

PODER LEGISLATIVO ESTUDIO COMPARADO DE SU ORGANIZACION

Por el Dr. Cristóbal Gómez Yangüela
Consultor Jurídico ONAP

Agradecemos sinceramente a los organizadores de este Seminario sobre Reforma Constitucional, en la persona del Rector magnífico de esta Alta Casa de Estudios, habernos escogido para participar en él. No pretendemos, bajo ninguna circunstancia, presentar un proyecto formal de reforma constitucional en lo tocante al Poder Legislativo. No, sólo nos limitaremos a señalar, tomando como base los textos constitucionales de la mayoría de los países latinoamericanos, algunas disposiciones consagradas en ellos, respecto del Poder Legislativo que podrían ser tomadas en cuenta en una próxima reforma, con el propósito de que exista un verdadero equilibrio entre los tres clásicos poderes del Estado, y pueda decirse con justeza como una vívida realidad que el Gobierno de la Nación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, "Poderes complementarios e independientes y sin relación de subordinación".

Pues a pesar de disponer nuestra Constitución que estos tres Poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, lo cierto es que desde la fundación de la República ha sido el Poder Ejecutivo el que ha tenido una preponderancia, en ocasiones casi absoluta, sobre los demás Poderes. Y no siempre por habérselo propuesto los constituyentes en las diferentes revisiones que se han efectuado a nuestra Carta Fundamental, sino quizá por falta de estudio, de interés, o por incuria de los propios legisladores ordinarios, al aprobar leyes, a veces violatorias no sólo de textos constitucionales, sino del propio espíritu constitucional.

Tomemos como ejemplo, para sólo citar uno, el de la disposición constitucional del artículo 115 que establece en el Párrafo I que "No tendrá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el

pago se haga de las entradas calculadas del año y de éstas quede, en el momento de la publicación de la ley, una proporción disponible suficiente para hacerlo".

Dicha disposición tuvo su origen en la segunda revisión constitucional del año 1929, como consecuencia de las recomendaciones de la Misión Dawes, sobre el sistema presupuestario, la contabilidad y las finanzas públicas, y hasta el año 1947, entendemos que no hubo problemas en su aplicación, tratándose de iniciativas del Poder Legislativo, ya que la Ley No. 1363 del 30 de julio de 1937, sobre el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que derogó la No. 57 de 1930, establecía el superavit del Fondo General al cierre de cada año fiscal constituido por el balance libre que se opere de los ingresos para fondos generales, después de deducir el total de asignaciones hechas durante el año por el Director del Presupuesto con cargo a las apropiaciones del fondo general contenidas en la ley de gastos públicos.

Sin embargo, a partir del año 1947, no obstante, esa clara y oportuna disposición constitucional se hace inoperante al dictarse la Ley No. 1590 el 6 de diciembre de dicho año, sobre Reserva Presupuestal, en virtud de la cual el Poder Ejecutivo podrá disponer del 75% del excedente de ingresos sobre cada duodécima parte para aplicarlo a satisfacer aquellas necesidades nacionales y municipales que juzgue conveniente. El 25% restante se destinará a acumular en la Tesorería de la República un fondo especial que se denominará Fondo de Reserva Presupuestal.

Ese 25% dejará de acumularse en cualquier momento en que este fondo ascienda al 5% de la Ley de Presupuesto de Ingresos en Vigor. En este caso el Poder Ejecutivo podrá disponer el 100% del excedente de las duodécimas. No se reducirá el Fondo de Reserva Presupuestal acumulado aunque el 5% del Presupuesto de Ingresos vigente fuese menor.

El balance libre de los ingresos del fondo general, después de deducir las asignaciones autorizadas durante el año por el Director de Presupuesto con cargo a las apropiaciones de la Ley de Gastos Públicos y las órdenes expedidas por el Poder Ejecutivo de conformidad al cierre de cada año fiscal. El Poder Ejecutivo podrá disponer del superavit para los

finés indicados en el artículo 2 de esta ley (satisfacer aquellas necesidades nacionales y municipales que juzgue conveniente).

Con los ingresos de los excedentes sobre las duodécimas y del superavit económico se formará un fondo a disposición del Poder Ejecutivo contra el cual podrá girar para los fines del artículo 2 (satisfacer aquellas necesidades nacionales y municipales que juzgue conveniente), indicando el motivo de la erogación que El Secretario de Estado de Tesoro y Crédito Público impartirá las instrucciones para que sean erogadas por la Tesorería de la República las sumas que solicite el Poder Ejecutivo.

