Congreso de los Diputados

Cooperación Española

aecid

CEDDET

Revista de la Red de Expertos en

Parlamentos

ENTREVISTAS

ELÍAS CASTILLO Secretario General del Parlamento Latinoamericano y Diputado de la República de Panamá

PEDRO OSCAR PESATTI Vicegobernador y Presidente de la Legislatura de Río Negro (Argentina)

FIRMA INVITADA

ÁLVARO HERNÁNDEZ El Derecho de Enmienda visto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica

PANORÁMICAS

Panamá y Republica Dominicana

ACTIVIDADES DE LA RED DE EXPERTOS EN PARLAMENTOS

2016

Número 12

REDACCIÓN

Andrés Wong Pimentel
REDACTOR JEFE
ASESOR LEGAL DE LA ASAMBLEA
NACIONAL DE PANAMÁ

Isabel Revuelta
COORDINADORA INSTITUCIONAL.
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (ESPAÑA)

Álvaro Hernández
COORDINADOR LATINOAMERICANO
ASESOR DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

Fundación **CEDDET**

María Sanz Oliveda
GERENTE DEL PROGRAMA "REDES DE EXPERTOS"

Bárbara Gómez
COORDINADORA RED DE PARLAMENTOS

Elena Pérez Landa
COORDINADORA DE PUBLICACIONES

CONTACTAR
redes@ceddet.org

ACCESO A LA RED DE EXPERTOS
www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL 3

ENTREVISTA
ELÍAS CASTILLO
Secretario General del Parlamento Latinoamericano y Diputado de la República de Panamá. 4

ENTREVISTA
PEDRO OSCAR PESATTI
Vicegobernador y Presidente de la Legislatura de Río Negro (Argentina) 9

FIRMA INVITADA
ÁLVARO HERNÁNDEZ
El Derecho de Enmienda visto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica 15

PANORÁMICAS
Panamá
La Asamblea Nacional de Panamá y la digitalización
ELOY ARMANDO VIVAR GAITÁN 20

República Dominicana
La Gestión por Resultados en la Estandarización de Informes de Fiscalización y Control: el Caso de Éxito del Congreso Nacional de República Dominicana
GUSTAVO BARREIRO 26

ACTIVIDADES DE LA RED DE EXPERTOS EN PARLAMENTOS 41

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

EL PODER DE LA INFORMACIÓN, LOS PARLAMENTOS Y LA REVISTA DE LA RED

ANDRÉS WONG PIMENTEL
REDACTOR JEFE

Como lo han dicho y repetido muchos, el poder de hoy día radica en la información. En lo que concierne a los que estamos vinculados por trabajo o por otra razón a los Parlamentos, la información representa la materia prima del quehacer parlamentario, la cual se recibe, se procesa, se transmite, se modifica y se produce en las cámaras para el logro de los objetivos institucionales, definidos en la constitución de cada país, esencialmente la aprobación de las normas generales que requiere toda sociedad y la fiscalización de la administración pública.

Un tema que viene de la mano es la asimetría en la posesión y el control de la información que tienen los órganos ejecutivos y sus agencias frente a los Parlamentos, los que han de contentarse con los informes orales o escritos que presentan los funcionarios encargados de las instituciones, a instancias de las cámaras. Por ello es necesario, hoy más que nunca, que los órganos legislativos aprovechen las herramientas que ofrecen las TIC para acceder a información de dominio de los ejecutivos, a fin de poder cumplir a cabalidad sus funciones.

En la misma línea, destaca el hecho de que a través de las redes sociales y de los dispositivos electrónicos, los ciudadanos participan en la creación, modificación y transmisión de la información lo que impacta en todos los órdenes de la vida en sociedad. Por ello, más allá de que se transmitan en vivo o en diferido los debates plenarios por sistemas de radio y de televisión abierta o cerrada, los ciudadanos tienen la capacidad de conocer en tiempo real los asuntos que se discuten y de articular movimientos a favor o en contra, con el poder de impulsar o de frenar temas de la agenda parlamentaria.

Todo ello nos hace valorar el enorme potencial que representa la Red Iberoamericana de Expertos en Parlamentos para el intercambio de información entre quienes participamos de este espacio digital birregional y particularmente el vehículo de comunicación que constituye la Revista de la Red, cuyo primer número se publicó el segundo semestre de 2007 y ya contamos 12 números que aportan visiones, enfoques, procedimientos y prácticas en el ámbito legislativo.

En esta edición contamos con valiosos aportes de Álvaro Hernández, Eloy Vivar, Gustavo Barreiro, entrevistas al Secretario General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, el Diputado Elías Castillo, así como al Vicegobernador y Presidente de la Legislatura de Río Negro en Argentina, Profesor Pedro Oscar Pesatti. Agradecemos a cada uno de ellos por compartir sus saberes con nuestros lectores.

Confiamos en que sean de interés general los trabajos que presentamos en este número, brinden información útil para el análisis cotidiano, provoquen la necesidad de ampliar sus contenidos y alcances, o conduzcan a reflexionar sobre nuestras realidades compartidas, con lo cual habremos alcanzado el objetivo de este medio que es difundir el conocimiento.

Elías Castillo

Secretario General del Parlamento Latinoamericano y Diputado de la República de Panamá

entrevista

Hoy día ostenta el record de ser el político vigente con más tiempo en la política panameña. ¿A qué atribuye su éxito?

Yo siento que hay un elemento en la vida para todo, para el matrimonio, para todo, que se denomina credibilidad. El problema es que los políticos que acuden ante el electorado generalmente ofrecen más allá de su capacidad de respuesta, olvidando que después van a regresar a pedir la reelección. Siempre hemos sido cuidadosos en ese sentido y a la gente no le ofrecemos, sino que nos comprometemos. Hay una diferencia entre ofertar y comprometerse, mi compromiso ha sido garantizar una asistencia permanente en mi curul, la cual en 15 años no registra ausencia, además participar en los debates, tener iniciativas legislativas, estar en contacto con la comunidad y tener una oficina en el circuito para recibir a los electores y a los ciudadanos en general para escucharles sus problemas.

A usted le correspondió presidir la Asamblea Nacional Constituyente de 1972 a la edad de 23 años. ¿Qué consejo le daría a los jóvenes para que encuentren espacio en la política y tengan la oportunidad de incidir en los asuntos nacionales y locales como usted lo hizo a tan corta edad?

Yo siento que el joven no se puede aislar, todo lo contrario, tiene que incorporarse, interesarse por la vida nacional, por los temas de país y además de eso adquirir un nivel de formación política que no significa política electoral. La gente confunde, la actividad política es bonita, es sana. El tema de la confusión o distorsión se da en el proceso político electoral. Ellos deben empezar por interesarse en tener participación en los foros, en las conferencias y no necesariamente tiene que afiliarse a un partido político para destacar. Cuando fui Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de

Corregimiento, a los 23 años, no pertenecía a ningún partido. En aquel momento los partidos estaban disueltos, y mi participación fue libre e independiente y creo que eso es lo que tiene que hacer la juventud. También se requiere que los colegios, las clases de gobierno y las asignaturas que tienen que ver con las actividades cívicas y políticas influyan y contribuyan a formar al joven. A su vez, el joven por su propia cuenta tiene que interesarse en temas políticos del país, los problemas sociales que se dan y así hacerse sentir vía partido político o vía sociedad civil o como ciudadano independiente y buscar el espacio para estar en los medios y ser vocero natural en su área, en su comunidad para crecer, paralelo a su formación académica y profesional, que es importante y no debe ser descuidada.

Estuvo usted al lado del General Omar Torrijos Herrera en momentos que se negociaban los Tratados Torrijos Carter. ¿Cúal considera usted que es la lección más importante que el proceso de descolonización dejó?

Primeramente debo decir que el General Torrijos supo interpretar y ser vocero de una lucha generacional que se había dado. Cuando se firman los Tratados Hay- Bunau Varilla, Panamá se sintió incómoda y comenzó a hacerse sentir con protestas. Sobre todo por la presencia norteamericana, ya que una cosa era la Administración del Canal y otra cosa era la Zona del Canal. En la franja canalera había autoridades norteamericanas que administraban la justicia, ejercían el servicio de policía y tenían injerencia en la vida nacional. El General Torrijos tuvo una claridad meridiana y desde 1972, cuando se instala la Asamblea Nacional Constituyente, en su discurso incorporaba el tema de la recuperación del Canal de Panamá y de allí emprende ese trabajo organizado y se supo concertar también que esto se convirtiera en la religión que unía a todos los panameños. Aparte de esto, fue más allá de las fronteras nacionales, buscó apoyo en América Latina y que los gobiernos de la región se identificaran y respaldaran a Panamá. Además, logró que Josip Broz Tito, Presidente de Yugoslavia y del Movimiento de los No Alineados, viniera a Panamá en la década del 70, siendo el único país de América Latina que visitó y fue justamente por la comunicación que tenía con el General Omar Torrijos. Con el apoyo del Movimiento de Países no Alineados, tercermundistas que respaldaron la causa panameña, se cumplió con el objetivo de que se firmaran los tratados.

Como legislador y diputado electo por 6 períodos consecutivos ha podido observar la evolución y dinámica del Órgano Legislativo y su relación con el Órgano Ejecutivo desde 1990 hasta la fecha. ¿Que podría mejorarse en el Parlamento en las funciones de fiscalización, legislación y representación electoral?

La Asamblea Nacional viene renovándose cada cinco años en un cincuenta por ciento de los diputados, más o menos; pero resulta que los que llegan nuevos no llegan a hacer las cosas diferentes ni a mejorar; más bien se llega a veces pensado en cuáles son los beneficios que hay, las utilidades que se pueden obtener y eso genera una debilidad en este Órgano del Estado. Yo creo que ha faltado que posicionemos a la Asamblea como el verdadero poder del Estado que ejecute su rol como ente fiscalizador. Por eso el constitucionalista le da al Órgano Legislativo la facultad de nombrar al Contralor de la República para que sea un ente coadyuvante en ese trabajo de fiscalización de los otros poderes del Estado, pero esa tarea no se viene cumpliendo. En materia legislativa somos muy complacientes en darle prioridad a los proyectos que emanan del poder ejecutivo y de otras entidades por encima de las iniciativas de nosotros los propios diputados. Esa es otra debilidad, es decir que generalmente, con excepción de este quinquenio, la Asamblea Nacional, el partido o la bancada del partido que está en el poder es mayoritaria y en consecuencia suele ser muy consecuente con las directrices y orientación del poder ejecutivo. En este quinquenio se presenta una variante, ya que hay tres fuerzas políticas y ninguna controla mayoritariamente la Asamblea Nacional, habiéndolo querido el electorado de esa manera. La Asamblea se presenta como un organismo débil en los derechos y deberes que le asisten como poder del Estado.

En sus distintos períodos como parlamentario le ha correspondido estar tanto en Gobierno como en oposición. ¿Cómo considera usted que debe ser la relación de una bancada o fracción con su partido en cada circunstancia?

Tiene que haber una comunicación respetuosa entre la dirigencia o conducción del partido con la bancada dentro de la Asamblea Nacional, eso es lo que debe ser. Cuando eso no se da, entonces hay distorsiones. Y tiene que ser una relación respetuosa entendiéndose que la bancada forma parte de un poder del Estado y que como tal tiene competencias propias de nosotros como diputados y que no siempre tiene que haber injerencias partidistas dentro de las decisiones que son propias del Diputado, siendo eso así yo creo que hay que saber ubicar con sentido de responsabilidad lo que es la relación del diputado con el partido de donde procede o por el cual llegó a la Asamblea y otra lo que son sus competencias, sus deberes dentro del Órgano Legislativo.

Desde hace mucho se viene hablando de las crisis de los partidos y de la política pero en lugar de ser coyuntural parece ser estructural. ¿Cómo evalúa la política en general en estos tiempos?

Si, la verdad es un fenómeno mundial. El tema de la debilidad de los partidos políticos es que han dejado de ser partidos ideológicos para convertirse en partidos electoreros, se han desnaturalizado en el caso de Panamá, de América Latina y del mundo. Yo diría que hay una crisis en el contenido de los partidos políticos, se ha debilitado incluso el nivel de su dirigencia. Han cesado los caudillismos, que tampoco eran lo mejor en la América Latina, ya que era muy propio de regímenes donde había un mando vertical. Hoy ha mejorado desde el punto de vista de la participación, es decir, las bases tienen un peso para los efectos de las decisiones de los partidos. Pero también hay otro fenómeno, que el partido que gana las elecciones y asciende al poder, generalmente el Gobierno secuestra al partido, lo inmoviliza y no le da la dinámica para que tenga la fuerza requerida para cuando tenga que presentarse a una nueva contienda electoral. Eso es una cosa que hemos podido experimentar en mi partido y en los partidos que tienen vida política en Panamá. No tienen ideología o la han disminuido, están desvinculados de los organismos internacionales ideológicos y se ha debilitado esa situación. Fundamentalmente el clientelismo es un flagelo que está muy compenetrado en los partidos políticos y eso hace tremendo daño a la democracia. Porque la democracia no es una contienda electoral, la democracia es mucho más que eso. La democracia es mucho más que cada período elegir sus dignatarios, su presidente y sus diputados, alcaldes y concejales, es mucho más que eso, es robustecer los poderes del Estado pero también con la separación que le señala la Constitución Política. Yo creo que hay que retomar esa formación y esa fortaleza política ideológica de los partidos y sacar ese flagelo de clientelismo de su interior.

En la actualidad usted ejerce como miembro de la Junta Directa del Canal de Panamá en representación de la Asamblea Nacional. ¿Cómo valora el hecho de que Panamá haya obtenido rentabilidad, confiabilidad y eficiencia con el Canal construido por los norteamericanos y al mismo tiempo haya construido un nuevo juego de esclusas que cambiará la manera como se transporta la carga vía marítima?

Siempre se dijo que el Canal era la religión que une a todos los panameños y aún ahora para el acto de inauguración de la ampliación se demostró que en Panamá, partidos políticos, medios de comunicación, todo el mundo se identificaba, hasta las empresas en su publicidad la vinculaban con la ampliación del Canal de Panamá.

