Nombrar, durante los debates, los grupos especiales o comitivas que sean necesarios para el estudio de los asuntos que no estén atribuidos a las Comisiones Permanentes.
15. Imponer a las personas que concurran a la Asamblea Nacional y perturben el orden de las sesiones o irrespeten al Órgano Legislativo, a su Presidente o Presidenta o a alguno de sus miembros, las siguientes sanciones:
  - a. Amonestación por haber faltado al orden.
  - b. Expulsión del recinto de la Asamblea, la cual se llevará a cabo, en caso de ser necesario, con el auxilio de la Seguridad Interna de la Asamblea o de la Fuerza Pública.
  - c. Multa hasta por quinientos balboas (B/.500.00).Las sanciones impuestas por el Presidente o Presidenta de la Asamblea en uso de esta facultad, son inapelables.  
El Presidente o Presidenta referirá a la autoridad competente a los que incurran en falta o delito.
16. Servir de mediador en la solución de los conflictos que surjan entre el Diputado o Diputada principal y sus suplentes, o entre estos.
17. **Al finalizar su gestión o mandato, deberá entregar formalmente al nuevo Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional su informe de gestión de las actividades ejecutadas de mayor relevancia, especialmente en el tema de transparencia.**
18. Ejercer las demás funciones que señalen las leyes o este Reglamento y cumplir todos los deberes que correspondan al cargo que desempeña, así como lo que dispongan las resoluciones adoptadas por la Asamblea.

**Artículo 4.** El artículo 25 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 25. Funciones sobre el manejo de la documentación e información oficial.** Son funciones del Secretario o Secretaria General relativos al manejo de la documentación e información oficial de la Asamblea Nacional:

1. Redactar las comunicaciones oficiales que el Presidente o Presidenta deba firmar.
2. Redactar y firmar las otras comunicaciones, cuando no se disponga otra cosa.
3. Informar al Presidente o Presidenta de toda documentación para su conocimiento, quien la regresará a la Secretaría General con la leyenda "Enterado" y solicitará lo que crea conveniente.
4. Llevar un registro de entrega y devolución de todos los documentos que pasen a las Comisiones, grupos especiales o comitivas de la Asamblea.
5. Llevar un libro de registro de la hora y fecha en que es presentado cada proyecto o anteproyecto de ley o de acto constitucional, haciendo las anotaciones marginales necesarias en cada uno de estos.
6. Llevar un registro único, en formato digital, de proyectos y anteproyectos de leyes, de resoluciones y de citas correspondientes al periodo constitucional, y difundirlo periódicamente.
7. Llevar un control semanal de los proyectos y anteproyectos de ley, con indicación del trámite que corresponda.
8. Dar asistencia legislativa a la Asamblea, a la Presidencia y a las Comisiones Permanentes en los asuntos propios de estas y de la institución.
9. Rendir informes periódicos a las autoridades correspondientes a solicitud de estas.
10. Solicitar a las entidades públicas que corresponda, de acuerdo con la Constitución Política y la ley, los informes y las memorias de la administración, y llevar un registro y control de tales documentos.
11. Dar respuesta a las solicitudes de servidores públicos o particulares que le corresponda o preparar la respuesta para la firma del Presidente o Presidenta de la Asamblea.
12. Expedir certificaciones y copias auténticas de las actas y resoluciones de la Asamblea y de los documentos en curso o archivados, siempre que no tengan carácter reservado.
13. Tramitar las peticiones de los Diputados y Diputadas relacionadas con las prerrogativas previstas en el artículo 230 de este Reglamento, así como gestionar todas sus solicitudes vinculadas a los servicios que presta la Asamblea Nacional.
14. Hacer y conservar el inventario de la biblioteca, expedientes, libros, registros y demás documentos del archivo de la Asamblea.
15. Dirigir y revisar las publicaciones oficiales de la Asamblea.
16. Entregar formalmente y bajo inventario, a quien lo reemplace, los archivos, dependencias, bienes y valores de la Asamblea.
17. Velar por la conservación y buen orden de los archivos, libros, útiles y demás objetos de la Asamblea Nacional.