Será necesaria la autorización previa del Poder Ejecutivo para efectuar erogaciones con cargo al Fondo de Reserva Presupuestal.

Esas disposiciones legales, con algunas variaciones en cuanto al destino de ese Fondo de Reserva Presupuestal, y otras más, vinieron a constituir los artículos 49 a 55 de la vigente Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 531 del 11 de diciembre de 1969, que hace inoperante, cualquier iniciativa del Poder Legislativo si no cuenta con la previa aprobación del Poder Ejecutivo para disponer del Fondo de Reservas Presupuestal y sólo limitativamente para los fines indicados en el artículo 53 de dicha Ley: a) avanzar la suma que fuere necesaria para iniciar el presupuesto de cada año fiscal; b) para cubrir parte no ingresada conforme al estimado de ingresos realizado por la Oficina Nacional de Presupuesto, y c) para cubrir gastos que ocasionen acontecimientos extraordinarios, calificados de emergencia o de calamidad pública.

Y ya que hablamos del Presupuesto, una medida que consideramos conveniente adoptar en una reforma constitucional es la de establecer dentro del presupuesto de ingresos anuales, tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial, no menos de X por ciento de dichos ingresos, creando los mecanismos de lugar para viabilizar dichas medidas como lo hace la Constitución de la República de Honduras, al crear tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial una Pagaduría Especial que atenderá el pago de todos los gastos e inversiones de dichos Poderes, bajo la dependencia inmediata del Congreso Nacional y la Suprema Corte de Justicia, a cargo de un Pagador nombrado por dichos órganos. El

Poder Ejecutivo estará obligado a incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Ley de Gastos Públicos los fondos presupuestados tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Judicial para su funcionamiento respectivo. La tesorería de la República acreditará por trimestres adelantados los fondos necesarios para efectuar dichos fondos.

Con una medida como esta se le daría libertad tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial para administrar sus propios recursos, cubriendo no solo sus gastos corrientes, sino los de inversiones y las jubilaciones de sus miembros, funcionarios y empleados dependientes de los mismos.

Disposiciones similares, en cuanto a la asignación de porcentos específicos de los ingresos generales, a determinadas instituciones han sido adoptadas por diferentes constituciones latinoamericanas, como la costarricense (el 6% para el Poder Judicial; art. 177); la guatemalteca (el 1% para la erradicación del analfabetismo, art. 13); la peruana (no menos del 2% para el Poder Judicial, art. 238); la boliviana: El Poder Judicial goza de autonomía económica. El Presupuesto Nacional le asignará una partida fija, anual y suficiente que será canalizada, con las rentas especiales que se crearen para el servicio del ramo, en el Tesoro Judicial, el que funcionará bajo la dependencia de la Corte Suprema de Justicia (art. 119); la venezolana que dispone que la Ley de Presupuesto incluirá anualmente, con el nombre de situado (reminiscencia del Derecho Indiano), una partida para distribuir entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, fijando la propia Constitución dichos porcentos.

Naturalmente que la administración de estos fondos, tanto los asignados al Poder Legislativo, como al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo, deben estar controlados por un organismo auxiliar del Poder Legislativo: la Contraloría General de la República, que en nuestro país es una oficina dependiente del Poder Ejecutivo. Con la modificación que proponemos la Cámara de Cuentas no tendría razón de su existencia, ya que habría duplicidad de funciones. Además, es nuestro criterio que sus atribuciones actuales como Tribunal Superior Administrativo deben desaparecer al establecerse constitucionalmente este organismo, independientemente.

Esta Contraloría General, o un organismo similar, auxiliar del Poder Legislativo, existe en la casi totalidad de los países latinoamericanos, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, siendo sus funciones principales entre ellas, verificar la administración de fondos y bienes públicos y examinar las cuentas de los funcionarios y empleados que los manejan; fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la administración pública, instituciones descentralizadas, inclusive las municipales, establecimientos gubernamentales y las entidades que se costean con fondos del Erario Nacional o que reciban subvención o subsidio del mismo; en Guatemala fiscaliza a cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas, así como a los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos; examinar la contabilidad del Estado y las cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública presente el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional y rendir a éste el informe correspondiente.

En Guatemala, además, el Ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y lo someterá a conocimiento de la Contraloría dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría reunirá informes y emitirá dictámen en un plazo no mayor de dos meses debiendo remitirlos al Congreso, el que aprobará o no la liquidación. En caso de no aprobación el Congreso deberá pedir los informes y explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se enviará al Ministerio Público.

Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los Estados Financieros del Estado.