Yo creo que en ese sentido Panamá ha demostrado ser responsable desde que se firmaron los tratados, y comenzó a prepararse para cumplir esa responsabilidad que adquiría, desde el punto de vista de la imagen internacional pero también desde el punto de vista del servicio a las empresas navieras del mundo o usuarios del Canal de Panamá. Se ha ejercido con eficiencia. El Canal hoy, está en un 99% administrado por panameños con sentido de responsabilidad, tanto en la administración de lo que fue el Canal que se inauguró en 1914 como ahora con la ampliación y se creó por Constitución y por ley una institución, una administración separada de los vaivenes políticos y de las decisiones del Poder Ejecutivo. Para lo único que la Autoridad del Canal de Panamá tiene que acudir al Gobierno es para que le apruebe su presupuesto. Que se aprueba en Junta Directiva del Canal, se lleva a Consejo de Gabinete y luego es aprobado por la Asamblea Nacional como Ley de la República. Pero de allí la Autoridad del Canal se administra con toda la autonomía, hay sí, un Ministro de Estado que preside la Junta Directiva, eso es bueno, porque permite que el Ejecutivo esté enterado de lo que ocurre o pueda dejar de ocurrir, vía ese ministro, transmitir mensajes a la Junta Directiva y por ende a la Administración del Canal. Por ello, el haber separado la política del Canal de Panamá y haberle dado ese nivel de autonomía, ha sido un elemento positivo para la eficiencia con que se ha venido administrando el Canal hasta el día de hoy.

Ha ocupado el cargo de Presidente del Parlamento Latinoamericano y Caribeño por dos períodos consecutivos y hoy es el Secretario General de ese organismo con sede en Panamá, ¿cuál considera usted que es el aporte que el Parlatino hace a la integración latinoamericana?

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño con su sede en Panamá cumple un poco el sueño de Bolívar que visualizaba a Panamá como la capital, de acuerdo a la Carta de Jamaica. El Parlatino que es el organismo más antiguo y representativo de América Latina al estar cumpliendo 52 años, ha convertido a Panamá en la capital de la democracia Parlamentaria de América Latina. Eso es de prestigio para Panamá pero también fortalece el organismo. Por primera vez el Parlatino se da un edificio propio en Ciudad de Panamá; es aquí donde convergen los parlamentarios de toda América Latina a discutir la diversidad de los temas inherentes a la Región, con trece comisiones que son muy similares a las que existen en los Congresos Nacionales por la variedad de los asuntos que se tratan, háblese de Educación, de Salud, de Agricultura, de Medio Ambiente y de todos los temas que se ven y se atienden en la Administración Pública. También el Parlamento Latinoamericano los ve y los discute y los sugiere a los Congresos Nacionales para que sean considerados en las legislaciones propias de cada uno de los países, de ese modo contribuye a la integración regional.

Como Co-vicepresidente de la Asamblea Parlamentaria Eurolat, Europa-Latinoamerica. ¿Cómo considera que es esta relación?

Si bien es cierto hoy la tecnología permite una rapidez en la comunicación, es importante esa Asamblea Eurolat, Europa- América Latina porque permite que compartamos temas, algunos que son comunes y otros temas que crean fricciones entre los dos continentes, entre los dos parlamentos regionales. Que nos reunamos dos veces al año, una en Europa y otra en América Latina, permite que podamos intercambiar criterios. Por ejemplo, se discutió en Lisboa recientemente en Junta Directiva de Comisiones, el tema del aporte financiero a los partidos políticos y ese tema va a ser discutido por la Asamblea General que va a tener lugar en septiembre en Montevideo, Uruguay y así como ese, el tema migratorio, el tema económico y otros temas más son discutidos en gran debate con fluidez de las dos partes Europa- América Latina. Yo creo que eso es bueno porque así como los poderes Ejecutivos, los jefes de Estado suelen reunirse para discutir temas que luego son llevados a los congresos nacionales como convenios o tratados, igualmente los parlamentarios tenemos que hacer lo propio, tener ese intercambio de opiniones y de experiencias para fortalecer, robustecer las acciones de los Congresos en nuestros respectivos países y sobre todo con esa enseñanza que nos deja Europa desde el punto de vista que pudo concertar la Unión y crear un Parlamento para toda Europa.

Acá un poco parecido es el Parlatino, pero le falta cumplir algunas etapas para que pueda ser un organismo similar, no obstante, nos permite que podamos tener esos intercambios. Para mí eso es valioso, es importante que podamos adquirir su experiencia, y que ellos adquieran la nuestra porque son dos continentes que han tenido históricamente muy buen relación, mucha comunicación. Uno suministra materia prima, el otro genera la materia industrializada y la tecnología. Pero hoy América Latina ya tiene un peso muy específico, político y económico. La democracia en América Latina es robusta, se ha fortalecido. Incluso ha madurado políticamente desde

el punto de vista que se admiten y se respetan las ideologías de los Gobiernos que han surgido en las dos últimas décadas. Por eso, ese intercambio yo lo califico como necesario y positivo.

¿Quiere transmitir algún mensaje final a los lectores de la Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos?

Primeramente agradecer a la Revista el interés que toma de recoger mis impresiones y opiniones sobre temas políticos y sobre temas parlamentarios; así pues yo lo que siento es que tenemos que ser proactivos, tenemos que darle dinámica a la vida política y fortalecer la ideología de los partidos. Pero, además de eso cuando se gobierna, debe hacerse pensando no en la membrecía del partido sino en el país, porque el partido debe gobernar para el país, para los distintos sectores. A su vez, tenemos que fortalecer la democracia, pero para fortalecerla tenemos que tener partidos robustos, partidos verdaderamente constituidos ejerciendo la democracia a lo interno.

Pedro Oscar Pesatti

Vicegobernador y Presidente de la Legislatura de Río Negro (Argentina)

entrevista

Nos gustaría que nos hiciera una pequeña panorámica de su vida.

Nací en Viedma. Toda mi familia nació también en esta ciudad al punto que por el lado de mi abuela paterna desciendo de los pioneros que llegaron inmediatamente después de la fundación de Viedma, en 1779. Soy rionegrino con varias generaciones que me anteceden y mis hijos también lo son.

Soy Graduado en Letras y he ejercido la docencia en el ámbito universitario. Escribí un libro, sobre un hecho de gran relevancia en mi región, que combina el relato histórico y la ficción. Soy autor también de dos estudios preliminares de una colección de libros de viajes de la Editorial Continente.

Durante cuatro años escribí una sección semanal en un diario local que se llamaba "La página de mirar". Tengo algunos premios literarios y la escritura es una de mis grandes pasiones.

Luego de éste rico caminar académico y personal que nos relata, puede compartir con nosotros. ¿En qué circunstancias inicia su carrera en la Legislatura de Río Negro?

Fui electo legislador en 2007 y en ese primer período me tocó ser parte del principal bloque de la oposición parlamentaria. En 2011 fui reelecto y durante algo más de la mitad de ese mandato me tocó conducir el bloque oficialista.

En julio de 2014, luego de la muerte de la persona que ejercía esa función, comencé a ocupar el cargo de Vicegobernador, elegido por la Legislatura a propuesta del Gobernador tal como lo determina la Constitución y la ley de acefalía de Río Negro.

¿Podría comentar los ejes que guían su acción parlamentaria como Presidente de la Legislatura de Río Negro?

Son los ejes de nuestro Gobierno: construir siempre a partir del que piensa distinto nosotros. Transformar la diferencia en punto de partida. La democracia siempre nos pide y nos exige a quienes representamos a la mayoría que garanticemos la polifonía de voces que es consustancial a nuestro sistema político. No sancionar al que piensa distinto sino considerarlo como el mejor aliado pues nos suma un ángulo de mirada que nosotros no tenemos.

Así como yo puedo ver a espaldas de mi interlocutor y mi interlocutor a mis espaldas, en cualquier instancia de relación que pueda imaginarme, así también debemos entender que sucede en la relación del oficialismo con la oposición: ambos son interlocutores que pueden ver a las espaldas del otro.

Y en consecuencia esa posibilidad de ver lo que el otro no puede, confirma y demuestra que en la democracia el Gobierno es la suma de uno y de otros y jamás expresión de una mirada hegemónica de unos sobre los otros.

Respecto del sistema parlamentario unicameral que tiene Río Negro, y que por inspiración no es tradicional en casi toda América. ¿Cuáles son, *grosso modo*, los sistemas de elección, las competencias y funciones de la Legislatura y cómo cree que funciona el sistema en su conjunto, como un unicameralismo fuerte o débil?

La Legislatura de Río Negro tiene un sistema de tratamiento de las leyes en dos etapas: una, en la cual la Legislatura aprueba el texto y lo debe poner en consideración de la población para ser observado y otra, que jamás puede sobrevenir antes de los quince días de la aprobación, donde la Legislatura sanciona la ley.

También, desde hace dos años aproximadamente, la Legislatura vota todas las leyes de manera nominal, con el agregado de que en el cuerpo de la ley debe inscribirse cómo votó cada legislador, incluso si hay ausencias también deben constar. De este modo es mas sencillo para cualquier ciudadano conocer el comportamiento de sus representantes ante el tratamiento de cualquier norma pues no tiene que remitirse al diario de sesiones para saberlo sino que en la propia ley queda para siempre el registro de la votación.

Nosotros impulsamos estas reformas y estamos conformes con los resultados porque hemos logrado un sistema que facilita la aplicación de estos procedimientos utilizando las herramientas que la tecnología del software nos facilita. Los legisladores votan con tabletas que tienen en sus bancas y de manera automática queda registrado su voto para incorporarlo al texto de la ley.

Una institución importante que contempla su Constitución es el sistema político-electoral. En este sentido, ¿existe propuesta de reforma político-electoral en discusión en el Congreso Nacional de Argentina? ¿Puede explicarnos cuál ha sido su operatividad real y cuales aspectos pretenden enfocar?

Se está buscando la implementación del voto electrónico. El argumento para fundar esta necesidad ha estado focalizado en la necesidad de garantizar más transparencia al sistema electoral argentino. Fue un argumento muy fuerte en los sectores de la oposición que hoy, mayormente, forman parte de la coalición que gobierna el país luego del triunfo electoral que obtuvieron en las últimas elecciones.

Argentina no registra desde la recuperación de la democracia en 1983 ningún hecho que nos permita sostener que el fraude electoral existe como un hecho sistémico, tal como sucedió efectivamente en la década de 1930 que se conoce en nuestra historiografía como la Década Infame pero que sus defensores prefirieron llamar la década del fraude patriótico.

En esa etapa de nuestra democracia sí hubo fraude sistémico. De todas maneras incorporar al sistema electoral nuevas herramientas tecnológicas es lógico. Sobre todo si pensamos que estas nuevas herramientas podrían facilitarnos la aplicación de institutos de la democracia directa, como la consulta popular, por ejemplo.

En relación al actual sistema de partidos de Argentina, le pediría que nos diera unas pinceladas sobre lo que usted considera que pueden ser sus limitaciones o fortalezas. Siendo Argentina un país Federal, ¿se replica el sistema de partidos en su Provincia de Río Negro?

Los partidos tradicionales en Argentina están en crisis desde hace varios años. El hecho de que hoy gobierne nuestro país un partido que nació hace apenas doce años marca que las estructuras partidarias tradicionales han perdido terreno en la consideración del electorado.

En mi provincia sucede algo parecido, sobre todo considerando la fuerza a la que yo pertenezco y que es de reciente conformación. Ganamos las elecciones con un gran respaldo popular, al punto que somos el Gobierno que más votos en términos nominales sacó en toda la historia de la Provincia y también en términos porcentuales o absolutos. Estamos en un proceso de reconfiguración del sistema de partidos en la Argentina y el federalismo como concepto organizador de las nuevas fuerzas que van surgiendo es clave.

¿Cuál es el balance que haría usted sobre el papel de la Institución en las necesidades de formación de las Administraciones Públicas (especificar cuál en función del área temática) del país, en los diferentes niveles jurisdiccionales e, inclusive, fuera del país, en la región iberoamericana?

Mi provincia, como creo que sucede en todo el país, tiene una organización del empleo público que en vez de estar basado exclusivamente en las necesidades operativas del Estado se constituyó en cada circunstancia de crisis económica en una forma de amortiguar los efectos de la desocupación.

Tenemos muchos empleados pero ello no significa que los servicios que prestamos sean todo lo bueno que debieran ser en función de la enorme inversión en salarios que realiza la comunidad. En este contexto, la capacitación es un camino necesario para poder aprovechar el recurso humano de la manera más óptima.

¿Han planeado la implementación de la formación online? ¿Utilizan la capacitación en plataforma virtual Moddle? ¿Han detectado mejoras o avances sustantivos a través de ella? (en su caso)

Los modos para la formación y capacitación del personal creo que deben partir primero de la generación de una actitud en los trabajadores basada en la búsqueda permanente de mejorar en lo que nos toca hacer. La actitud es lo que nos define frente a la vida.

Luego los métodos podrán ser más o menos exitosos. Por eso creo que lo primero es la actitud, formarnos en una actitud de superación permanente, de búsqueda de nuevos conocimientos, de superación de lo que somos.

¿Qué importancia concede la institución que usted preside a la generación de una red temática de expertos? ¿Participa, promueve, auspicia alguna? ¿Cómo cree que puede influir su desarrollo en el trabajo de los profesionales de nuestras instituciones latinoamericanas?

Siempre es importante contar con la cooperación de los que más saben y para ello por supuesto que avalamos toda instancia de integración con instituciones que nos puedan ayudar a ser mejores.

¿Qué consideración le merece el concepto de "formación permanente" en el profesional legislativo?

Es un concepto clave en el mundo actual donde los saberes y los conocimientos están en constante cambio. Por lo tanto es el criterio que también debe predominar en la capacitación de nuestro personal.

¿Cuáles son los proyectos que actualmente desarrolla la Institución en relación con América Latina? ¿Considera que es interesante compartir experiencias con otras instituciones homólogas?

Me remito a la pregunta anterior: cuanto más integrados estemos a otras instituciones que compartan con nosotros funciones y experiencias, más sencillo será mejorar y perfeccionar lo que hacemos.