18. Coordinar, con las unidades técnicas respectivas, el contenido de la página de Internet de la Asamblea Nacional.
19. **Asumir la coordinación de la tramitación de las solicitudes de información pública referentes a las normas de transparencia y acceso a la información, y solicitudes afines.**

**Artículo 5.** El artículo 26 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 26. Funciones relacionadas con la administración.** Son funciones del Secretario o Secretaria General relacionadas con la administración de la Asamblea Nacional:

1. Servir de coordinador de los servicios administrativos y de enlace con la Presidencia de la Asamblea Nacional en los asuntos de la administración.
2. Distribuir tareas y asignaciones al Subsecretario o Subsecretaria General y al personal adscrito a la Secretaría General, de acuerdo con las atribuciones que corresponda según el orden previsto en el artículo 30 de este Reglamento.
3. Planificar, organizar y supervisar las actividades administrativas para el adecuado funcionamiento de las unidades técnicas y administrativas de la Asamblea Nacional.
4. Dar a los Diputados o Diputadas, cuando estos lo soliciten, todos los informes y documentos relacionados con los asuntos administrativos, los nombramientos y los bienes de la Asamblea Nacional, así como todo lo relacionado con los asuntos que reposen en la Secretaría, para el mejor desempeño de sus funciones.
5. Llevar un registro en que conste el curso que el Presidente o Presidenta ordene dar a los asuntos a su cargo, el cual podrán consultar los Diputados o Diputadas cuando lo estimen conveniente.
6. Coordinar la adecuada prestación del servicio de seguridad y vigilancia de la Asamblea Nacional.
7. Presidir las reuniones del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo y coordinar la labor de las unidades técnicas de la Asamblea Nacional.
8. **Coordinar las acciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones ecológicas y ambientales que atañen a la Asamblea Nacional.**

**Artículo 6.** El Artículo 36 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 36. Clasificación.** Los servidores o servidoras de la Asamblea Nacional, se clasifican así:

1. **Diputados o diputadas, principales o suplentes, funcionarios o funcionarias de elección popular que, para todos los efectos, derechos y obligaciones, serán considerados servidores públicos y cuyo periodo de nombramiento está regulado por la Constitución Política de Panamá.**
2. De elección. El Secretario o Secretaria General y el Subsecretario o Subsecretaria General.

3. De Carrera del Servicio Legislativo. El personal regular que integra los servicios técnicos y administrativos que ingrese a la Carrera del Servicio Legislativo y cumpla con los requisitos de concurso previo y otros que señale la ley.
4. De libre nombramiento y remoción. El personal de confianza adscrito al Presidente o Presidenta, a las fracciones parlamentarias, a los Diputados o Diputadas, al Secretario o Secretaria General y demás servidoras o servidores públicos que, de conformidad con la presente Ley y el Reglamento de Administración de Recursos Humanos, no pertenezcan a la Carrera del Servicio Legislativo.
5. Temporales. El personal nombrado por contrato por tiempo definido, que ejerce funciones de manera transitoria, provisional u ocasional.

**Artículo 7.** El artículo 46 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 46. Lista de Comisiones.** Las Comisiones Permanente son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.
2. Gobierno, Justicia, Asuntos Constitucionales y **Derechos Humanos.**
3. Presupuesto.
4. Economía y Finanzas.
5. Comercio y Asuntos Económicos.
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal.
7. Educación, Cultura y Deportes.
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social.
9. Comunicación y Transporte.
10. Relaciones Exteriores.
11. Asuntos Agropecuarios.
12. Asuntos Indigenistas.
13. Población, Ambiente y Desarrollo.
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia.
15. Asuntos Municipales.
16. **Ciencia, Tecnología, Energía, Hidrocarburos e Innovación.**

**Artículo 8.** El artículo 53 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 53. Gobierno.** La Comisión de Gobierno, Justicia, Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos tiene como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Proyecto de acto constitucional reformativo, adicional o subrogatorio de la Constitución Política.
2. Proyectos de ley devueltos por el Órgano Ejecutivo sin sancionar por considerarlos inexecutable.
3. Concesión de facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo.
4. Solicitudes de licencia que haga el Presidente o Presidenta de la República para separarse de sus funciones y autorizaciones para ausentarse del territorio nacional.