Los organismos, entidades descentralizadas o autónomos del Estado, con presupuesto propio, presentarán en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de la unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado (Art. 241).

En Venezuela, la Constitución establece (artículo 198) "que ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al Ministro de los actos del respectivo Despacho. En todo caso, y mientras no se haya consumado la

prescripción, podrán aquellos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando estos correspondan a ejercicios anteriores".

Otro punto en que están contestes la casi totalidad de las Constituciones latinoamericanas, en su mayoría votadas entre 1970 y 1988 es el referente a las incompatibilidades en cuanto al ejercicio de la función legislativa. Así, por ejemplo, dice la Constitución de Costa Rica que los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos, que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos (Art. 112).

En este mismo sentido Bolivia (Art. 54), Chile, que agrega "ni aceptar cargos honoríficos" (Art. 55), Colombia (Art. 110), Uruguay agrega "hasta un año después de su mandato, a menos que la Cámara lo autorice" (Arts. 122, 124), en Chile se reduce el plazo a 6 meses (Art. 56) agregando esta última que cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervenga en ellos ante cualquiera de las partes (Art. 57); Perú establece que no pueden intervenir como miembros de directorios, abogados, apoderados, gestores o representantes de bancos estatales y de empresas públicas o de economía mixta. Tampoco tramitar asuntos particulares de terceros ante los órganos del Poder Ejecutivo (Art. 174).

La violación de cualquiera de las prohibiciones consignadas producirá, según los diferentes textos constitucionales citados, la pérdida de la credencial de legislador.

En cuanto a normas de conducta de los legisladores, muchas constituciones han establecido reglas estrictas, como la de Uruguay que dispone que cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas por los 2/3 de votos del total de sus componentes. Por igual número de votos podrá removerlo por imposibilidad física, incapacidad mental sobrevenida después de su

incorporación o por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo después de su proclamación. (Art. 115).

Percibirán el sueldo asignado sin perjuicio de los descuentos que correspondieren, de acuerdo con el Reglamento de cada Cámara, en caso de inasistencia injustificada a las sesiones de la Cámara o de las Comisiones de que forma parte. Tales descuentos se fijarán proporcionalmente a la asignación. La asignación será fijada por 2/3 votos del total de componentes de la Asamblea, en reunión de ambas Cámaras, en el último período de cada Legislatura para los miembros de la siguiente, dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, y fuera de ella los legisladores no podrán recibir beneficio de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo (Art. 117).

El Poder Legislativo, las Juntas Departamentales, los entes autónomos y servicios descentralizados no podrán aprobar presupuestos, crear cargos, determinar aumentos de sueldos, ni pensiones, ni aprobar aumentos en las partidas de jornales y contrataciones en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, con excepción de las asignaciones a que se refieren los artículos 117 y 154 (a los futuros Presidentes y Vicepresidentes de la República y legisladores).

Costa Rica, en su Constitución tiene una previsión semejante en lo tocante al aumento de los sueldos de los legisladores, que sólo tendrá vigencia después que hayan cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que hubiere sido aprobado dicho aumento (Art. 113).

La Constitución de México establece que incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo en el plazo de 30 días a partir de la apertura de las sesiones.

También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden con sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Algunos países han tratado de darle, a través de disposiciones constitucionales, la fuerza y el valor moral de que debe estar revestido el cargo de legislador, como ocurre en los Estados Unidos de América, y así se han creado Comisiones especiales en el seno de los cuerpos legislativos, con facultades para investigar cualquier asunto que la Cámara los encomiende, rindiendo el informe correspondiente. Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla (Arts. 121, 123, Constitución de Costa Rica). En Perú es obligatoria la comparecencia ante estas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento Judicial (Art. 180).

Como entre nosotros para los Diputados, en la Constitución colombiana se prevé que la elección de senadores y diputados se realizará en proporción al número de habitantes por Departamento: 2 Senadores por cada Departamento y uno más por cada 200,000 habitantes o fracción mayor de 100,000 que tenga en exceso sobre los primeros 200,000 y 2 Representantes por cada Departamento y uno más por cada 100,000 o fracción mayor de 40,000 habitantes que tenga en exceso sobre los primeros 100,000.

Pero lo que interesa en nuestro caso es la previsión siguiente consignada constitucionalmente en Colombia: "Cada vez que un nuevo censo fuese aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento que de él resulte". (Arts. 93 y 99).