¿Cuál ha sido la experiencia de la Institución en este sentido?

Creo que se ha enriquecido al tomar contacto con otras realidades y experiencias. Lo mismo que sucede en el plano individual y de las personas sucede en el plano de las organizaciones: la relación con el otro siempre es una instancia que nos puede permitir crecer y desarrollarnos. Nunca es recomendable vivir aislados.

¿Cuáles son las principales herramientas que tiene la Institución para fortalecer sus relaciones con sus colegas de América Latina?

Nuestro Parlamento tiene una instancia de integración regional a partir de una comisión de parlamentarios vinculada al MERCOSUR y en la que tenemos un lugar permanente que ocupa un Legislador elegido por la Legislatura para ese fin.

También participamos en instancias de integración con el país hermano de Chile donde anualmente, al menos una vez al año, mantenemos reuniones que buscan fortalecer los procesos de integración política, comercial y cultural.

¿Qué carácter estratégico tiene para la Institución el fortalecimiento de dichas relaciones en un futuro inmediato?

Para nosotros es muy importante el trabajo de integración con Chile. Somos una Provincia que limita con ese país y en consecuencia tenemos realidades comunes entre nuestra región de la cordillera y las regiones de los lagos y de los ríos de Chile, que son adyacentes a la nuestra.

Río Negro, por otra parte, tiene un sólo paso cordillerano, El Manso, y nos interesa poder desarrollarlo por el alto potencial turístico que tiene, al margen de ser el paso más bajo entre Argentina y Chile, lo que significa que jamás se puede cortar por las nevadas.

¿Qué proyectos nuevos tiene la Legislatura en beneficio de las Administraciones Públicas de Argentina y de otros países de la Región?

En referencia a la pregunta anterior, venimos abogando por un sistema simplificado de paso aduanero que nos garantice mayor celeridad en los trámites de paso entre países por la fuerte implicancia que tiene todo ello en la dinámica del turismo.

Reducir el tiempo que demanda el trámite aduanero es muchas veces clave para lograr mayor circulación turística, y más turistas que lleguen a Río Negro para conocer los destinos que tenemos no sólo en la montaña sino también en el mar, sobre todo pensando que pronto tendremos completo el pavimento de la Ruta 23, una ruta de integración entre el Oeste y el Este de la provincia.

¿Cuáles son los indicadores de impacto de la formación en las Administraciones Públicas con los que le gustaría contar? ¿Están trabajando en ello? ¿Se involucra a la ciudadanía en tales gestiones?

Pienso que hoy junto a la capacitación instrumental deberíamos trabajar mucho la capacitación desde el punto de vista motivacional, formar más en el campo de la actitud, hacer del campo de la actitud el punto de partida para lograr mejores desempeños.

Advierto como una crisis en cuanto a que la actitud predominante en el ámbito de la administración estatal está signada por valores negativos, producto, quizás, de discursos que durante décadas buscaron deslegitimar la función del Estado y minimizar el trabajo de quienes forman parte de esa organización.

En este punto me parece que hay mucho para reflexionar y a partir de allí pensar políticas que procuren revertir cuestiones actitudinales que son fundamentales para la organización y para cada individuo que la compone.

¿Podría recomendarnos material de lectura (libros, revistas, sitios web, ponencias académicas) relacionados con la temática que nos ocupa?

Algunas lecturas que a priori me parecen interesantes sugerir son:

"La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina" de David Rock;

"El Estado argentino y los intereses industriales, 1983-1989" de Mario J. Lattuada;

"Industria, Estado y Territorio en la Argentina de los '90" de Víctor Ramiro Fernández, Julio Claudio Tealdo y Marta Luciana Villalba;

"El Estado argentino, 1976-2003: ciclos de ajuste y cambios" de Martín Unzué, entre otros.

Y recomiendo los siguientes enlaces:

www.legisrn.gov.ar
www.rionegro.gov.ar

¿Podría darnos una panorámica respecto de la los logros más destacados en su gestión en la Cámara?

Garantizar una conducción que funda todas sus decisiones en un respeto irrestricto al pluralismo y al que piensa distinto. Esa es la base de toda nuestra acción. Ello nos ha permitido construir grandes acuerdos para el dictado de leyes que merced al trabajo de construcción de consensos logran la solidez de verdaderas políticas de estado.

Finalmente ¿qué mensaje desea enviar a los Parlamentos latinoamericanos y al Parlamento Español?

Honrar lo que los Parlamentos representan: la democracia, la variedad de ideas, de posturas y creencias. El ámbito en el cual la democracia nos pide diariamente que no sólo la admitamos como un medio para autogobernarnos sino como un fin desde una dimensión ética y moral, a partir de la cual la democracia también adquiere los rasgos de una utopía que todos los días nos convoca a dar nuevos pasos hacia una meta que, en la medida que la busquemos y nos comprometamos a seguirla, nos permite perfeccionar las instituciones.

En este punto está el gran desafío: sabemos que los países que mayor nivel de desarrollo tienen son los países que más consolidadas tienen sus instituciones y mayor respeto profesan por ellas.

firma invitada

El Derecho de Enmienda visto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Costa Rica

Álvaro Hernández

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla La Mancha. Actualmente es Asesor del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

PALABRAS CLAVE

Derecho de enmienda, Conexidad, Derecho del legislador, Procedimiento legislativo, Vicio sustancial en el procedimiento legislativo, Publicidad, Seguridad jurídica.

INTRODUCCIÓN

A continuación se detallan algunas reflexiones sobre la conveniencia de observancia del principio de conexidad en el procedimiento legislativo, en la toma de decisiones por parte de los legisladores en sede parlamentaria cuando desarrollan su función de representantes populares. En particular, cuando se formulan modificaciones a una iniciativa legislativa para que esta sea ejecutada, en forma tal, que en el ejercicio del ius in officium no se vea teñida su actuación por inconstitucionalidad.

Lo anterior conlleva al presupuesto de que el legislador no cuenta con absoluta e irrestricta libertad al formular este derecho de iniciativa, considerado por la doctrina como secundaria, sino que se ve en la obligación de delimitar su propuesta al propósito del proyecto legislativo.

Ante la ausencia de la regulación normativa, respecto del contenido que debe cumplir una enmienda, ha sido la Sala Constitucional la encargada de establecer por medio de diferentes, pero reiteradas y consecuentes, líneas jurisprudenciales un Norte al legislador que ha sido observado y aceptado en forma pacífica. En cuanto a un ejercicio del derecho a enmendar proyectos de ley acorde con el Reglamento de la Asamblea Legislativa como del derecho de la Constitución.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Resulta conveniente, antes de cualquier consideración, partir de una noción sobre el tema objeto de este apartado, así parece apropiado transcribir el siguiente concepto: "Se entiende por procedimiento parlamentario la serie de trámites que ha de seguirse para que un texto determinado adquiera fuerza obligatoria de ley"[1].

En igual sentido podemos apreciar la siguiente definición:

> *Procedimiento es, para el jurista, una sucesión jurídicamente predeterminada de voluntades diversas y orientadas a la producción de un acto nuevo, a veces llamado acto total. La unidad de los actos parciales que integran el procedimiento resulta de su conexión teleológica con ese acto final, cuya naturaleza determina las características propias del procedimiento, es decir, la legitimación de los autores, la forma de su participación y el sistema de relaciones entre los actos parciales*[2].

Ambas definiciones muestran una notable coincidencia, estas resultan omisas y denotan la ausencia de un elemento clave o imprescindible como lo es que el procedimiento debe ajustarse tanto a las disposiciones de derecho positivo como a las fuentes del derecho parlamentario.

Cabe señalar que el procedimiento legislativo obedece a dos finalidades en su esencia: en primer término a una política y, en un segundo plano, que no es menos importante la técnica. En relación con la primera debemos señalar que su propósito es garantizar la participación del pluralismo político presente en la Asamblea Legislativa, de forma que no se impida a los grupos minoritarios que tengan una opción para plasmar su opinión sobre el tema de debate. En cuanto a la finalidad técnica se persigue con ella que en los diferentes niveles que va adquiriendo el procedimiento la normativa se vaya adecuando tanto en el fondo como en la forma a la *ratio legis*.

DERECHOS DE LOS LEGISLADORES

Cuando se hace referencia a los derechos de los legisladores esta idea lleva intrínseca otra faceta como son los deberes, no obstante parece que en el escenario parlamentario han pesado más los primeros, sobre este particular ha señalado una parte de la doctrina[3]: "Interesa más la protección de quienes representan a todos los ciudadanos que el hecho de que estos puedan tener algún tipo de obligación, incluso el que puedan tenerlas con quienes representan". El establecimiento de un sistema de rendición de cuentas por parte de los legisladores no se ha visto implementado adecuadamente y la existencia de estos mecanismos lejos de conseguir su propósito se ha tornado en un instrumento para difundir y publicitar la imagen del legislador.

En Costa Rica los derechos del legislador a ejercer su función son regulados en forma general por el mismo Reglamento de la Asamblea Legislativa[4], no se establece límite alguno en el ejercicio del *iuis in officim*, así puede presentar mociones tanto en el sentido cualitativo como cuantitativo. Es decir en ningún cuerpo normativo existe disposición alguna que establezca hasta dónde puede ser modificado un texto legislativo por parte del legislador.

Con claridad meridiana se puede establecer la libertad con que cuenta el representante popular al momento de ejercer su derecho a presentar una moción de enmienda a la iniciativa legislativa, sin sujeción a visto bueno del jefe de fracción o portavoz. Por lo tanto, se ha prestado esta situación como un ejercicio abusivo de dicho derecho, a un grado que ha impedido la discusión de una iniciativa dentro de parámetros de tiempo razonables. Esto ha generado en ocasiones una marcada desnaturalización de la materia o propósito de la que trata el texto base, a un grado de desvirtuar el sentido de este derecho de iniciativa secundario para convertirse en un instrumento empleado por los partidos de oposición para prorrogar la discusión al infinito, lo que hace que deban las fuerzas representadas en el Parlamento buscar puntos de convergencia para continuar con la etapas del procedimiento legislativo.

El derecho de enmienda en sus alcances no ha sido desarrollado normativamente como sucede en otras latitudes como Grecia[5] y Chile[6] que con disposiciones de rango constitucional han establecido la supeditación de cualquier modificación pretendida a la materia de la que trata el proyecto de ley.

---

1. *Pérez, N. (1976).* "Tratado de Derecho Parlamentario", Civitas. Madrid. **2.** Rubio, F. (1994). "V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo", Congreso de los diputados. Madrid: Floridablanca 28071. **3.** Viciano, R. y Soriano, E. (2013). "Estatuto de los Parlamentarios: derechos, deberes y prerrogativas". Material empleado en maestría de Derecho Parlamentario y técnica legislativa. Universidad Castilla la Mancha. **4.** "Artículo 2. Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones de los diputados: 8) Presentar por escrito las mociones que crean oportunas, de acuerdo con lo que se dispone en este Reglamento". **5.** "Artículo 74.- 5) No podrá ser sometido a debate proyecto o proposición de ley alguno que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal. No se someterá a discusión ninguna disposición adicional o enmienda si no tuviera relación con el objeto principal del proyecto o de la proposición de ley. En caso de discrepancia corresponde a la cámara pronunciarse sobre el caso". **6.** "Artículo 56. Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la cámara de diputados con el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

En Costa Rica no existe una norma parecida en el sentido señalado, por lo que ha sido la Sala Constitucional[7] la que ha establecido lineamientos que enmarcan su práctica, los cuales han sido aceptados en forma pacífica por la Asamblea Legislativa así estableció:

> *La facultad de mocionar que el Reglamento de la Asamblea Legislativa concede a todos los diputados, tiene como finalidad asegurar la posibilidad de participación de todos los grupos que la conforman, permitiéndoles ejercer, ampliamente, su papel de formadores de la Ley, sea que estén en la "situación" o en la "oposición" respecto de la opinión de la mayoría, debido a su carácter de representantes del pueblo (artículo 105 de la Constitución). Los únicos límites admisibles a esta facultad son los que expresamente consten en la Constitución Política, o bien en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, siempre que en este último caso no restrinjan en forma excesiva el derecho de todo diputado a mocionar, afectando el núcleo esencial de dicha atribución.*

En la cita el legislador se ve limitado a la letra de lo que señale la Constitución Política como el Reglamento de la Asamblea Legislativa, sin embargo no existe disposición normativa expresa, sino que ha sido la constante y regular jurisprudencia constitucional la que ha venido perfilando este derecho de mocionar, para ello ha recurrido a los principios constitucionales que como fuente del derecho parlamentario han desarrollado el principio de conexidad, que se ve vinculado en forma estrecha al derecho de enmienda.

SIGNIFICADO DEL DERECHO DE ENMIENDA

En el lenguaje parlamentario el concepto de enmienda coincide con la doctrina española[8]: "se entiende por enmienda una propuesta de modificación de un texto de iniciativa que está siendo discutido. Es lugar común considerar la enmienda como un instrumento parlamentario que se articula principalmente en los procedimientos legislativos y permite la inexcusable participación de los distintos grupos políticos y representantes, en el proceso de formación de la ley".

La referencia a la "modificación de un texto de iniciativa" permite desarrollar un contenido intrínseco, pues el ejercicio del derecho de enmienda presupone en forma imperativa la existencia de una iniciativa previa a la que se van a referir las modificaciones que se formulan, esta situación viene a establecer una relación de subordinación o accesoriedad respecto del proyecto legislativo.

Otro aspecto es su condición de instrumento parlamentario que se ha diseñado para hacer efectiva la participación de las diferentes fracciones representadas en la Asamblea Legislativa, es decir el pluralismo político que durante el *iter* parlamentario formulan propuestas con la finalidad de rediseñar el proyecto original. Alcanzando de esta manera el principio democrático del procedimiento legislativo al permitir a las minorías representadas en la cámara manifestarse en torno a la iniciativa formulada mediante la contradicción, la oralidad y la publicidad que conlleva una nueva propuesta modificativa que al formularse, discutirse y aprobarse o no las modificaciones irán ahormando el proyecto.