5. Amnistía y garantías individuales.
6. Migración y naturalización.
7. Legislación electoral.
8. Expedición y reformas de las leyes que se dictan en desarrollo de la Constitución Política, cuyo conocimiento no corresponda a otra Comisión.
9. Expedición y reformas de los códigos relacionados con los temas que atiende la Comisión.
10. Asuntos relativos a la defensa nacional, la seguridad pública y al Cuerpo de Bomberos de la República.
11. Todo asunto correspondiente a la elección del Defensor del Pueblo.
12. Asuntos relacionados con el consumo de drogas, el narcotráfico y el lavado de dinero proveniente del narcotráfico.
13. Creación de mecanismos institucionales que velen por vigencia, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la legislación interna y en los principales tratados y convenios internacionales, así como darle su debido seguimiento.
- 14. Conocer y analizar los indicadores del desarrollo humano en la Republica de Panamá.**
- 15. Promover la armonización nacional y regional de leyes en materia de protección de los derechos humanos.**
- 16. Mantener estrechos vínculos con las entidades nacionales, regionales y**
- 17. extra regionales, públicas y no gubernamentales, que se ocupan de la defensa y promoción de los derechos humanos, con el fin de consultar e intercambiar conocimientos, así como promover políticas públicas que fomenten el buen desarrollo de los derechos humanos.**
- 18. Promover la defensa, respeto y promoción de los derechos humanos dentro del país, a través de campañas de educación cívica a nivel nacional por los medios que crea convenientes.**
- 19. Instalar sub comisiones para investigar casos específicos de violación de los derechos humanos que determine esta Comisión.**
- 20. Promover políticas públicas que fomenten el buen desarrollo de los derechos humanos.**
- 21. Todo asunto o aspecto que por su propia naturaleza le corresponda y no esté atribuido a otra Comisión.**

**Artículo 9. Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 49 de 1984, así:**

**Artículo 66-A. Ciencia, Tecnología, Energía, Hidrocarburos e Innovación. La Comisión de Ciencia, Tecnología, Energía, Hidrocarburos e Innovación tendrá como funciones fomentar, emitir concepto, prohijar, proponer, aprobar o no proyectos de ley, designar Sub Comisión, citar a funcionarios, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:**

1. Aprobar la estrategia que le presenten las autoridades sobre nuevas tecnologías; así como analizar, desarrollar y orientar sobre la implementación de nuevas tecnologías; avalar el diseño y desarrollo de políticas públicas relativas a la ciencia, tecnología e innovación en el ámbito público y privado; actuar como coordinador de diseños de programas relacionados con las nuevas tecnologías, usos y beneficios; supervisar el nivel de eficiencia, productividad, competitividad y desarrollo a través de la ciencia, tecnología e innovación con la intención que se hagan las adecuaciones pertinentes.
2. Estudiar, conocer y proponer en las áreas de investigación específica, los beneficios e implementación que se obtendrán de las siguientes áreas:
  - a. Tecnología de la medicina.
  - b. Tecnología orientada a la conservación del medio ambiente.
  - c. Tecnología de la educación.
  - d. Tecnología de energías, sistemas de potencia eléctricas y electrónica de potencia.
  - e. Tecnología en las comunicaciones digitales y procesamiento de señales digitales.
  - f. Tecnologías en el área de las comunicaciones inalámbricas, fibras ópticas y celular como las cinco G y su desarrollo progresivo.
  - g. Tecnologías de superconductores.
  - h. Tecnologías en la nanotecnología.
  - i. Tecnologías de las energías renovables.
  - j. Tecnologías en los sistemas de seguridad y video vigilancia.
  - k. Tecnologías en los sistemas de respaldo y almacenamiento de la energía.
  - l. Tecnologías en el área de la inteligencia artificial.
  - m. Tecnologías de los materiales y su mejor aplicación.
  - n. Tecnologías en la automatización industrial y robótica.
3. Servir de enlace, puente y vínculo con las autoridades regulatorias de que trata esta materia para promover la mutua cooperación con las universidades que tengan como objetivo en su planes de estudio las ciencias bases de investigación tecnológica y apoyar a los colegios y escuelas en la implementación y desarrollo de nuevas tecnologías en beneficio del estudiantado; de igual forma, con empresas privadas y manufactureras que tengan dentro de sus objetivos el desarrollo tecnológico, generación de fuentes de trabajo y proyectos de impacto social en todos los niveles de producción.
4. Aprobar la estrategia nacional de energía y dar seguimiento a la política energética nacional.
5. Fortalecer mediante legislación todo lo relativo a los asuntos mineros, de hidrocarburos, energéticos e industrias, ya sean estatales o mixtas.

6. **Coordinar con el ente regulador lo relativo a las tarifas de los servicios de electricidad, gas, petróleo, combustible e hidrocarburo, así como su debida eficacia.**
7. **Fomentar políticas que promuevan el uso responsable y sostenible de la energía.**
8. **Realizar cualquier otra gestión que le corresponda por su propia naturaleza.**

**Artículo 10.** El artículo 86 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 86. Sesiones.** Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales.