En Colombia existe desde el siglo pasado una institución, único caso en toda la América Latina, que ha sido en gran medida la responsable de la magnífica institucionalización administrativa del Estado. Nos referimos al Consejo de Estado, que el legislador colombiano tomó de Francia. Fue lo que nos faltó a nosotros. Si al adoptar los Códigos franceses hubiésemos tenido en cuenta, además, la legislación

administrativa, no estaríamos padeciendo hoy los graves problemas administrativos del Estado.

Esta institución es un cuerpo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos los casos en que la Constitución y las leyes determinen.

Desempeña las funciones del Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo, y prepara proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las Cámaras Legislativas, y propone las reformas convenientes en todas las ramas de la legislación.

Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el Gobierno salvo en un caso: estando en receso las Cámaras Legislativas, si el Gobierno se ve precisado de hacer un gasto imprescindible, no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá, abrirse un crédito suplementario o extraordinario previo dictamen favorable del Consejo de Estado (Art. 141).

Desgraciadamente en nuestro país, cuando el legislador adoptó los Códigos Napoleónicos ignoró esta institución de un modo inexplicable. Otra cosa fuera nuestro país si desde aquella época (año 1845) hubiésemos tenido una institución semejante.

En Perú, la Constitución establece un Tribunal de Garantías Constitucionales, integrado por 9 miembros, designados 3 por cada Poder.

Le compete, entre otras funciones, declarar a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo, y conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de normas emanadas del Poder Legislativo, el Tribunal comunica al Presidente del Congreso la sentencia de inconstitucionalidad. El Congreso por el mérito del fallo aprueba una ley que deroga la norma constitucional. Transcurridos 45 días naturales, sin que se haya promulgado la derogatoria, se entiende derogada la norma inconstitucional. El Tribunal ordena publicar la sentencia en el diario oficial.

No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional una norma en todo o en parte (Arts. 296, 297, 298, 300, 301).

Auxiliar del Poder Legislativo, con independencia funcional y administrativa, la Constitución de Honduras crea la Dirección de Probidad Administrativa, como organismo de control de la moral de los funcionarios y empleados públicos.

Establece la propia Constitución que se presume enriquecimiento ilícito, cuando el aumento del capital del funcionario o empleado público, desde la fecha en que ha tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, fuere notablemente superior al que normalmente hubiere podido obtener en virtud de los sueldos y emolumentos que haya percibido legalmente, y de los incrementos de su capital o de sus ingresos por cualquier otra causa lícita. Igualmente se presume enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no autorizare la investigación de sus depósitos bancarios o negocios en el país o en el extranjero. Para determinar el aumento a que se refiere el párrafo anterior, se considerará en conjunto el capital y los ingresos del funcionario o empleado, el de su cónyuge y el de sus hijos. (Arts. 232 y 233).

En Guatemala, la Constitución establece que el Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por 1 Diputado por cada Partido Político representado en el correspondiente período. Esa comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador de los Derechos Humanos, que deberá reunir los mismos requisitos exigidos a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, con sus mismas inmunidades y prerrogativas. Dicho funcionario es un Comisionado del Congreso para la defensa de los derechos humanos que la Constitución garantiza, con facultades para supervisar la Administración rindiendo informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos. Le corresponde entre otras funciones la de promover el buen funcionamiento y agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las

personas. Investigar todo tipo de denuncias que les sean planteadas por cualquier persona, sobre violación a los derechos humanos y emitir censura por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales. (Arts. 273, 274 y 275).

Haití, en su novedosa e interesante Constitución, crea la Oficina para la Protección del Ciudadano, cuya función es proteger a todo individuo contra todas las formas de abuso de la Administración Pública. La Oficina es dirigida por un funcionario que lleva el título de protector del ciudadano. Es escogido por consenso entre el Presidente de la República, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, por siete años, sin posibilidad de reelección. La ley fija las condiciones y reglamenta el funcionamiento de la Oficina. Es lo que modernamente se llama el OMBUDSMAN.

Finalmente, queremos señalar la conveniencia de que se pondere debidamente si conviene mantener nuestro actual sistema bicameral, o por el contrario, adoptar el unicameral como existe en varios países latinoamericanos como Honduras, Guatemala, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Sistema que no es desconocido entre nosotros, ya que en las reformas constitucionales de los años 1854 (segunda reforma), 1866, 1868, 1872, 1874, 1875, 1880, 1881, 1896, 1907, se consagró ese único cuerpo legislador, unas veces con el nombre de Senado Consultor, otras como Congreso y otras como Cámara Legislativa.

Naturalmente, de antemano sabemos que esa idea no contará con el respaldo de la mayoría de los partidos políticos por razones obvias.

Muchas gracias.