CONCEPTO MATERIAL DE ENMIENDA

Esta acepción viene a incorporar un elemento fundamental como es la congruencia necesaria que debe existir entre la enmienda y el texto enmendado, de esta manera se puede afirmar que una moción de enmienda debe ajustarse a la materia que trata el proyecto de ley que se pretende modificar.

En este sentido es conveniente citar lo que apunta la doctrina española[9].

> La materia entendida no como el sector del ordenamiento o de la realidad en el que se inscriba la regulación, sino como el objeto que dentro de ese sector sea regulado… Con arreglo a la nueva doctrina, la conexión de la enmienda con el texto enmendado es una conexión no ya de materia, sino de objeto. Esto es recuperando una caracterización empleada líneas atrás, una relación de *homogeneidad* material (el destacado es del original).

En esta forma se indica la necesidad del establecimiento de una conexión de orden cualitativo entre la enmienda con respecto al texto objeto de modificación, situación que viene a desembocar en el respeto del objeto que enmarca la iniciativa legislativa, así es preciso ajustar el derecho de mocionar por parte del legislador sobre un texto legislativo al derecho y los principios que informan la Constitución Política.

La Sala Constitucional en la resolución señalada anteriormente establece la necesidad del sometimiento de una modificación que se pretenda formular a un proyecto de ley, debe ser con apego a: "su mismo objeto y sentido", lo que implica necesariamente que no puede ser empleado su derecho de enmienda para evitar el inicio de un nuevo proce-

7. Resolución de Sala Constitucional N. º 2230, del año 2000. **8.** Redondo, A. (1997). "La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución", Parlamento y Justicia Constitucional. Barcelona: Asociación de Letrados de Parlamentos Pamplona Aranzadi. **9.** Arce, J. (1994). "El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, año 14, (41), pág. 165.

dimiento que conlleva la presentación del reciente proyecto legislativo. A mayor abundamiento sobre el tema el citado Tribunal ha sido prolífero en su jurisprudencia sobre el tema de la necesaria conexión entre la propuesta legislativa y la potestad de enmienda con que cuentan los legisladores así ha señalado:

> En efecto, el texto aprobado en esa ocasión contiene disposiciones referentes a los servicios de radiodifusión, originalmente no contemplados en la iniciativa en consulta, es decir, no incluido en el proyecto que se ordenó publicar el día 7 de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. Si bien el proyecto inicialmente dictaminado por la Comisión Especial regulaba en forma amplia el uso del espectro radioeléctrico, lo cierto es que no incluía disposiciones concretas referentes a la radiodifusión. Debe tenerse en cuenta, que la inclusión de modificaciones a un proyecto de Ley, por vía de moción de fondo, debe, en buena técnica legislativa, limitarse a cambiar el sentido o las consecuencias de ciertas disposiciones, y nunca a la introducción de temas novedosos y desconocidos para los diputados que intervienen en la dinámica legislativa, por cuanto ello implicaría la desnaturalización del trámite legislativo y la utilización de las figuras de la "moción de fondo" para -en realidad- provocar la discusión de un verdadero "nuevo proyecto". Para la inclusión de nuevos textos, deben seguirse, rigurosamente, los trámites establecidos en el artículo 124 de la Constitución Política, así como en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en especial en lo que se refiere a la iniciativa de la propuesta y a su publicación en el Diario Oficial "La Gaceta". En cuanto al primer aspecto, lo referente a la iniciativa en la formación de la ley, resulta de la mayor importancia en este caso, pues el texto introducido por la vía de moción de fondo desconoce que en principio, en el período de sesiones extraordinarias, solamente el Poder Ejecutivo está facultado para la presentación de proyectos de ley. En caso de inclusión por vía de moción de un texto que pueda ser considerado innovador, en el sentido que acaba de ser explicado, se entiende que ha existido exceso en la facultad de enmienda con que cuentan los diputados, produciendo la inconstitucionalidad de dicha adición (lo destacado es propio).

La jurisprudencia señalada parece clara al establecer el necesario respeto a la homogeneidad y congruencia que debe existir entre una moción de fondo que pretenda modificar una iniciativa legislativa y esta. El exceso de este tipo de acciones violentan el derecho de la Constitución y recuerda a los representantes populares su deber de conducir una nueva propuesta por los causes constitucionales y reglamentarios que se han diseñado.

INCIDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN LA DETERMINACIÓN DEL LEGISLADOR

La irrupción de la Sala Constitucional en el escenario de la política costarricense ha significado, sin lugar a dudas, el establecimiento de límites claros al Poder Legislativo, frontera que nunca se había establecido con la claridad de hoy en día.

La Sala Constitucional ha funcionado durante casi tres décadas, espacio de tiempo en que se han levantado en su contra voces para exigir reformas a su normativa de funcionamiento. A un grado que algunos sectores la han llegado a tildar como uno de los factores de la supuesta ingobernabilidad del país.

La función legislativa se ha ido controlando en forma directa por medio de la acción de inconstitucionalidad; indirectamente mediante los procedimientos contemplados en el numeral 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional[10].

En estas actuaciones la Sala Constitucional influye en calidad de legislador negativo, conforme refiere Kelsen[11]:

> El Tribunal Constitucional, al aplicar la Constitución a un acto de producción legislativa y al proceder a la anulación de una norma inconstitucional, no produce, sino que anula una norma, realiza el acto contrario a la producción jurídica, es decir, que actúa como legislador negativo.

La función del alto Tribunal Constitucional se refiere a la adecuación de la norma ordinaria con el contenido de la Carta Magna, mientras que al legislador le compete la confección de la normativa reguladora de la condición del ejercicio del derecho. Así, aunque la Sala Constitucional no crea directamente las normas, sí colabora con el Poder Legislativo y, con mucha frecuencia, prefigura su opción.

Así las diferentes resoluciones que se han dictado por parte de la Sala Constitucional han establecido un marco que brinda una referencia de lo que es un *iter* ajustado al derecho de la Constitución, aspecto este al que se ha allanado en forma pacífica el legislador.

CONCLUSIONES

Es mediante su jurisprudencia como la Sala Constitucional ha evidenciado vicios que obligan a anular parte del procedimiento o una ley que, según el caso, ha perfilado de mejor manera el concepto de conexidad.

El principio de división de poderes que se consagra en el artículo 9 de la Constitución Política adquiere vitalidad con el control fiscalizador de constitucionalidad que la Sala Constitucional ejerce sobre el Primer Poder de la República. Su intervención en el proceso de formación de la ley, al emitir resoluciones jurisprudenciales, no atenta contra el principio en mención, tampoco niega su naturaleza jurisdiccional. Por cuanto interpretar e ir modelando el procedimiento parlamentario son importantes funciones que lejos de interferir reafirman dicho principio.

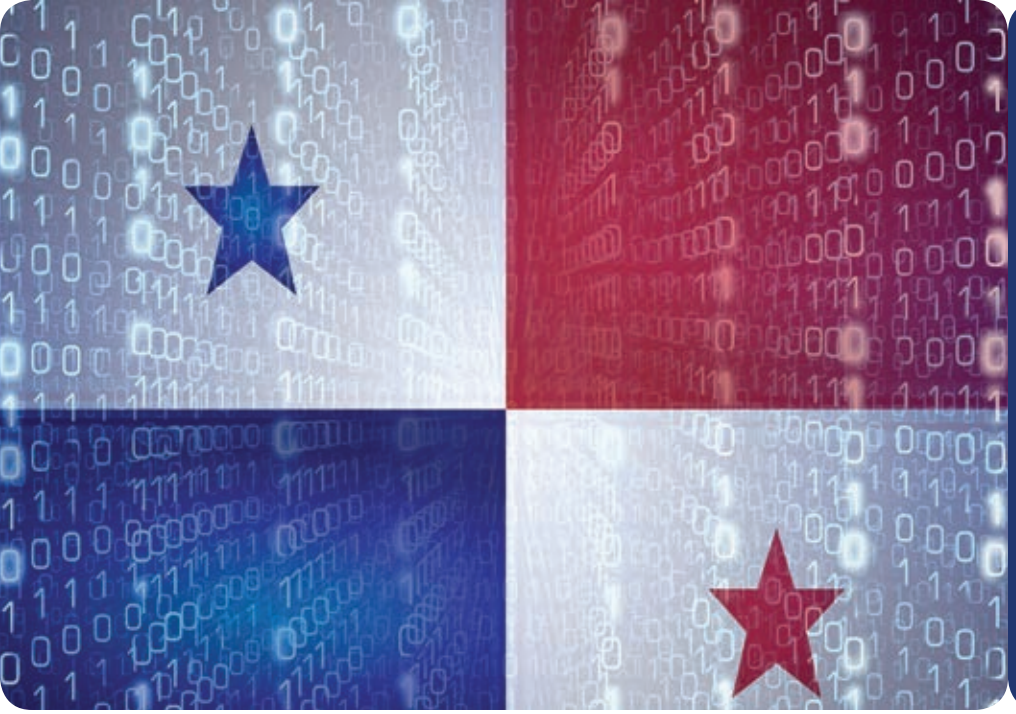
La Sala Constitucional, como legítima intérprete de la Carta Fundamental, es un órgano especializado que brinda una garantía a la supremacía de la Carta Magna y ejerce control sobre los actos que se generan en la Asamblea Legislativa.

Para que el operador legislativo determine si una moción resulta conexa es preciso definir el objeto o la situación eje de la regulación que propone esto, con el fin de delimitar los tópicos e inclusive las materias derivadas que necesariamente serán incluidas en la ley con el fin de otorgarle congruencia. Para poder llevar a cabo esta labor es conveniente tener presente el contenido de la exposición de motivos, espacio en el que el legislador brinda los elementos que permiten tener un panorama de su intención.

Ha sido la Sala Constitucional la que ha estructurado las bases en cuanto a que una enmienda guarda relación y proporción con el contenido del texto base de un proyecto de ley. Así una moción que exponga un legislador cuya intención es modificar un texto no debe alterar el propósito que tuvo el sujeto de la iniciativa legislativa al formularla.

Los diputados cuentan con un amplio margen de acción para modificar los proyectos de ley, no obstante, este órgano jurisdiccional ha introducido una sana consideración al precisar que este derecho no puede interpretarse como un poder absoluto, sino que su ejercicio debe guardar relación con los principios constitucionales que rigen la producción normativa.

10. "Artículo 96. Por la vía de la consulta de constitucionalidad, la jurisdicción constitucional ejercerá la opinión consultiva previa sobre los proyectos legislativos, en los siguientes supuestos: a) Preceptivamente, cuando se trate de proyectos de reformas constitucionales, o de reformas a la presente ley, así como de los tendientes a la aprobación de convenios o tratados internacionales, inclusive las reservas hechas o propuestas a unos u otros." **11**. Kelsen, H. (1981). "La garantía jurisdiccional de la Constitución". San José: Universidad de Costa Rica.



Panamá
PANORÁMICAS

La Asamblea Nacional de Panamá y la digitalización

RESUMEN

Proyecto de digitalización documental aplicado en la Asamblea Nacional de la República de Panamá a todo el trámite de formación de la Ley, su sistematización y la difusión de su conocimiento mediante tecnología informática.

Analizadas las condiciones desventajosas y ventajosas, se determinó crear un grupo de trabajo, con la finalidad de aplicar conceptos de digitalización a todas las etapas del debate de la Ley.

No existía una colección confiable de Gacetas Oficiales en papel ni una base de datos del universo jurídico.

La Institución levantó 177 rollos de microfilm con Gacetas Oficiales prestadas por diversas Instituciones en un periodo de 10 años. Este acervo se utilizó como base para la futura labor. Utilizando un escáner análogo / digital y contratando personal temporal, se digitalizaron los rollos, dando como resultado el producto denominado Colección Digital de Gacetas.

Se le dio coherencia digital a las Actas de Comisiones, Actas del Pleno, Anteproyectos, Proyectos, Leyes dictadas, la Colección Digital de Gacetas.

ELOY ARMANDO VIVAR GAITÁN

Jefe del Departamento de Digitalización de la Asamblea Nacional de Panamá.

En la Intranet y la Web de la Corporación se encuentran disponibles el Seguimiento Legislativo (SEG_LEGIS) y la base de datos LEGISPAN. Toda la información recolectada es suministrada gratis en formato digital a quien lo solicite.

PALABRAS CLAVE

Asamblea Nacional de la República de Panamá, Formación de la Ley, Informática Legislativa, Digitalización Documental, Difusión de la Ley.

Hasta finales del siglo pasado, la Asamblea Nacional de Panamá operaba un proceso de formación de las Leyes totalmente manual, anticuado y engorroso. En virtud de ello, en 1996 esta Corporación firmó un Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D), siendo el principal objetivo del convenio el analizar, modernizar, sistematizar, digitalizar todo el proceso de elaboración de la Ley, organizar los archivos digitales y masificar el conocimiento de la Ley, todo esto dentro del Proyecto de Modernización.

Veamos algunas situaciones previas:

CONDICIONES DESVENTAJOSAS

1. Las actas originales de Comisiones y Pleno eran manejadas con un deficiente sistema de nomenclatura, dificultando así su sistemático archivo.

2. No existía una relación eficiente entre el número de Anteproyecto y Proyecto de Ley.

3. La Ley no mantenía, en su texto, un registro del número de Proyecto que sirvió de discusión, creando problemas para ubicar sus antecedentes.

4. Por regla general, en la parte final de la Ley, se anotaba la mágica fórmula que rezaba: "deroga todas las normas que le sean contrarias".

5. Una vez promulgada la Ley en la Gaceta Oficial, no constaba en el documento el número de Gaceta.

6. No existía una sistematización de las afectaciones o referencias cruzadas existentes en el universo jurídico, contribuyendo a la dispersión de la normativa.

7. No disponíamos de un índice, por materia, que facilitara las consultas.

8. Los procesos manuales dilatorios complicaban la difusión y masificación del conocimiento de la Ley.

9. El sistema de fotocopias de los diferentes Proyectos, Anteproyectos y Actas para los usuarios internos y externos, ocasionaba gastos pecuniarios a la Institución, siendo *un modus operandi* tedioso y lento.