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional se llevarán a cabo de lunes a miércoles de 3:30 p.m. a 7:30 p.m. y los jueves de 9:30 a.m. a 1:30 p.m. en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo disponga **la Directiva de la Asamblea.**

Cuando la Asamblea no sesione por falta de *quorum*, **la Directiva ordenará la aplicación** a los Diputados, que se encuentren ausentes injustificadamente, el descuento proporcional de sus emolumentos que corresponda a un día de labores.

Cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación o el Pleno de la Asamblea lo solicite podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente.

Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno, salvo la Comisión de Presupuesto o las Comisiones que el Presidente o Presidenta de la Asamblea les autorice a sesionar conjuntamente para atender asuntos urgentes.

**Artículo 11.** El artículo 90 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 90. Transmisión de las sesiones.** Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas y transmitidas obligatoriamente **por la radiodifusora oficial del Estado a todo el país y opcionalmente por los medios de comunicación que lo soliciten, dándoles facilidades y espacio físico.**

En caso de no poder **la radiodifusora estatal**, transmitir las sesiones, el Estado tendrá la obligación de garantizar que a través de otros medios llegue la transmisión a todo el país.

**El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional deberá garantizar la transmisión por lengua de señas al menos en uno de los métodos enunciados en el párrafo anterior.**

**Artículo 12.** El artículo 97 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 97. Consideración y aprobación del acta.** Aprobado el orden del día se iniciará la consideración del acta de la sesión anterior.

Una vez aprobada, el Presidente o Presidenta procederá a firmarla, se ordenará el archivo y la correspondiente publicación en la página web de la Asamblea en un término no mayor de setenta y dos horas.

**Artículo 13.** El artículo 111 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 111.** Curso de las propuestas de ley ciudadanas. Las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la **Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana** de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley a la Comisión que corresponda, para el trámite respectivo.

Las propuestas ciudadanas serán consideradas por la Comisión correspondiente para que esta decida sobre su prolijamiento. En este punto la propuesta ciudadana deberá ser sustentada por su proponente con la participación del personal técnico de la Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional.

Las propuestas ciudadanas debidamente prolijadas serán consideradas como proyectos de ley y seguirán el trámite ordinario correspondiente, incluyendo la participación del proponente en todos los debates reglamentarios.

**Artículo 14.** Se adiciona el artículo 132-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 132-A.** Prelación de asuntos de las reuniones ordinarias de las Comisiones Permanentes. El orden del día de las sesiones de las Comisiones Permanentes será fijado por su Directiva, en atención al orden siguiente:

1. Discusión y aprobación del acta anterior.
2. Lectura de la correspondencia que deba ser del conocimiento de los miembros de las Comisión.
3. La comparecencia de los Ministros o Ministras y demás funcionarios llamados a rendir algún informe ante la comisión.
4. Consideración de prolijamientos de anteproyectos de ley.
5. Consideración de prolijamientos de propuestas ciudadanas.
6. Consideración en primer debate de proyectos de ley.
7. Los asuntos no contemplados en los demás numerales de este artículo.
8. Lo que propongan los honorables diputados.

En el caso de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, los nombramientos y ratificaciones que deban discutir serán en el punto 3.

En el caso de la Comisión de Presupuesto, las solicitudes de crédito extraordinario o suplementario, traslados de partidas u otros afines serán en el punto 4.

**Artículo 15.** Se adiciona el artículo 132-B a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 132-B. Aprobación y publicación de las actas de comisión.** Las actas de las sesiones ordinarias de las Comisiones Permanentes serán discutidas y aprobadas en la sesión ordinaria siguiente. Una vez aprobadas, deberán ser publicadas en la página web de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

**Artículo 16.** El artículo 133 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 133. Posibilidad de introducir modificaciones.** Las comisiones podrán introducir las reformas que crean convenientes, siempre que tengan vinculación material o conceptual con el tema del proyecto debatido en su seno.

**Artículo 17.** Se adiciona el artículo 137-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 137-A. Fusión de proyectos.** Previo análisis de los anteproyectos o proyectos, si dos o más propuestas distintas versan sobre una misma materia la Comisión competente podrá fusionarlos.

La fusión será autorizada mediante la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

La Comisión ordenará la elaboración de un texto único que contenga los aportes de las iniciativas de ley.

**Artículo 18.** El artículo 138 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 138. Texto Único y pliego de modificaciones.** Si el proyecto de ley original sufre modificaciones, adiciones, supresiones, reformas o presentación de proyectos nuevos en el primer debate, estas serán redactadas en texto único, y deberán ser aprobadas por mayoría de los miembros de la Comisión.