10. La consulta de la Ley era complicada, ineficiente e imprecisa.

11. La recolección y consulta de datos estadísticos se tornaba ardua y lenta.

12. Existía gran cantidad de funcionarios refractarios a utilizar la técnica informática.

CONDICIONES VENTAJOSAS

Es oportuno señalar las situaciones ventajosas para la sistematización y digitalización de la información de todo el proceso de formación de la Ley. Veamos:

1. Sistema de gobierno unitario que tiende a generar un único conjunto jerárquico de Leyes, situación que incidió en menos cantidad de información sujeta a procesar, si la comparamos con un sistema federal.

2. Siendo un gobierno unitario, solamente poseemos un boletín de promulgación de la normativa nacional llamada Gaceta Oficial.

3. Como causa de la separación de la República de Panamá de la hermana República de Colombia, ocurrida en el año 1903, tenemos un poco más de 100 años de legislación nacional, situación que provoca menor cantidad de documentación normativa que la mayoría de los países del área.

4. Desde 1990, la Asamblea Nacional de Panamá acopió todas las Gacetas Oficiales para microfilmarlas en un proceso que duró 10 años. Este proceso consistió en solicitar gacetas a título de préstamo, a otras instituciones del Estado, para así crear un archivo propio de 177 rollos de microfilm, de 16 milímetros, con un aproximado de 2500 exposiciones cada uno.

METAS BÁSICAS DEL PROYECTO DE DIGITALIZACIÓN

El equipo técnico de trabajo que se integró para ejecutar el proyecto de sistematización - digitalización propuso las siguientes metas mínimas:

1. Creación de un sistema de seguimiento de formación de la Ley que anotara los registros de la data de cada debate, los estatus y la digitalización de la documentación base. Este sistema se le denominó Seguimiento Legislativo (SEG_LEGIS).

2. Unificación del flujo de datos y creación de nomenclaturas únicas para minimizar errores, facilitando su acceso.

3. Creación de una base de datos de legislación que sistematizara las normas históricas y vigentes, así como la digitalización de las normas promulgadas en Gaceta. Este sistema se le denominó Legislación de la República de Panamá (LEGISPAN).

4. La base de datos LEGISPAN tendrá clasificación temática y descriptores.

5. LEGISPAN registrará las afectaciones o referencias cruzadas expresas, más no las tácitas. Estas referencias cruzadas permitirán eliminar la famosa etiqueta mencionada en el punto cuatro (4) de las Condiciones Desventajosas de este documento, permitiendo que las modificaciones y derogatorias sean expresas.

6. En esta base de datos se anotará la rama de derecho para facilitar en un futuro la compilación de toda la normativa dispersa en un proyecto de texto refundido o consolidado a cargo de las Secretarias Técnicas, posterior las Comisiones y finalmente el Pleno.

7. En desarrollo del punto anterior, todas las Leyes se levantarán en formato .DOC y PDF. Las Leyes expresamente derogadas no serán sometidas a este trámite.

8. Para el formato de todos los archivos digitales se propuso la utilización de PDF.

9. La base de datos resultante tendría Derecho de Autor, siendo titular la Asamblea Nacional de Panamá, y esta determinaría las condiciones en que se prestaría el servicio.

10. Capacitación del personal involucrado en el flujo de datos así como de los usuarios finales.

EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de digitalización inició en enero de 1999, en la concreción del análisis de los problemas, propuesta de soluciones y compra de equipos. En el desarrollo de la solución se determinó adquirir un escáner análogo / digital que pasaría las imágenes de los rollos de microfilm a formato digital (PDF), a una velocidad de 6 exposiciones por minuto, y se dividieron las etapas de la siguiente manera:

1. En esta primera etapa y utilizando el escáner análogo / digital se procesaron los 177 rollos de microfilm a formato digital TIF, en donde cada rollo contenía 2500 exposiciones. Esta tarea es realizada por un (1) solo funcionario. Se detectaron 1300 gacetas, parcialmente ilegibles y mutiladas de un gran total de 24500.

2. En la segunda etapa se contrataron, por concurso, de manera temporal, 20 personas, para darle coherencia lógica a los archivos digitalizados en formato TIF y pasarlos posteriormente a formato PDF. En esta etapa se le dio forma a las gacetas. Vale mencionar que los rollos de microfilmes constituyen un archivo secuencial.

3. Como complemento de la segunda etapa y en consecuencia de ella, se inició el análisis jurídico de cada una de las gacetas digitalizadas. Para este complemento se contrataron además y de forma temporal, 14 personas que fueron coordinadas por 3 supervisores. Se cortaron o segregaron las Leyes y otros documentos importantes.

Como resultado de la conversión de microfilm a TIF y luego a PDF (punto 2), creamos una "Colección Digital de Gacetas Oficiales", que en el 2001 fue colgada en el sitio Web de la corporación, de manera gratuita. Copia de esta colección digital se le donó a Instituciones de Gobierno, tales como Gaceta Oficial, Biblioteca Nacional, Tribunal Electoral, Lotería Nacional de Beneficencia y Procuraduría de la Administración, entre otras muchas.

Estas donaciones se continúan haciendo mediante convenios interinstitucionales y nos aseguran muchas copias de seguridad (backup) dislocadas en todo el territorio nacional. Las copias se actualizan con un promedio de 15 días.

Tal como consignamos en el punto 3, al imprimirle coherencia a la base de datos LEGISPAN y encadenadas todas las normas con su respetiva Gaceta Oficial, se procedió en el 2002 a liberar su uso y disposición para los usuarios internos de la Institución (intranet) y externos en el sitio Web, sin costo para los usuarios finales.

SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

Como hemos visto, la Institución manejaba el seguimiento de Proyectos y Anteproyectos de manera manual y obsoleta con todos los agravantes y limitaciones intrínsecas con aquella realidad.

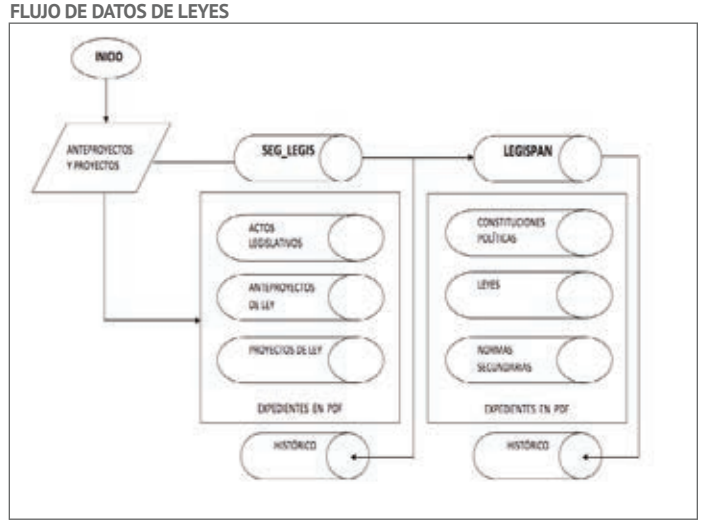
Por estas razones y tal como se consideró en el proyecto, se inició el análisis y diseño del sistema Seguimiento Legislativo (SEG_LEGIS), que acopia el flujo de datos de los proyectos y anteproyectos, así como la digitalización de estos.

El usuario final tiene a su disposición, en el sitio Web los siguientes campos de información para realizar su consulta:

1. Tipo de búsqueda (Proyecto / Anteproyecto / Ambos).
2. Número de trámite.
3. Título.
4. Año.
5. Proponentes.
6. Comisión que tramita.
7. Etapa en que se encuentra el expediente.

Veamos un diagrama de cómo se conectan SEG_LEGIS y LEGISPAN

FLUJO DE DATOS DE LEYES

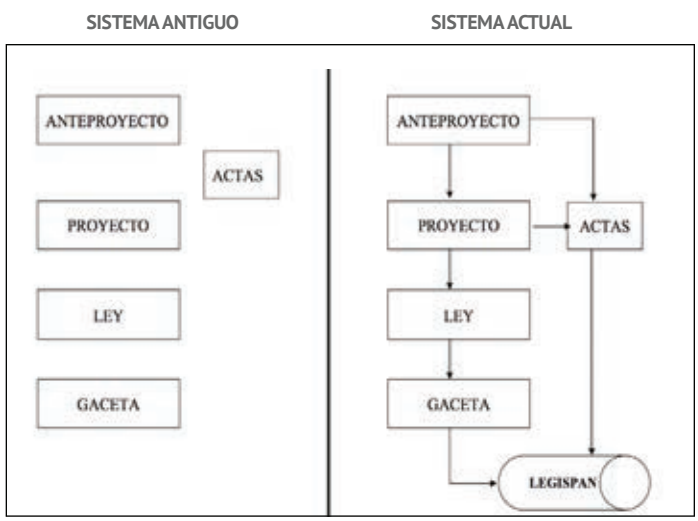


Durante el debate y elaboración de la Ley, toda la data se registra en el sistema SEG_LEGIS y se le da seguimiento al trámite respectivo, digitalizando la documentación de todo el expediente por personal de la Secretaría General. La actualización de los datos los ingresa la Unidad de Estadísticas adscrita a la Secretaría General.

Si el Proyecto de Ley es aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, este se remite a la Presidencia de la República, a fin de que sea sancionado por el Señor Presidente de la República. Si es sancionado, se promulga en la Gaceta Oficial, por lo que se convierte en Ley de la República.

Como hemos visto en el diagrama anterior, una vez promulgada la Ley, es analizada en su contenido jurídico, imprimiendo gran importancia a sus afectaciones expresas y es registrada toda esta información en la base de datos LEGISPAN. Se ensamblan los datos con la digitalización de la Gaceta, su versión en PDF y se despliega a disposición de los usuarios finales en la intranet. Adicional queda publicada en la página Web de la Institución.

Veamos la relación física y digital de los diversos módulos de Anteproyectos, Proyectos, Actas, Leyes y Gacetas, tal como estaban antes del proyecto de digitalización y su estado actual.

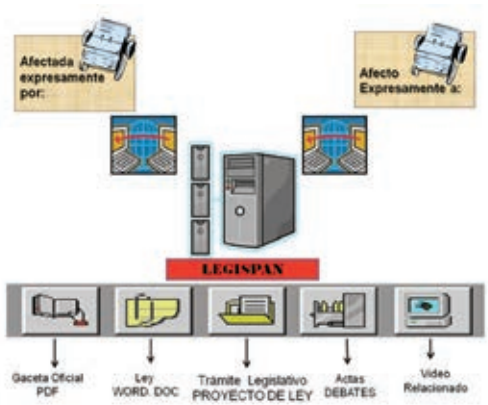


Los departamentos de Actas de Pleno y de Actas de Comisiones levantan las actas del caso y estas se someten a un proceso de verificación y digitalización en la Subsecretaría General.

Con la digitalización, se le dio una coherencia lógica a todos los módulos del proceso de formación de la Ley, desde el punto operativo. Aprovechamos para exponer una breve descripción de cómo recuperar la información con el sistema LEGISPAN. Veamos sus campos de información y algunas peculiaridades:

1. Tipo de documento (tenemos 64 tipos de documentos).
2. Número.
3. Año (año inicial y año final para determinar un rango).
4. Título.
5. Autoridad que dictó la norma o documento.
6. Materias.
7. Rama de derecho (Campo pensado para un futuro proyecto de consolidación o compilación temática de todas la Legislación).

Es oportuno señalar que el módulo de videos relacionados con las



Leyes, se encuentra en fase de estudio, experimentación y verificación. La Asamblea cuenta en la actualidad con abundante material de esa naturaleza.

CONCLUSIONES

1. Los módulos de Actas de las Comisiones y del Pleno se mantienen en procesos diarios de digitalización y con una nomenclatura básica de Año_Mes_Día.

2. El sistema de Seguimiento Legislativo (SEG_LEGIS) que sistematiza el Trámite Legislativo de los Proyectos y Anteproyectos está en producción para uso de usuarios internos (Intranet) y externos, vía Web. Este trámite posee una nomenclatura básica de Año_Tipo_Número en donde Tipo puede ser (P) royecto – (A) nteproyecto.

3. Todas las Leyes contienen el número de Proyecto de Ley y constancia del número de Gaceta Oficial.

4. La digitalización de la Gaceta Oficial se cumple diariamente y desde el año 2002 se envía la carátula de esta a todos los usuarios registrados en nuestro servicio. Esta carátula se encadena (link) con su respectiva Gaceta. Existen unos 10100 usuarios suscritos a este servicio gratis.

5. Todo usuario que solicite alguna documentación digital, incluyendo las gacetas, se le suministra vía correo electrónico. Si concurre a nuestras instalaciones, se brindan copias en CD-R, DVR-R, USB o disco duro. Todo de manera gratuita.

6. El sistema SEG_LEGIS forma parte de las opciones de la página Web de la Asamblea.

7. La base de datos LEGISPAN forma parte de la Intranet de la Asamblea Nacional y se publica adicionalmente en la Web.

8. Estos sistemas aumentaron la precisión y velocidad en las consultas.

9. En sus inicios, el proceso de digitalización requirió de 37 funcionarios temporales, pero, en la actualidad el Departamento de Digitalización funciona con solamente 4 funcionarios.

10. Se capacitó a los funcionarios de la Institución que capturan los datos en el uso de los sistemas. Los usuarios finales también fueron capacitados para ejecutar sus consultas.

11. Se inscribió el Derecho de Autor a Título de la Asamblea Nacional.

12. Se envían copias de seguridad (backup) a otras Instituciones del Estado.

13. A fin de continuar con los objetivos del proyecto se creó el Departamento de Digitalización adscrito a la Dirección de Documentación y Publicaciones.

La Gestión por Resultados en la Estandarización de Informes de Fiscalización y Control:

el Caso de Éxito del Congreso Nacional de República Dominicana

República Dominicana
PANORÁMICAS

LA "GESTIÓN POR RESULTADOS" COMO PILAR ESTRATÉGICO

La Gestión por Resultados (GPR) como tal no es un concepto nuevo. Tiene su origen en los 50's cuando Peter Drucker planteó el "Management by Objetives" (Gerencia por objetivos), según la cual el proceso de establecer objetivos y monitorear su progreso debería permear toda la organización. Luego se desarrolló aún más en los 60's y 70's a partir del desarrollo de sistemas de información.