En caso de que la Comisión decidiera adoptar el proyecto de ley original sin introducir ningún tipo de reforma o alteración, igualmente deberá remitir un texto único al Pleno firmado por los miembros de la Comisión, ratificando de esta forma la aprobación de dicho proyecto en la forma en que fue presentado.

Todos los Diputados o Diputadas podrán proponer modificaciones a los proyectos de leyes, preferentemente en la Comisión que los estudia en primer debate.

En el caso de examen de proyectos devueltos objetados por el Órgano Ejecutivo, la Comisión remitirá al Pleno un pliego de modificaciones para que sean sometidas a votación solo los artículos objetados.

En todo caso, la Secretaría General entregará copia del proyecto original a todas las curules.

**Artículo 19.** El artículo 139 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 139. Devolución del proyecto al Pleno.** Una vez aprobado, modificado o negado el proyecto en primer debate, la Comisión lo devolverá al Pleno de la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, en forma de texto único, o en

**pliego de modificaciones en caso de los proyectos objetados**, junto con el respectivo informe motivado, que explicará los cambios realizados.

**Artículo 20.** El artículo 140 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 140. Distribución del proyecto e informe.** Presentado un proyecto de ley con el respectivo informe del primer debate, la Secretaría General **deberá hacerlos llegar en formato electrónico** para que cada Diputado o Diputada tenga el documento para su estudio y análisis. **Así mismo, deberá asegurar su publicación en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.**

**Artículo 21.** Se adiciona el artículo 146-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 146-A. Propuesta de devolución a primer debate.** Si durante el segundo debate el Pleno de la Asamblea Nacional considera que es necesario ampliar consultas sobre el proyecto en discusión, será admisible la proposición y aprobación de que el proyecto vuelva a primer debate para tal fin.

**Artículo 22.** El artículo 148 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 148. Derecho a proponer modificaciones y prohibición de materia extraña.** Cualquier Diputado o Diputada podrá proponer la incorporación de artículos nuevos **que tengan conexión material o conceptual con lo que se discutió en el primer debate**, la eliminación de artículos existentes o modificación a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada parte del artículo que haya sido puesto en discusión y los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.

Tales modificaciones se podrán proponer siempre que no versen sobre materia extraña a la del proyecto, **es decir, sobre temas que no tienen vinculación material o conceptual con el objetivo del debate**, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno, pues en esos casos, el Presidente o Presidenta los rechazará de plano.

**Artículo 23.** El artículo 163 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 163. Revisión y corrección de estilo.** En la revisión y corrección de estilo de los proyectos aprobados en segundo debate, se realizará lo siguiente:

1. Las correcciones gramaticales.
2. La coordinación y arreglo de las partes en que los proyectos estén divididos por títulos, capítulos y artículos.
3. La inclusión de las propuestas aprobadas por el Pleno en segundo debate.
4. La redacción definitiva para que cada título de ley exprese claramente la materia de que trata.
5. La verificación y enmienda de las citas que se hagan de otras leyes.
6. La corrección de los errores de construcción o de cualquier otro orden que se observen y que sea preciso rectificar.

7. La observancia de las directrices de técnica legislativa.

Cumplidas estas funciones, la Secretaría General presentará el proyecto en la forma definitiva en que debe ser aprobado en tercer debate junto con el informe técnico respectivo. **Una vez cumplido el trámite señalado dicho proyecto de ley, será publicado, en su forma final, en el sitio web de la Asamblea Nacional para el seguimiento de la ciudadanía.**

**Artículo 24.** El artículo 173 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 173.** Reglas para las intervenciones durante la discusión. En cada tema participarán todos los Diputados o Diputadas que así lo deseen, por un tiempo máximo de treinta minutos, sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas.

Aquellos Diputados o Diputadas que hayan participado conforme al párrafo anterior, **previa solicitud al director del debate**, podrán intervenir, por segunda vez, por un tiempo máximo de treinta minutos.

Si la discusión lo requiere así, cualquier Diputado o Diputada podrá solicitar un tiempo extraordinario para la oradora u orador, no mayor de quince minutos. El Presidente o Presidenta someterá sin discusión dicha solicitud a la consideración del Pleno.

A juicio de la Directiva, el Presidente o Presidenta o el relator o relatora de la Comisión, podrá intervenir cuando sea necesaria alguna aclaración sobre el proyecto de ley en discusión.