Sin embargo, su implementación a nivel gubernamental sí es de uso más reciente, cuando mediante el ensayo de diversos modelos y enfoques de carácter gerencial en la administración pública, tomados de la empresa privada, se intentaba incentivar la efectividad y la eficacia en instituciones estatales.

En el caso de Rep. Dominicana, de acuerdo a investigaciones del BID, explican que aplican algunas estrategias de GPR en la gestión de programas y proyectos, y aunque no en todas las áreas progresa por igual, la implementación de la GPR en el país ha avanzado y cuenta con un marco legal que dispone y regula la planificación estratégica de la gestión gubernamental, entre otros.

GUSTAVO BARREIRO

Gustavo Barreiro, Ingeniero, cuenta con una amplia trayectoria profesional en proyectos de consultoría de negocios en empresas del sector público y privado, relacionados con el diseño de estrategias para la optimización de procesos, evaluación y aseguramiento del sistema de control interno y estrategia corporativa. Además, tiene experiencia en asesorías para el diseño, implementación y análisis de resultados en proyectos con componentes de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en instituciones gubernamentales y organismos multilaterales (WB, BID, GTZ, entre otras).

Congreso los Diputados · Cooperación Española · aecid · Fundación CEDDET

LA CONSULTORÍA: ESTANDARIZACIÓN DE INFORMES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

La firma de consultora Goethals Consulting Corp. (de Panamá) fue contratada en el 2014, luego de un proceso competitivo internacional, para el desarrollo de la Consultoría "Estandarización de Informes de Fiscalización y Control", el cual pertenece al Programa de Fortalecimiento del Rol Fiscalizador del Congreso Nacional Dominicano, mismo que es financiado a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El propósito de la consultoría era brindar a las comisiones permanentes, la Comisión Bicameral y las unidades de apoyo las herramientas técnicas que permitan mejorar la investigación y la calidad del proceso de fiscalización y control, incorporando elementos de la gestión por resultados.

Para su ejecución Goethals Consulting Corp. debió: (i) elaborar estándares y guías para la realización de los informes de fiscalización y de control; (ii) apoyar a las 41 comisiones permanentes (5 de manera directa y 36 de manera indirecta) así como las entidades técnicas en el análisis, la elaboración y la revisión de los informes que les compete elaborar.

Para alcanzar dichos propósitos la firma consultora reunió a un equipo multidisciplinario de seis expertos, conformados por Especialistas Parlamentarios, Economistas, Especialistas en Gestión por Resultados y Especialistas Legales.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE REPÚBLICA DOMINICANA

La Cámara de Diputados cuenta con tres (3) órganos principales de apoyo, consultoría y asesoría que brindan servicios técnico-profesionales al pleno, a las comisiones permanentes y bicamerales, a saber: 1) La Oficina de Análisis, Seguimiento y Ejecución Presupuestaria (OASEP) 2) La Oficina Técnica de Revisión Legislativa (OFITREL) y 3) El Departamento de Coordinación de Comisiones.

Estos órganos de apoyo requerían fortalecer el nivel de capacidad técnica de su personal para analizar y elaborar los informes solicitados por los legisladores, teniendo en cuenta la estructura y capacidades de dicho personal.

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO AL 2030, DONDE COMENZÓ TODO

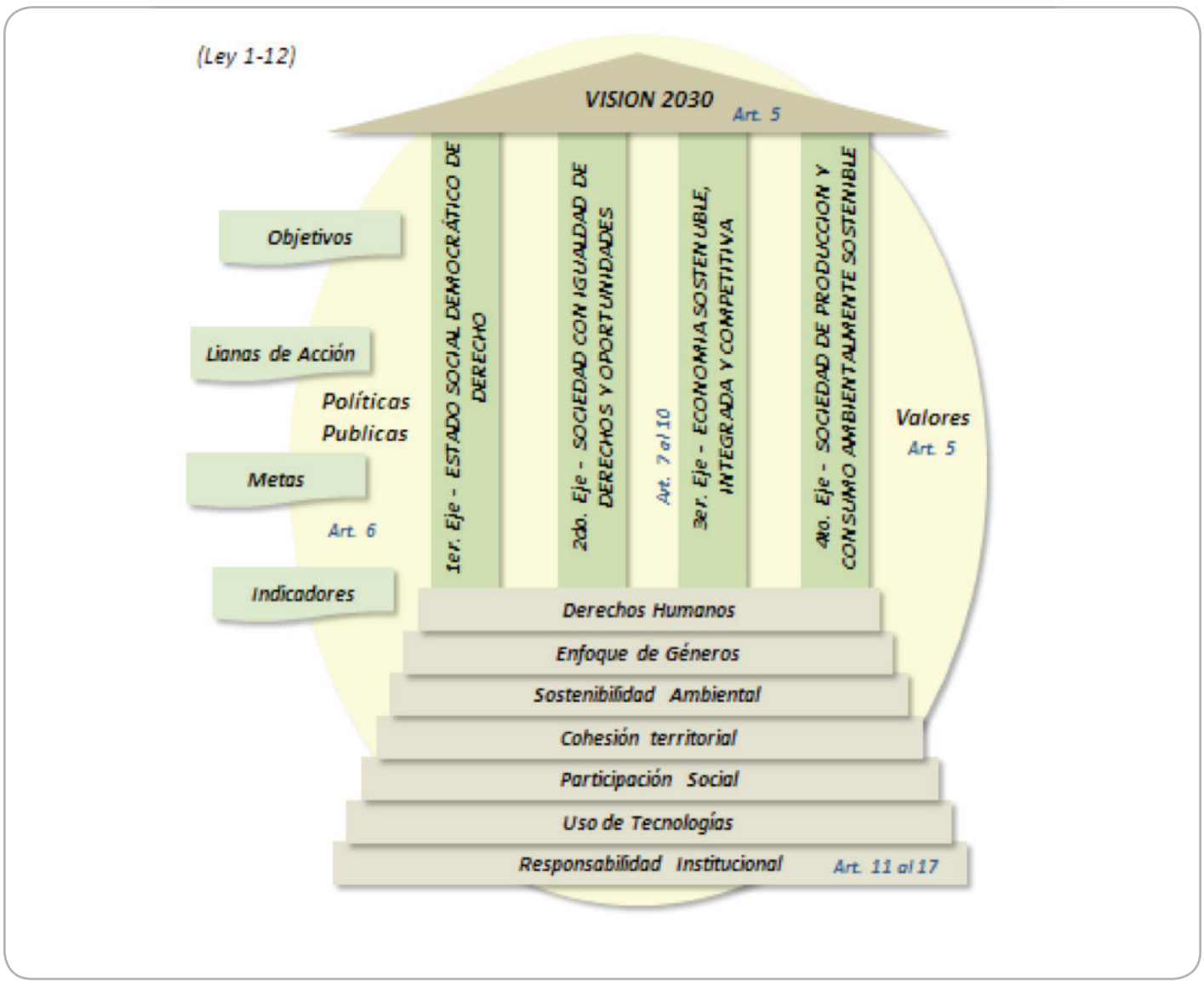
La República Dominicana cuenta con una Constitución (reformada en el año 2010) moderna y progresista, enfocada en el desarrollo humano. En sus artículos contiene adecuados balances institucionales para gozar de una democracia funcional, consagrando los derechos y deberes individuales y colectivos de manera clara, así como también los límites a los poderes públicos constituidos.

En lo referente a la planificación e inversión pública, mandada expresamente la elaboración de una visión de país a largo plazo, mediante la concertación social de una estrategia nacional de desarrollo vinculada a los planes plurianuales de cada gobierno electo y estos a los presupuestos anuales.

Bajo este mandato constitucional, la República Dominicana cuenta con un marco legal propicio para el desarrollo de una administración pública bien definida, acotada y enfocada a lograr las metas nacionales, adoptando conceptos claves de planificación estratégica, gestión por procesos, administración de proyectos, gestión por resultados y mejora continua, todos ellos orientados al fortalecimiento organizacional en procura de una administración eficiente, eficaz, sostenible y transparente.

Modelo de planificación y ejecución de la inversión publica

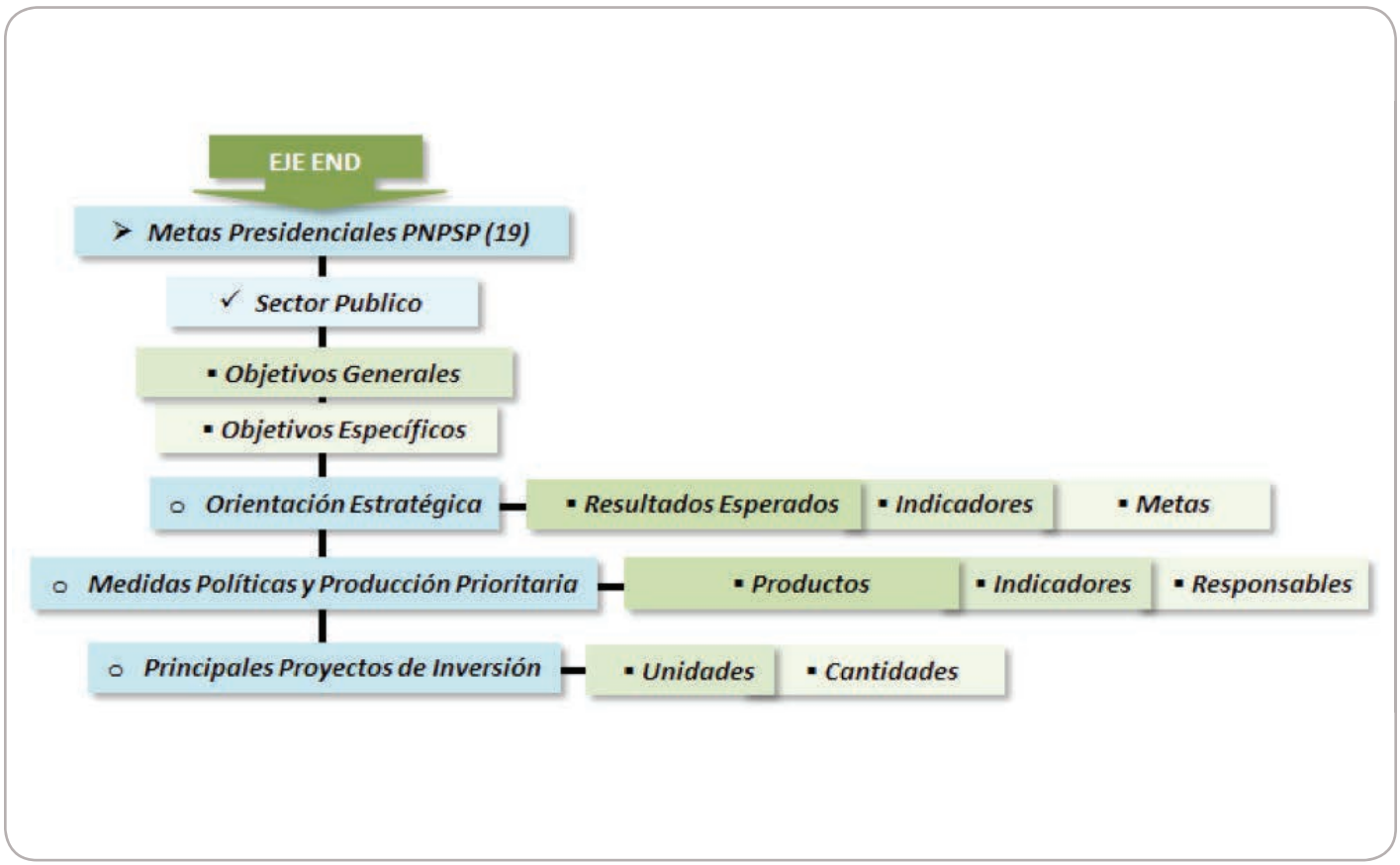
En tal sentido, el instrumento rector en la planificación a largo plazo lo constituye la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), siendo el resultado de un Proceso de Concertación Nacional consignado por la Constitución y aprobada por el Congreso de la República con la sanción de la Ley 01-12, definiendo la Visión Nacional proyectada al año 2030. En ella se plantean los principales lineamientos de las políticas públicas y valores institucionales con una articulación efectiva y funcional, definiendo cuatro ejes temáticos, orientados a un Desarrollo Sostenible, Institucional, Productivo y Social. En cada uno de ellos se definen los respectivos objetivos estratégicos, generales y específicos, líneas de acción e indicadores generales para medir resultados de impacto efectivo en la sociedad, a partir de una línea base y metas consensuadas a cumplir en forma progresiva. Los avances y resultados logrados en la consecución de la imagen-objetivo son evaluados cada diez años con la participación de los poderes y los actores de la sociedad dominicana, y de ser necesario, podrá ser actualizada o adecuada, considerando las nuevas realidades que se presenten dentro del contexto mundial y nacional dinámico, las cuales deberán ser sancionadas por el Congreso Nacional.