Cuando un Diputado o Diputada esté ausente de la sesión en el momento de corresponderle su derecho de palabra, se entiende que ha renunciado a tal derecho, salvo que se encuentre actuando en una Comisión autorizada para sesionar simultáneamente con el Pleno.

En la discusión de un proyecto de ley en tercer debate, cada Diputado o Diputada podrá participar por una sola vez y por un máximo de diez minutos, **argumentando solo respecto a la conveniencia o no del proyecto.**

**En el caso de las comparencias de los funcionarios requeridos por la Asamblea Nacional de conformidad con el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política, el tiempo de intervención será de treinta minutos por una sola vez.**

**Artículo 25.** Se adiciona el artículo 173-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 173-A.** Derecho a réplica. El Diputado o Diputada no deberá hacer alusión personal de otro Diputado o Diputada. De hacerlo, la Diputada o Diputado aludido tendrá, **inmediatamente finalice la intervención del primero, derecho a réplica por un tiempo no mayor de cinco minutos.**

El uso de la réplica estará sometido a las siguientes reglas:

1. No cabe el derecho a réplica durante el periodo de incidencias.
2. Podrá utilizarse el derecho a réplica durante el debate de un proyecto de ley o de una resolución no legislativa.

3. **La réplica permitirá a quien la solicite aclarar o corregir lo expuesto por quien hizo la alusión.**
4. **No podrá emplearse la réplica para hacer una intervención adicional.**
5. **No se debe usar la réplica para alterar el orden de las participaciones.**
6. **No se concederán réplicas sucesivas.**

**Artículo 26.** Se adiciona el artículo 183-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 183-A. Recesos.** Durante el desarrollo de las sesiones plenarias o de las Comisiones, el Presidente o Presidenta podrá decretar recesos para consensuar propuestas, encontrar vías de avenimiento entre las fracciones parlamentarias, permitir la redacción de propuestas, resolver cuestiones de trámite, aclarar cuestiones de orden, llamar la atención a los Diputados o Diputadas o para normalizar el debate.

**Artículo 27.** El artículo 197 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 197. Modos de votación.** Se establece como voto ordinario el procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación y la forma como votó cada Diputado o Diputada, como la forma primordial de votación de la Asamblea Nacional. En el evento de que por alguna razón no se pueda implementar el voto electrónico, se podrá utilizar los siguientes métodos:

1. **Nominal:** Se efectúa en base al llamado que hace el Secretario o Secretaria General, y cada Diputado o Diputada, al ser nombrado, expresará su voto oralmente. El resultado de esta votación constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma como voto cada uno.
2. **Por mano alzada:** Que se realiza en forma pública y abierta, levantando la mano, cuando el Presidente o Presidenta pregunte si se aprueba lo que se discute. En estos casos es procedente la verificación de la votación por solicitud de cualquier Diputado o Diputada.
3. **Secreta:** Solamente para los casos establecidos previamente en este Reglamento. Se efectúan cuando la voluntad del Diputado o Diputada no es revelada públicamente. Para ello, la Secretaría General dispondrá de una urna cerrada en la cual los Diputados o Diputadas depositarán, según el llamado a lista su voto escrito en las papeletas oficiales previamente repartidas por la misma Secretaría General.

**Adicional se dará la votación por asentimiento que se realiza en forma pública y abierta, golpeando con la mano sobre el pupitre, cuando el Presidente o Presidenta someta a votación los siguientes asuntos:**

1. **Aprobación del orden del día.**
2. **Aprobación de las actas.**
3. **Aprobación de cortesías de sala.**

En estos casos es procedente la verificación de la votación, por solicitud de cualquier Diputado o Diputada.

**Artículo 28.** Se adiciona el artículo 210-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 210-A. Situaciones que motivan las sesiones administrativas.** La Asamblea Nacional podrá reunirse en sesiones administrativas por derecho propio, sin previa convocatoria, para conocer las funciones establecidas en el artículo 161 de la Constitución Política. Dichas sesiones podrán celebrarse en cualquier tiempo y su celebración no alterará la continuidad y duración de la legislatura establecida en la Constitución, ni les pondrán término sino cuando la Asamblea Nacional cumpla con las funciones correspondientes.

**Artículo 29.** El artículo 224 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 224. Licencias.** Todo Diputado o Diputada principal tiene derecho a licencia por enfermedad, durante el tiempo establecido en la ley.

En caso de requerir licencia para ausentarse para cumplir misión oficial en el país o el exterior, debe presentar a la Presidencia de la Asamblea Nacional, solicitud explicativa sobre el motivo de su ausencia y el tiempo que no asistirá a sus deberes dentro de la institución.

La Presidencia de la Asamblea Nacional autorizará mediante resolución dicha licencia y en la parte resolutive, se le requerirá, que al reintegrarse deberá presentar un informe de su gestión.

Durante la ausencia del Diputado o Diputada principal, será reemplazado por su suplente y éste tiene derecho a que su patrono o empleador le expida una licencia durante el tiempo de ausencia del principal.

Los Diputados o Diputadas que no se acojan a las licencias antes descrita (o sea ausencias justificadas) se les realizará el descuento del día o los días que se ausente.

**Artículo 30.** El artículo 226 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 226. Participación del Suplente y Juramentación.** El Suplente del Diputado o Diputada sustituirá al principal en sus ausencias, tanto temporales como permanentes, o cuando se imposibilite su asistencia a reuniones de Comisión o sesiones del Pleno por encontrarse ejerciendo actividades propias de su cargo, siempre que el Suplente haya sido habilitado por el Diputado o Diputada principal para tal menester. En estos casos, el Suplente que actúa prestará juramento ante el Pleno de la Asamblea Nacional al encargarse de la curul por primera vez, por lo que se considerará juramentado para todas las veces posteriores que actúe.

**Artículo 31.** Se adiciona el artículo 230-A de la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 230-A. Deberes de los Diputados o Diputadas.** Sin perjuicio de las obligaciones que este Reglamento establece para los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones, a los Diputados o Diputadas les será exigible una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular, por lo que les está expresamente prohibido:

1. Usar en beneficio propio, de parientes o de terceros, la información reservada o privilegiada a la que tuvieren acceso en razón de la función que desempeñan.
2. Participar en la dictación de normas en su propio beneficio.
3. Usar indebidamente el título oficial, los distintivos o el prestigio de la Asamblea Nacional.
4. Dirigir, administrar, patrocinar o prestar servicios, remunerados o no remunerados, a personas naturales o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios del Estado o que fueren sus proveedores o contratistas.
5. Recibir, personalmente o por interpuestas personas, beneficio originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue el Estado.
6. Usar los bienes públicos recibidos en razón del cargo o para otro lucro personal.
7. Observar las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidades, inhabilidades, prohibición por razón de parentesco y cualquier otro régimen especial que les sean aplicables, y asegurarse de cumplir con las acciones necesarias para determinar si están o no comprendidos en alguna de las prohibiciones establecidas en ellas.
8. Abstenerse de participar, directa o indirectamente, en cualquier proceso decisorio que favorezca, en lo personal, sus intereses o los de su cónyuge, de parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o de su socio en una empresa.
9. Presentar y mantener actualizada una declaración de intereses económicos que incluyan al menos los siguientes:
  - a. Las sociedades u otras entidades comerciales en las que posea o haya poseído hasta dos años antes de la toma de posesión alguna clase de participación patrimonial similar o mayor al 1%.
  - b. La participación en directorios, concejos de administración, consejos consultivos y similares, remunerada o no, durante los dos últimos años.
  - c. Los empleos, asesorías, consultorías y similares, en los sectores públicos y privados, remunerada o no, durante los dos últimos años.
  - d. La participación en organizaciones privadas (Partidos Políticos, Asociaciones, Gremios, y Organismos No gubernamentales), de los últimos dos años.

**Artículo 32.** Se adiciona el Capítulo I al Título XIII, denominado Diputados Suplentes, contentivo de los artículos 237-A, 237-B, 237-C, a la Ley 49 de 1984, así:

**Capítulo I**  
**Diputados Suplentes**

**Artículo 237-A. Diputados Suplentes de la Asamblea Nacional.** Los Diputados Suplentes serán elegidos de la misma manera que los diputados principales por el periodo constitucional correspondiente. Su función primordial es asistir a las sesiones del Pleno y Comisiones permanentes en reemplazo de su principal.

El Diputado Suplente, al igual que su principal, siempre que cuente con la habilitación debida, cuentan con iniciativa legislativa, representan a la nación, derecho a voz y voto y sustituirá a su principal en cualquier situación referente a la función del cargo, cuando este no pueda asistir presencialmente.

**Artículo 237-B. Habilitación.** La habilitación es el acto formal, mediante el cual un Diputado principal autoriza a su suplente electo para actuar ante el Pleno y las comisiones permanentes de forma alternada. Dicha designación, se completará mediante nota simple dirigida a Secretaría General. La habilitación podrá ser por uno o más días.

**Artículo 237-C. Derecho al salario.** Los Diputados Suplentes en ejercicio de sus funciones, devengarán un salario especificado en el presupuesto de gastos y funcionamiento de la Asamblea Nacional.

Los ajustes de salario que le correspondan por el ejercicio del cargo a los diputados suplentes serán otorgados en virtud del principio de razonabilidad y no podrán ser inferiores a los de la vigencia fiscal anterior.

**Artículo 33.** El artículo 238 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 238. Medallas.** Se crea la Orden Justo Arosemena como una condecoración que será otorgada por la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

**Artículo 34.** Se adiciona el artículo 238-A a la Ley 49 de 1984, así:

**Artículo 238-A. Composición.** Se crea el Consejo de La Orden Justo Arosemena, que estará compuesto por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, quien lo presidirá, en calidad de Gran Maestro de La Orden; por el Presidente o Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, en calidad de Canciller de La Orden, por el Secretario o Secretaria General y Subsecretario o Subsecretaria General, en calidad de Vicecancilleres de La Orden; el Asesor o Asesora del Presidente la

**Asamblea Nacional, como Consejero de La Orden, y el Director o Directora de la Unidad de Relaciones Internacionales, como Guardián de La Orden, quien custodiará las medallas hasta el día de su entrega y coordinará con la Dirección de Protocolo lo pertinente en cada acto de entrega. Los integrantes del Consejo de La Orden serán portadores de las mismas en los diferentes grados, según su orden. El Consejo de La Orden Justo Arosemena podrá tener su reglamento interno.**

**Artículo 35.** El artículo 239 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 239. Descripción.** La Orden Justo Arosemena consiste en **varias medallas en los siguientes grados: Gran Cruz, Gran Oficial y Comendador, a panameños o panameñas y extranjeros o extranjeras por eminentes servicios prestados a la nación, por virtudes cívicas acrisoladas o por notorios méritos de carácter político, científico, literario, deportivo, cultural, artístico o humanitario.**

**Artículo 36.** El artículo 240 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 240. Otorgamiento.** La condecoración de la Orden Justo Arosemena será otorgada mediante resolución de la Directiva de la Asamblea, que deberá ser aprobada por el Pleno. Dicha resolución contendrá los requisitos de méritos que fundamenten el otorgamiento de esta, **en la modalidad que le corresponda.**

**Artículo 37.** El artículo 241 de la Ley 49 de 1984 queda así:

**Artículo 241. Entrega.** La condecoración **de la Orden Justo Arosemena será entregada al recomendado en un acto formal, en sesión solemne, ante el Pleno de la Asamblea Nacional.**

**Artículo 38.** La Asamblea Nacional elaborará un Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que contenga todas las reformas que se le han efectuado hasta la fecha y las disposiciones de la presente Ley.

Este texto contendrá numeración corrida, que inicia por el artículo 1, e incluirá los elementos de técnica legislativa y sistematización temática.

Una vez elaborado el texto único, la Asamblea Nacional ordenará su publicación en Gaceta Oficial.

**Artículo 39.** La presente Ley modifica los artículos 10, 14, 16, 25, 26, 36, 46, 86, 90, 97, 111, 133, 138, 139, 140, 148, 163, 173, 197, 224, 226, 238, 239, 240 y 241, y adiciona los artículos 66-A, 132-A, 132-B, 137-A, 146-A, 173-A, 183-A, 210-A, 230-A y el Capítulo al Texto Único contentivo de los artículos 237-A, 237-B, 237-C, 238-A, a la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

**Artículo 40.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Presentado a la consideración de la Asamblea Nacional el día de hoy, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021 por la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.



**H.D. LEANDRO ÁVILA**  
Presidente



**H.D. ZULAY RODRÍGUEZ**  
Vicepresidenta



**H.D. BERNARDINO GONZÁLEZ G.**  
Secretario

**H.D. ROBERTO ÁBREGO TORRES**  
Comisionado



**H.D. FRANCISCO ALEMÁN**  
Comisionado



**H.D. JUAN DIEGO VÁSQUEZ G.**  
Comisionado

**H.D. JAIRO A. SALAZAR**  
Comisionado



**H.D. LILIA E. BASTISTA G.**  
Comisionada

**H.D. YANIBEL ÁBREGO S.**  
Comisionada