Estructura de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

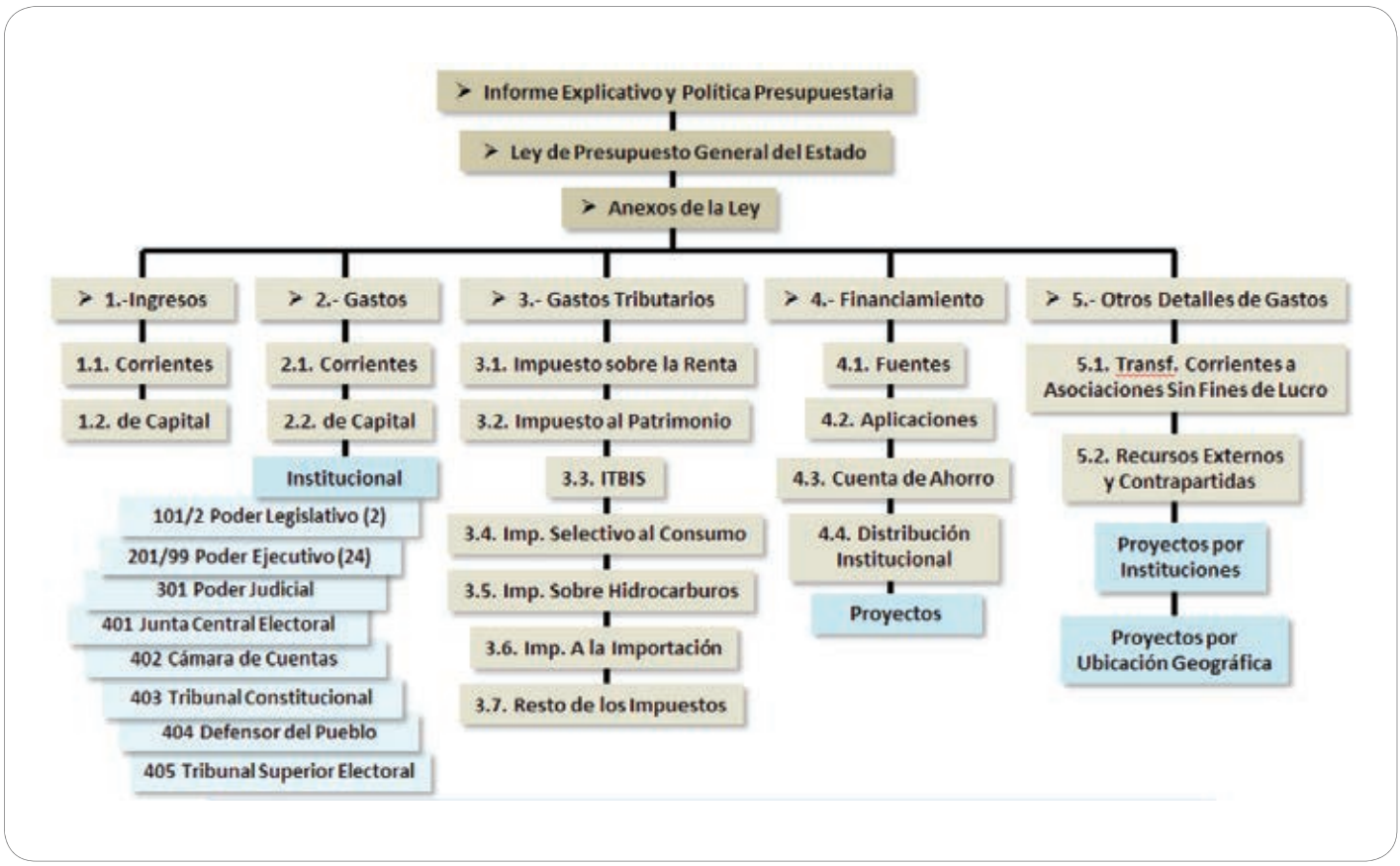
LOS PRINCIPALES ASPECTOS TÉCNICOS DEL PROYECTO

En respuesta directa a la END, surge el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y el Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero, teniendo en cuenta el ejercicio presupuestario de los organismos que integran el Sector Público. Constituye el instrumento de planificación a mediano plazo (cuatro años), el cual es elaborado por el Poder Ejecutivo y presentado al Congreso Nacional para su aprobación antes del 15 de octubre del año en que se inicia el período de gobierno, siendo actualizado antes del 30 de junio de cada uno de los años subsiguientes. De esta manera queda definido el compromiso asumido por cada Gestión de Gobierno, en donde se formulan las políticas públicas, los planes y proyectos institucionales, sectoriales y territoriales, como así también las metas y los indicadores de resultados e impacto social a cumplir durante su ejecución, dentro del marco de sostenibilidad fiscal.



Estructura del Plan Nacional Plurianual del Sector Público

En cumplimiento con el marco del Sistema de Presupuesto, que define un conjunto de principios, normas, órganos y procesos que componen las distintas etapas del ciclo presupuestario de los organismos públicos, tal como se define en la Ley N° 423-06 y utilizando como base el PNPSP, el Poder Ejecutivo formula el Presupuesto General del Estado (PGE), siendo un documento esencialmente ejecutivo a corto plazo. Su estructura está compuesta por una introducción que contiene el Informe Explicativo que presenta los supuestos macroeconómicos actualizados de los ingresos, del gasto y del financiamiento, así como los principales planes y políticas, y la Ley de Presupuesto General del Estado que se sanciona anualmente, haciendo constar en su cuerpo principal una serie de articulados orientados principalmente a establecer, en forma consolidada y detallada, la disponibilidad y uso de recursos.



Estructura y composición del Presupuesto General del Estado

Una vez promulgada la Ley del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, la Dirección General de Presupuesto efectua la distribución administrativa de los gastos del Gobierno Central en consulta con los respectivos organismos. Dicha distribución consiste en la desagregación de las apropiaciones contenidas en la Ley, pudiendo llegar hasta los últimos niveles previstos en los clasificadores y categorías de programación utilizados. Esta distribución será aprobada por el Poder Ejecutivo. En el caso de Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, la distribución administrativa de sus respectivos presupuestos se realiza por cada organismo y es aprobada por sus máximas autoridades, bastando sólo la comunicación a la Dirección General de Presupuesto. Las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República constituyen el límite máximo de gasto, sujeto a la disponibilidad efectiva de los ingresos estimados (presupuesto de caja), que podrán disponer los organismos públicos comprendidos en este título con el propósito de cumplir con las políticas, objetivos, resultados y metas previstas.

Es aquí donde se pone en funcionamiento al Sistema de Contabilidad Gubernamental, establecido mediante la Ley N° 126-01 que crea, como pieza fundamental para regentearlo, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la cual funciona bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas. Dicho Sistema comprende un conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos de carácter únicos, uniformes e integrados, destinados a evaluar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros del gobierno central, instituciones descentralizadas, municipalidades y empresas públicas. El mismo permite conocer permanentemente el estado de la gestión del presupuesto, la tesorería y el patrimonio público, además de permitir la preparación del informe anual del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, que debe presentar el Ministro de Hacienda ante la Cámara de Cuentas y al Congreso Nacional.

Una importante regla de control presupuestario es que el Poder Ejecutivo no puede realizar modificaciones al total de gastos aprobados por el Congreso de la Nación en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, ni trasladar suma de un Capítulo a otro o de una Partida a otra. Para introducir modificaciones en la Ley de Gastos Públicos que sean competencia del Congreso, el Poder Ejecutivo debe presentar un proyecto de ley, el cual deberá ser previamente conocido por el Consejo Nacional de Desarrollo.

A su vez el Sistema de Contabilidad Gubernamental se articula con el Sistema Nacional de Control y Auditoría, en donde el Poder Ejecutivo tiene a su cargo el proceso de Control Interno de la Gestión del Estado, siendo la Contraloría General la responsable directa de llevarlo adelante, debiendo generar el correspondiente Informe de Control Interno, que también debe ser entregado a la Cámara de Cuentas y al Congreso Nacional.

Por otro lado, la Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría, por tanto, sus normativas son de carácter obligatorio, y está facultado para la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines. Su carácter es principalmente técnico, con autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y en tal virtud tiene personalidad jurídica instrumental, correspondiéndole el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales. La Cámara de Cuentas debe practicar auditoría externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, públicos o privados, entre otras acciones. Este informe estará acompañado de los resultados de las auditorías, estudios e investigaciones especiales practicados durante el mismo período, debiendo poner en conocimiento de la Sociedad dichos resultados, por medios electrónicos o cualquier otro contemplado en su presupuesto, para que esta pueda ejercer el Control Social a través de sus entes auténticamente conformados y con representación legítima.

Finalmente, siguiendo con el rol que le compete, el Congreso Nacional ejerce la fiscalización de los recursos públicos con base, entre otros, en los informes presentados por la Cámara de Cuentas, de conformidad con las normas constitucionales y legales.

Síntesis del Modelo de Rendición de Cuentas, Seguimiento y Control de la Gestión Presupuestaria

EL MODELO IMPLEMENTADO EN REP. DOMINICANA

La Cámara de Diputados mediante la GPR podrá contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejercen cargos de jefatura. Las funciones primordiales de gobierno han cambiado desde el ejercicio de la autoridad a las de ser un ente regulador del mercado, promotor del desarrollo y proveedor de bienestar. Por eso es importante la GPR, ya que permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Sin embargo, es importante señalar que fundamentado en el marco normativo, el modelo integrado de planificación, ejecución y control de la República Dominicana, no sólo incluye elementos de la GPR.

El mismo está basado en la interacción de los principios y conceptos de:

- **Ciclo de Mejora Continua:** cuyo propósito es lograr la optimización de los productos, servicios y procesos, maximizando el aprovechamiento de los recursos para conseguir la calidad total con eficiencia y crecimiento sostenible.

- **Planificación Estratégica:** es el proceso de formulación e implementación de planes para alcanzar propósitos u objetivos medibles en diferentes periodos de tiempo.

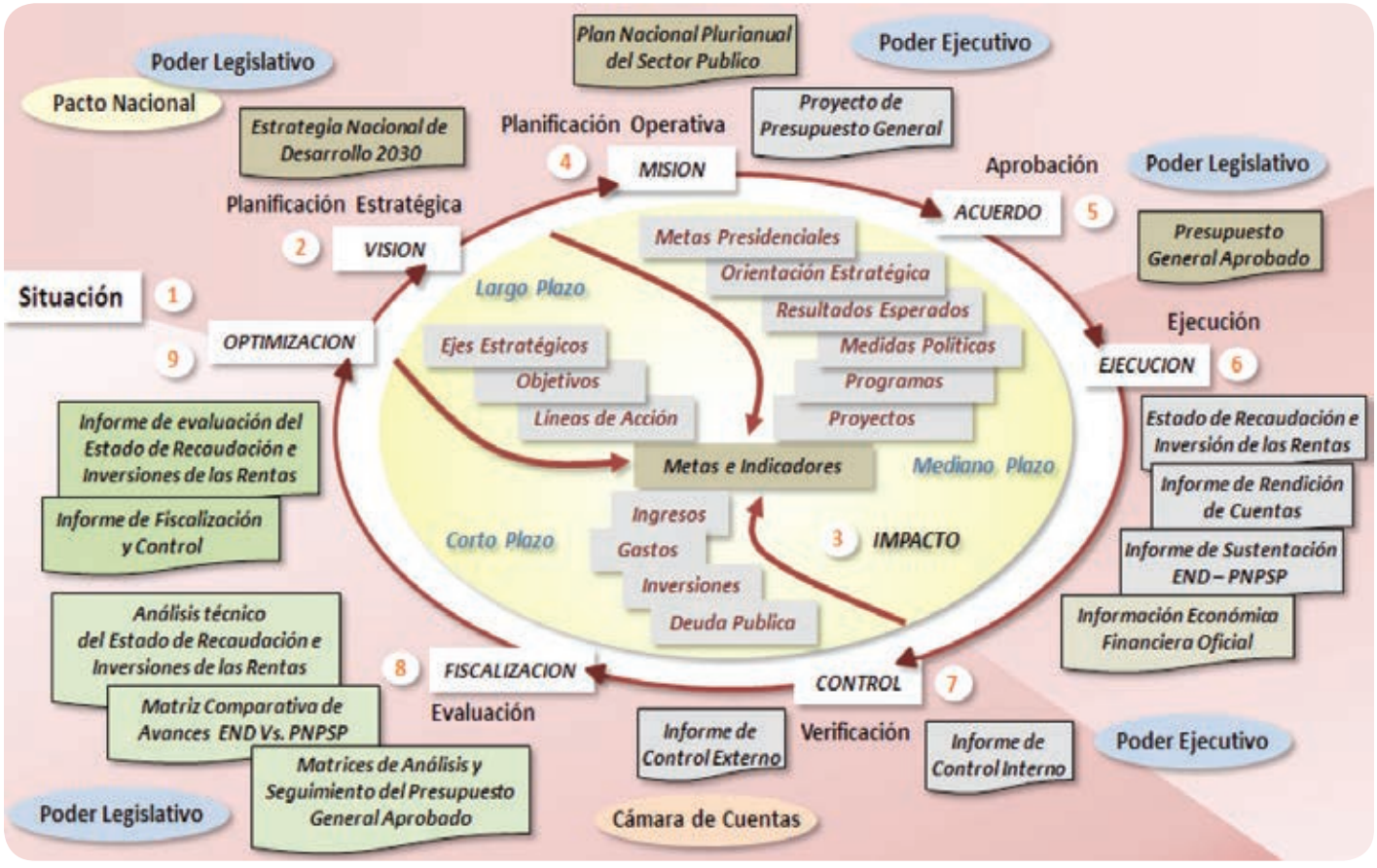
- **Administración por Procesos:** su objetivo es mejorar el desempeño institucional por medio de la implementación de funciones y tareas que aporten valor agregado a la gestión, con eficacia, eficiencia y transparencia.

- **Nueva Gestión Pública:** persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos que promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados.

PASEMOS DE LO TEÓRICO A LO PRÁCTICO

Pero ¿cómo se conjuga en la práctica todo lo expuesto? En forma sintética a continuación se presenta el Mapa Funcional del Modelo Integrado de Planificación, Ejecución y Control, seguido de su correspondiente descriptivo.

El ciclo de planificación, ejecución y control comienza con el reconocimiento e identificación precisa de la situación actual (1), lo que permite proyectar y definir en el tiempo una situación óptima deseada. Desde aquí se desarrolla la planificación estratégica (2), en



Mapa Funcional del Modelo Integrado de Planificación, Ejecución y Control

donde se define la visión que se desea alcanzar en el largo plazo y los elementos fundamentales que conducirán a su logro, siempre focalizado a efectivizar un Impacto (3) positivo de desarrollo sostenible.

Luego de un proceso de concertación social, la República Dominicana alcanza un Pacto Nacional apoyando un proyecto de Estrategia Nacional de Desarrollo, enfocado a cumplir una visión compartida al año 2030. Este hecho conlleva a que el Poder Legislativo sancione en enero del año 2012 la Ley N° 01, que deja establecida la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030).

Dicho documento constituye el marco rector para el desarrollo, planteando cuatro Ejes Temáticos de Estrategias, de los cuales se desprende una serie de Objetivos y Líneas de Acción que conducen a la definición de Metas, alcanzables en forma progresiva, e Indicadores de medición de Gestión y de Resultados, que parten de una línea base.

Sobre esta base, el Poder Ejecutivo realiza la Planificación Operativa (4) que se desarrollará en el Mediano Plazo, generando el Plan Nacional Plurianual del Sector Publico (PNPSP), que debe estar alineado en forma vertical y transversal con la END 2030, manteniendo una estrecha relación de reciprocidad.

Este documento representa la misión que se compromete a desarrollar el Poder Ejecutivo, definiendo las Metas Presidenciales, Orientación Estratégica, Resultados Esperados, Medidas Políticas, Programas y Proyectos, todo concadenado para confluir en Metas e Indicadores propios y/o compartidos con la END 2030.

Para complementar la Planificación Operativa a mediano plazo, el Poder Ejecutivo desarrolla el Proyecto de Presupuesto General en donde determina los recursos económicos-financieros de Ingresos, Gastos, Inversiones y Deuda Pública que se requiere en el Corto Plazo, para lograr la ejecución del Plan Nacional Plurianual del Sector Público, manteniendo una estructura consecuente y alineada al cumplimiento de las Metas e Indicadores ya definidos. Este proyecto es puesto a disposición de Poder Legislativo, quien será el encargado de tratarlo, siguiendo el debido proceso que dará como resultado un acuerdo (5) plasmado en el Presupuesto General Aprobado.

De esta manera se completa el proceso de planificación y comienza el proceso de Ejecución (6) del Presupuesto General Aprobado cuyo desarrollo recae bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo, que debe generar y entregar los correspondientes Informes de Rendición de Cuentas, Estado de Recaudación e Inversiones de las Renta, y el Informe de Sustentación de Avances Comparativos entre la END y PNPSP.

Tal y como lo establece la Constitución de la República, la ejecución del Presupuesto General Aprobado pone en funcionamiento el Sistema Nacional de Control y Auditoría (7), en donde el Poder Ejecutivo debe ejecutar el proceso de control interno, generando el correspondiente Informe de Control Interno. Por otro lado, la Cámara de Cuentas debe ejecutar el proceso de Control Externo cuyo producto es el Informe de Control Externo. Finalmente el Poder Legislativo lleva adelante el proceso de Fiscalización y Control (8) en cada una de sus Cámaras, con el fin de Evaluar y Optimizar la gestión realizada.

En este punto del Modelo Integral es donde se inicia el Proceso de Fiscalización y Control (8) que desarrolla la Cámara de Diputados, tomando como insumo todos los Documentos, Informes, y/o Información generados anteriormente en los correspondientes procesos externos.

Aquí participan elementalmente dos actores principales:

1. El primero está conformado por los Órganos de Apoyo de la Cámara de Diputados, que soportan la gestión operativa del proceso y la generación de informes técnicos profesionales de Seguimiento, Análisis y Evaluación de lo ejecutado, mediante la elaboración de los correspondientes Informes de Análisis Técnico del Estado de Recaudación e Inversiones de las rentas, Matrices Comparativas de Análisis y Seguimiento del Presupuesto General Aprobado y Matriz Comparativa de Avances de la END 2030 y PNPSP.

2. El segundo conformado por el conjunto de Comisiones de Diputados que Analizan y Evalúan Críticamente lo ejecutado, generando los correspondientes Informes de Análisis y Evaluación del Estado de Recaudación e Inversiones de las Rentas y el Informe de Fiscalización y Control.

El Proceso de Fiscalización y Control finaliza con la entrega de sus productos para que se realice el proceso de Revisión Formal de los informes y el proceso de Deliberación Legislativa a cargo del Pleno, que formulará las acciones que crea conveniente para optimizar la situación actualizada (9) de acuerdo a los estados de avances obtenidos en la gestión correspondiente para alcanzar la Visión definida en la END 2030 y la Misión comprometida en el PNPSP, reiniciándose el Ciclo del Modelo Integrado.

Notas:

- Mediante la consultoría se hizo la clasificación y distribución de más de 300 indicadores de gestión por resultados.

- La consultoría incluyó talleres de capacitación para más de 150 Diputados de la Cámara y más de 50 empleados de los Departamentos de OASEP, OFITREL, Auditoría Legislativa y Coordinación de Comisiones, además de funcionarios del Senado.

ACTIVIDADES de la Red

FOROS

El derecho de enmienda y su necesaria o no conexidad con la actividad legislativa

Fecha: 18-30 Abril de 2016
Moderador: Álvaro Hernández. Asesor del Departamento de Servicios Técnicos.
de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Conclusiones:

- El legislador no cuenta con una libertad irrestricta al momento de formular una propuesta modificativa sobre un proyecto de ley. Esta situación motiva el surgimiento de una serie de disposiciones de orden normativo, además de líneas jurisprudenciales establecidas por Tribunales Constitucionales que van a incidir en forma directa en la libertad que presupone la condición de legislador.

- La no observancia por parte del legislador, en guardar respeto al marco que establece la materia de una propuesta legislativa, puede provocar el desborde del debido proceso legislativo y con ello la nulidad de la norma aprobada.

- No se pudo determinar, la forma recurrente o no en que legislador utiliza su derecho de enmienda, desconociendo el principio de conexidad.

- Se puede extraer además que el principio de conexidad, de acuerdo a la diferente jurisprudencia aportada por los participantes, de los diferentes Tribunales Constitucionales, no solo es aceptado sino que a través de la reiterada jurisprudencia se encuentra fortalecido.

Los grupos Parlamentarios

Fecha: 13-21 Junio de 2016
Moderador: Alejandro Rastrollo Ripollés. Letrado de las Cortes Generales en el Senado (España).

Conclusiones: La relevancia adquirida por los grupos en los Parlamentos contemporáneos plantea diversos interrogantes, entre los que cabe citar:

- En primer lugar, la determinación de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Aun cuando no existe unanimidad entre la doctrina en este punto, quizás la opción más acertada entre las diversas alternativas sea la consideración de los grupos como órganos parlamentarios y, por tanto, como órganos que ejercen funciones públicas, sin perjuicio de su encuadramiento en la esfera de los partidos políticos.

- Desde la perspectiva de la teoría de la representación, la necesidad de conjugar el protagonismo de los grupos en la vida parlamentaria con la proscripción constitucional del mandato imperativo. En síntesis, de lo que se trata es de abordar la problemática de la disciplina de voto exigida por los grupos parlamentarios a sus miembros y, en particular, la necesidad de garantizar un cierto margen de autonomía en su actuación a los parlamentarios frente a los grupos a los que se adscriben.

- Por último, la relevancia que han adquirido los grupos en la dinámica parlamentaria contemporánea plantea asimismo cuestiones conexas como el tratamiento de la figura del parlamentario no inscrito en grupo alguno o el fenómeno del transfuguismo

El debate Parlamentario

Fecha: 14-22 Noviembre de 2016
Moderador: Pablo Pendás Prieto. Letrado de las Cortes Generales (España).
Conclusiones:

- Conocer la regulación del debate en España, que se encuentra en el Reglamento del Congreso.
- Situaciones prácticas que pueden darse fuera de la propia regulación parlamentaria.
- Los poderes del Presidente en la regulación, moderación y dirección del debate

GRUPOS DE TRABAJO

Los reglamentos de las Cámaras

Fecha: 30 de Mayo - 1 Julio de 2016
Actividades planificadas:

SEMANA 01: EJE 1
TEMA 1.1 – La naturaleza jurídica del Reglamento //
La interpretación de las normas, es una cuestión judiciable?

GRUPO:
MODERADOR/A: Presentación sistematizada
GRUPO: Debate dinámico
MODERADOR/A: Conclusiones del Grupo

SEMANA 02: EJE 1
TEMA 1.2 – Los trámites para la incorporación de los legisladores electos //
La designación de las autoridades encargadas de conducir la Cámara legislativa.
GRUPO: Lectura y apuntes sobre la bibliografía recomendada
MODERADOR/A: Presentación sistematizada
GRUPO: Debate dinámico
MODERADOR/A: Conclusiones del Grupo

SEMANA 03: EJE 2
Tema 2.1 – – La determinación de las distintas clases de proyectos, precisando su tipificación,
forma de redacción, presentación y tramitación// Los distintos tipos de sesiones,
el orden y la forma en que se realizan las deliberaciones, la participación en ellas de los legisladores
y las diversas formas de votación
GRUPO: Lectura y apuntes sobre la bibliografía recomendada
A definir: Presentación sistematizada sobre el Tema
GRUPO: Debate dinámico
MODERADOR/A: Conclusiones del Grupo sobre contenidos mínimos sobre la temática

SEMANA 04: EJE 2
Tema 2.2 – La tipificación de las mociones y su tramitación //
La determinación de las comisiones de trabajo, sus competencias y la forma de integración,
como así también la conformación de los bloques políticos y su participación en el proceso parlamentario.
GRUPO: Lectura y apuntes sobre la bibliografía recomendada
A definir: Presentación sistematizada sobre el Tema
GRUPO: Debate dinámico
MODERADOR/A: Conclusiones del Grupo sobre contenidos mínimos sobre la temática

SEMANA 05: EJE 2
Tema 2.3 – GRUPO: Lectura y apuntes sobre la bibliografía recomendada
A definir: Presentación sistematizada sobre el Tema
GRUPO: Debate dinámico
MODERADOR/A: Conclusiones del Grupo sobre contenidos mínimos sobre la temática

Conclusiones:

- No sólo es importante la forma, sino también la materia, la ley y la costumbre.
- No sólo es importante la norma escrita, positiva, formal, sino también la combinación que surge de la misma con la política, con los acuerdos de voluntades, habiendo quedado claro que debe existir un marco adecuado que permita el juego equilibrado entre una y otra.

PONENCIAS

La reforma Constitucional

Fecha: 09 - 13 Mayo de 2016
Ponente: Alejandro Rastrollo. Letrado de las Cortes Generales (España).
Conclusiones:

- La primera es la relativa a la necesidad de reformar la constitución. Al respecto, se ha señalado que el factor determinante del inicio de un proceso de revisión es la existencia de una "demanda social" que exija adaptar la letra del texto a las "grandes transformaciones sociales". Dicho de otro modo, cuando la constitución vigente no brinde o no pueda brindar respuestas adecuadas a las necesidades del sistema político-social. Parece oportuno exigir que la iniciativa del proceso de reforma se fundamente en la existencia de un profundo desajuste "entre los valores subyacentes de la sociedad y los recogidos en el texto constitucional", o bien cuando la concurrencia de circunstancias diversas exija incorporar a la Constitución la regulación de "determinadas materias que no han sido contempladas expresamente por el constituyente."

- En segundo lugar, se hizo una referencia genérica a la distinción entre los procesos de reforma constitucional de carácter expreso y las reformas tácitas o mutaciones constitucionales. En los primeros, se seguiría expresamente el procedimiento de revisión prescrito en el articulado del texto constitucional. Los segundos, por el contrario, implicarían una alteración del sentido o alcance de la Constitución -sin afectar necesariamente a su articulado-; modificación efectuada al margen del procedimiento prescrito, o sin incorporar el producto del mismo al texto, o cuando se prescinda de proclamar el carácter de reforma como tal.

- Aunque, como regla general, desde una perspectiva jurídico-constitucional sólo las reformas expresas pueden considerarse admisibles a priori (en cuanto siguen las pautas marcadas en la letra del texto constitucional), se pusieron de relieve ejemplos de mutaciones que, de hecho, no son nada infrecuentes en la práctica comparada.

El Estatuto del Diputado: derechos, deberes y prerrogativas

Fecha: 11-15 Julio de 2016
Ponente: Pablo Pendás Prieto. Letrado de las Cortes Generales (España).
Conclusiones:

- En una democracia representativa, el Parlamento es el ámbito de debate político por excelencia. Es por ello de vital importancia que los parlamentarios puedan desarrollar con plena libertad sus funciones, expresando opiniones y emitiendo votos que contribuyan a la formación de la voluntad de la Cámara (y, por ende, de los ciudadanos en ella representados). Estas instituciones son hoy por hoy esenciales para garantizar la productiva labor parlamentaria. De hecho, son comunes a todos los países de nuestro entorno.

- Lo anterior no obsta para que deban tomarse las oportunas medidas para garantizar estrictamente su aplicación exclusiva a aquellos actos que representen el ejercicio de la función parlamentaria en el marco de actos de esta naturaleza (esencialmente opiniones y votos en Pleno y Comisiones). Cualquier extensión arbitraria de estas prerrogativas a cuestiones no parlamentarias es lo que debe ser objeto de control para evitar abusos que irremediablemente se producirían.

WEBINARIOS

El control Político de las Políticas Públicas, capacitación del funcionario parlamentario

Fecha: 21 Septiembre de 2016
Ponente: José Carlos Chirinos Martínez. Secretario General de la Presidencia. del Consejo de Ministros y Director General Parlamentario (Perú).
Conclusiones:

- Se requiere capacitar al personal del servicio y organización parlamentaria no solo en hermenéutica parlamentaria con énfasis en la utilización de instrumentos de control, sino también en la evaluación de políticas públicas modificando o creando instrumentos de control en los parlamentos.

- Se requiere crear centros especializados en el parlamento, para la evaluación de políticas públicas que brinden insumos a las comisiones y despachos congresales para asumir con responsabilidad esta labor.

- Se han creado en España, Guatemala Oficinas de Control presupuestario, que están sirviendo para que los parlamentos cumplan con su labor.

- Enfatizan que el factor de calidad del recurso humano es fundamental para cumplir con el verdadero control.

Acceso a Eventos de la Red de Expertos en Parlamentos:

Eventos pasados
Eventos futuros

Números anteriores

Pulse en la imagen para descargarse Revista en formato.pdf

Número 1

Número 2

Número 3

Número 4

Número 5

Número 6

Número 7

Número 8

Número 9

Número 10

Número 11

Revista de la Red de Expertos de Parlamentos
Número 12

www.ceddet.org
www.congreso.es

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

VICEPRESIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL BANCO MUNDIAL
ICEX España Exportación e Inversiones
aecid
universia
EFE: