



**CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS
COMISIÓN DE DEMOCRACIA Y PAZ**

PROYECTO

Contribución parlamentaria a la democracia:
Bosquejo de criterios para los parlamentos de las
Américas

**Documento elaborado por la
Secretaría de Quebec de la COPA
Asamblea nacional de Quebec**

Julio de 2010

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CONTRIBUCIÓN PARLAMENTARIA A LA DEMOCRACIA: CRITERIOS RECOMENDADOS PARA LOS PARLAMENTOS DE LAS AMÉRICAS	6
1. ELECCIONES Y ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS	6
1.1 Elecciones	6
1.2 Elegibilidad y representatividad	7
1.3 Estatuto de los parlamentarios	7
1.4 Derechos individuales de los parlamentarios y disciplina partidaria	8
1.5 Situación económica de los parlamentarios	8
1.6 Dimisión	9
2. PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO	10
2.1 Organización de las actividades del Parlamento	10
2.2 Funciones legislativas	11
2.3 Control parlamentario	13
2.4 Comisiones parlamentarias	15
2.5 Función de protección pública	16
2.6 Promoción de la cohesión nacional	16
2.7 Relaciones internacionales	17
3. ORGANIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS	18
3.1 Estatuto de los partidos políticos	18
3.2 Estatuto de los grupos parlamentarios	19
3.3 Estatuto de la oposición	19
3.4 Estatuto de las mujeres	19
3.5 Estatuto del personal administrativo	20
3.6 Presupuesto	21
3.7 Recursos materiales	21
4. COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA	22
4.1 Accesibilidad del Parlamento	22
4.2 Difusión de la información parlamentaria	23

Introducción

« Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. »
Carta Democrática Interamericana, Artículo 1.

« The strength of the national legislature may be a—
or even the—institutional key to democratization. »
Profesor M. Steven Fish, *Journal of Democracy* (Enero de 2006).

Existe actualmente un consenso, entre los países de las Américas, en torno a la idea de que la democracia representativa es el sistema de gobierno más adecuado. Por lo tanto, todos coinciden en la necesidad de promover los valores de esta forma de gobierno y de trabajar continuamente para mejorar las instituciones democráticas.

Entre los principios básicos del sistema democrático, podemos mencionar la división, el equilibrio y la independencia de los poderes. Estos importantes principios tienen como objetivo evitar que la autoridad se concentre en una sola rama del gobierno. En este sentido, el poder legislativo ocupa una función central en la consolidación de las democracias.

El poder legislativo debe cumplir tres funciones esenciales dentro del régimen democrático: asegurar el control de las acciones del ejecutivo, legislar y representar fielmente a los ciudadanos. Frente a un creciente predominio del poder ejecutivo en la vida política de las sociedades democráticas, la valorización de la función legislativa se vuelve fundamental. En septiembre de 2005, presidentes de parlamentos de todas partes del mundo declararon ante la Sede de las Naciones Unidas que el Parlamento «es la institución esencial a través de la cual se expresa la voluntad del pueblo y se aprueban las leyes. Es también la institución a la cual el gobierno debe rendir cuentas»¹. Por lo tanto, es imperativo reforzar las instituciones legislativas para mejorar el funcionamiento de la democracia.

Durante los últimos años, en diversas regiones del mundo, la cooperación interparlamentaria ha permitido avanzar en esta dirección. De hecho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha instado a instituciones internacionales y a organizaciones interparlamentarias —como por ejemplo, la Unión Interparlamentaria (UIP), el *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), la Asociación parlamentaria del Commonwealth (APC), la Asamblea parlamentaria de la Francofonía (APF) y el Foro parlamentario de la Comunidad de desarrollo de África del Sur (SADC en inglés)— a elaborar criterios clave, propios de un parlamento

¹ David Beetham. *Parlamento y democracia en el siglo veintiuno. Guía de buenas prácticas*, Ginebra: Unión interparlamentaria (UIP), 2006. Página viii.

democrático. De los diferentes documentos resultantes, se observa que los parlamentarios provenientes de diferentes regiones coinciden en muchos de estos criterios. Además, la mayoría parece estar de acuerdo con los principios y valores que fundamentan este ejercicio (responsabilidad, transparencia, accesibilidad, representatividad, eficacia).

Los trabajos de las organizaciones interparlamentarias han permitido, sin embargo, poner en evidencia determinadas particularidades regionales. Por ejemplo, la experiencia de la APC ha destacado algunas diferencias entre Parlamentos de Estados del Pacífico, de Asia, del Caribe y de África del Sur, que forman parte del Commonwealth. Estos diferentes países han utilizado los criterios fundamentales que la APC ha establecido como punto de partida. A raíz de los debates entre parlamentarios, se reafirmó la precisión de los criterios existentes, y se desarrollaron nuevos criterios más específicos para cada región en particular. De acuerdo con Geraldine Fraser-Moleketi, del PNUD, esta etapa es quizás la más importante del proceso: « that [phase] in which parliaments begin to *use and refine* these tools that they have helped develop to determine priorities for strengthening their own institution² ».

A pesar de que se trata de un proyecto reciente, muchos parlamentarios han comenzado voluntariamente a comparar sus sistemas con los criterios establecidos por las organizaciones interparlamentarias e internacionales, para luego compartir su experiencia con sus pares. Para ello, la UIP ha elaborado cuestionarios de autoevaluación. Estas herramientas, que se encuentran a disposición de los parlamentarios, se siguen elaborando en función de las características particulares de los diferentes sistemas políticos del mundo. El informe de un grupo de estudio de la APC resume con precisión el principal objetivo de este ejercicio: «un marco que defina lo que representa una práctica democrática eficaz en los parlamentos actuales *ayudaría* a los Parlamentos a evaluar por sí mismos sus esfuerzos de reforma y de modernización, para convertirse en instituciones más *eficaces* y *democráticas*. Asimismo, los criterios podrían constituir una herramienta útil para los parlamentos que intentan establecer su independencia y su autoridad frente al gobierno»³.

Tal iniciativa se enmarca perfectamente en la misión de la COPA, uno de cuyos objetivos es «contribuir al fortalecimiento de la democracia parlamentaria de las Américas»⁴. Para ello, la cooperación interparlamentaria en todo el continente debe tender a promover los instrumentos orientados en esta dirección. Esta ocasión es para la COPA una excelente manera de movilizarse y de reflexionar sobre los medios que

² *Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Parliaments. A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments*, Bruselas/Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), 2010. Página 7.

³ « Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures », *Commonwealth Parliamentary Association (CPA)* [En línea] http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document%20Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures.aspx. Página consultada el 8 de junio de 2010.

⁴ « Mission », *Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA)* [En línea] <http://www.copa.qc.ca/fra/quismmes/mission.html>. Página consultada el 25 de mayo de 2010.

podrían contribuir a la construcción de instituciones parlamentarias más funcionales y legítimas dentro de la región.

Los congresos, las asambleas parlamentarias, los parlamentos regionales y las organizaciones interparlamentarias miembros de la COPA, se encuentran frente a una oportunidad única. Por un lado, pueden contribuir a una reflexión mundial sin precedentes sobre el desarrollo y la consolidación de la democracia. Por otro, podrán valorar las particularidades de los parlamentos de la región adaptando y elaborando el sistema de criterios ya establecido.

Es necesario tener en cuenta la inmensa diversidad que caracteriza al continente. Por lo tanto, el propósito de este ejercicio no debe ser la estandarización de los sistemas parlamentarios ni la promoción de un modelo único de «buenas prácticas». De esta forma, cada parlamento puede adoptar sus propias modalidades de acción y ser fuente de atractivas innovaciones. Además, las exigencias cada vez mayores de los ciudadanos y la evolución de las instituciones parlamentarias hacen que estos criterios deban ajustarse y precisarse constantemente. «La democratización no es un hecho puntual, sino un proceso continuo, tanto en las democracias jóvenes como en las de mayor trayectoria»⁵.

Los criterios que se presentan en la siguiente sección surgen de diferentes trabajos efectuados por los organismos interparlamentarios e internacionales, tales como la APF, el NDI, la APC, la UIP, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE). Estos criterios formarían parte de los principios que la Carta Democrática Interamericana de 2001 y la Convención Interamericana contra la Corrupción de 2004 promueven.

⁵ David Beetham. *Evaluar al Parlamento. Herramientas de autoevaluación para los parlamentos*, Ginebra: Unión interparlamentaria, 2008. Página 7.

Contribución parlamentaria a la democracia: criterios recomendados para los parlamentos de las Américas

1. ELECCIONES Y ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

1.1 Elecciones

1.1.1 La Constitución del Estado debe incluir las reglas fundamentales en relación con las elecciones.

1.1.2 Los parlamentarios deben ser elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto. Sin embargo, en el caso de los parlamentos bicamerales, las segundas cámaras pueden ser regidas por reglas particulares previstas por la Constitución o por leyes propias de cada país.

1.1.3 Las elecciones legislativas deben cumplir con normas internacionales que garanticen libertad, fiabilidad y transparencia.

1.1.4 Se debe asegurar la integridad e independencia del organismo encargado de administrar y supervisar las elecciones, en lo que respecta a su composición, su mandato, el alcance de sus poderes y su presupuesto.

1.1.5 Se debe fomentar la realización de debates, investigaciones y consultas tendientes a lograr un sistema y estructuras electorales que cuenten con un amplio respaldo de la sociedad.

1.1.6 Las elecciones se deben realizar a intervalos regulares, para favorecer la rendición de cuentas. El período legislativo debe tener una vigencia temporal limitada para dar lugar a nuevas elecciones al término de las mismas.

1.1.7 Se debe fomentar la participación de personas que pertenezcan a grupos de baja representación (por ejemplo jóvenes, miembros de minorías, inmigrantes y personas discapacitadas).

1.1.8 Se deben respetar los principios de justa competencia y de equidad y establecer normas generales de conducta para los actores políticos durante las campañas electorales.

1.1.9 Cada partido debe desarrollar reglas internas que aseguren la conformidad con la legislación sobre el financiamiento justo y transparente de las campañas electorales.

1.1.10 Se debe promover la conformación de redes regionales e internacionales, que permitan compartir experiencias y establecer normas.

1.1.11 Las leyes deben permitir a los observadores internacionales llevar a cabo una misión libre e independiente.

1.2 Elegibilidad y representatividad

1.2.1 Las restricciones de elegibilidad de los candidatos no deben estar sujetas a consideraciones de sexo, religión, situación económica, raza, discapacidad física, u otras que tengan que ver con el respeto de su vida privada.

1.2.2 A pesar de las disposiciones del artículo precedente, la representación de las mujeres, así como de la diversidad nacional o regional y sus componentes, se puede garantizar mediante procedimientos específicos.

1.2.3 La garantía de procedimientos electorales justos debe asegurar que ningún elector, candidato o partido se vea sistemáticamente desfavorecido o sea víctima de algún tipo de discriminación.

1.2.4 La distribución de bancas entre los partidos debe responder, con la mayor fidelidad posible, a los votos obtenidos por cada uno.

1.3 Estatuto de los parlamentarios

1.3.1. Incompatibilidad

1.3.1.1 Las incompatibilidades parlamentarias⁶ deben ser definidas por ley.

1.3.1.2 En un parlamento bicameral, un parlamentario no puede ser miembro de dos cámaras simultáneamente.

1.3.1.3 El control y la sanción de incompatibilidades deben ser objeto de un procedimiento particular.

⁶ Incompatibilidad parlamentaria: « Imposibilidad legal de superponer determinadas funciones u ocupaciones » Cf. *Le Nouveau Petit Robert*.

1.3.2 Inmunidad y privilegios parlamentarios

1.3.2.1 Durante el ejercicio de sus funciones, un parlamentario debe gozar de inmunidad de palabra. No se lo puede perseguir, investigar, arrestar, maltratar, detener, juzgar ni encarcelar, luego de haber expresado su opinión (en forma oral o escrita) ante el Parlamento, o de haber expresado su voto en el ejercicio de sus funciones.

1.3.2.2 Los legisladores no deben emplear la inmunidad parlamentaria para quedar exentos del cumplimiento de la ley.

1.3.2.3 La inmunidad parlamentaria está vinculada a la duración del mandato. Sin embargo, los ex parlamentarios siguen beneficiando de una protección durante el período en el cual ejercieron funciones.

1.3.2.4 El Parlamento es el único facultado para retirar la inmunidad de un parlamentario.

1.3.2.5 Todo parlamentario debe poder ejercer su mandato de acuerdo con la Constitución, libremente y sin influencias ni presiones.

1.4 Derechos individuales de los parlamentarios y disciplina partidaria

1.4.1 La expulsión de un parlamentario de su partido debe realizarse conformemente al reglamento interno del partido, garantizando un trato equitativo, en especial el derecho del parlamentario a defenderse.

1.4.2 La expulsión no debe implicar automáticamente la pérdida de la banca del parlamentario, ni una reducción de su mandato, ya que esto podría menoscabar su derecho a la libre expresión.

1.4.3 El Parlamento es el único facultado para excluir a un parlamentario del Parlamento.

1.5 Situación económica de los parlamentarios

1.5.1 Asignaciones

1.5.1.1 El Parlamento debe ofrecer a los parlamentarios una remuneración adecuada y justa, una infraestructura física apropiada y el reintegro de los gastos incurridos en el ejercicio de sus funciones.

1.5.1.2 Toda forma de compensación que el Parlamento otorgue a sus miembros, se debe asignar de manera transparente, de acuerdo con las funciones ejercidas.

1.5.2 Corrupción y conflictos de intereses

1.5.2.1 El Parlamento debe establecer determinadas reglas en relación con la transparencia y la gestión de las actividades públicas y parlamentarias, a las cuales se deben someter los parlamentarios.

1.5.2.2 Las relaciones entre los titulares de cargos públicos y los grupos de interés deben estar reguladas por un mecanismo legal. Este mecanismo puede tener la forma de un registro público de estos grupos de interés y de sus actividades.

1.5.2.3 Se deben establecer reglas sobre los conflictos de interés, a fin de promover la independencia de los parlamentarios en relación con sus intereses privados y con presiones políticas indebidas.

1.5.2.4 Cada parlamentario debe evitar ubicarse en una situación en la que su interés personal pueda afectar el ejercicio de sus funciones.

1.5.2.5 Se debe establecer un procedimiento de declaración de patrimonio de los parlamentarios.

1.5.2.6 La legislación debe evitar y sancionar las prácticas fraudulentas de los parlamentarios.

1.5.2.7 Se deben reforzar y sostener las medidas preventivas y represivas destinadas a combatir la corrupción. Se deben establecer organismos disciplinarios independientes para investigar los casos de corrupción.

1.6 Dimisión

1.6.1 Un parlamentario debe poder abandonar su banca en cualquier momento.

1.6.2 Se debe prever un procedimiento de reemplazo en caso de que una banca quede vacante.

2. PRERROGATIVAS DEL PARLAMENTO

2.1 Organización de las actividades del Parlamento

2.1.1. Generalidades

2.1.1.1 Sólo el Parlamento, o bien cada una de las cámaras que lo componen, puede redactar, adoptar y enmendar su reglamento.

2.1.1.2 El reglamento del Parlamento, o de cada una de las cámaras que lo componen, debe respetar la Constitución.

2.1.1.3 El Parlamento debe tomar medidas significativas tendientes a establecer y preservar una proporción equilibrada de mujeres y hombres en sus diferentes instancias, en todos los niveles de responsabilidad.

2.1.2 Presidencia

2.1.2.1 El Parlamento, o bien cada una de las cámaras que lo componen, debe elegir o designar un presidente y al menos un vicepresidente, según el procedimiento claramente definido en su reglamento.

2.1.3 Períodos de actividad parlamentaria

2.1.3.1 Los períodos de actividad parlamentaria se deben realizar a intervalos suficientemente regulares para permitir al Parlamento desempeñar sus responsabilidades de manera adecuada.

2.1.3.2 El Parlamento debe elaborar reglas de procedimiento que contemplen la celebración de una sesión ordinaria o extraordinaria.

2.1.3.3 Se deben establecer claramente condiciones que permitan al poder ejecutivo, o a un determinado número de miembros del Parlamento, convocar al Parlamento.

2.1.4 Sesiones

2.1.4.1 La organización de las sesiones públicas debe prever el tiempo necesario que requerirá la evaluación de los asuntos inscriptos en el orden del día del Parlamento.

2.1.4.2 La organización de las sesiones públicas debe, en la medida de lo posible, evitar interferir con las reuniones de otros organismos del Parlamento.

2.1.5 Orden del día y calendario parlamentario

2.1.5.1 El Parlamento debe tener la posibilidad de intervenir en la elaboración de su orden del día y del tiempo asignado a cada uno de los temas a tratar.

2.1.5.2 La elaboración del orden del día se debe confiar a una instancia parlamentaria.

2.1.5.3 El Parlamento debe informar con la suficiente antelación a los parlamentarios y a los ciudadanos acerca de sus reuniones y de su orden del día.

2.1.5.4 Se debe establecer un calendario que permita la previsibilidad de la actividad legislativa.

2.1.5.5 El orden del día debe procurar que los proyectos y propuestas legislativas se examinen dentro de un plazo razonable y permitir a los parlamentarios debatir eficazmente proyectos y propuestas de ley.

2.2 Funciones legislativas

2.2.1. Generalidades

2.2.1.1 Los miembros del Parlamento o de la cámara compuesta por los parlamentarios elegidos deben poder presentar proyectos legislativos y enmiendas.

2.2.1.2 El Parlamento debe votar el presupuesto y el conjunto de leyes. Se debe establecer con claridad cualquier excepción a esta regla.

2.2.1.3 El Parlamento debe tener la facultad de adoptar resoluciones sin previo aviso y de tomar posición sobre determinados temas de interés general.

2.2.1.4 El Parlamento debe tener la prerrogativa de delegar funciones legislativas al poder ejecutivo, bajo criterios legales bien precisos, por un período de tiempo limitado y con un objetivo estrictamente definido.

2.2.2 Procedimientos legislativos y bicameralismo

2.2.2.1 El Parlamento debe contar con un procedimiento claramente establecido que enmarque la presentación de los proyectos de ley, su evaluación por parte del Parlamento y su promulgación.

2.2.2.2 El Parlamento debe tener el derecho de pasar por alto un veto del poder ejecutivo.

2.2.2.3 En un Parlamento bicameral, la función de cada una de las cámaras se debe definir con total claridad.

2.2.2.4 En un Parlamento bicameral, debe existir un procedimiento de conciliación en caso de no llegar a un acuerdo entre ambas cámaras.

2.2.3 Constitucionalidad de las leyes

2.2.3.1 Un organismo jurisdiccional independiente, por medio del ejercicio del control constitucional, debe garantizar que las leyes votadas no sean anticonstitucionales.

2.2.4 Derecho de enmienda

2.2.4.1 Todo parlamentario debe poder presentar enmiendas, en función de la aplicación de las reglas que rigen su admisibilidad.

2.2.4.2 El orden de las solicitudes de enmienda y las modalidades de su debate deben estar enmarcados en disposiciones reglamentarias precisas a fin de permitir una organización clara de los debates y permitir la expresión de todas las opiniones.

2.2.5 Debates

2.2.5.1 El Parlamento debe establecer y seguir procedimientos claros en la estructura del desarrollo de los debates parlamentarios y debe determinar el orden de prioridad de las mociones presentadas por sus miembros.

2.2.5.2 El Parlamento debe ofrecer a sus miembros oportunidades de debatir proyectos y propuestas de ley antes de proceder a su votación.

2.2.6 Votación

2.2.6.1 Sólo los parlamentarios pueden votar en el Parlamento.

2.2.6.2 Salvo excepción claramente explicitada, las votaciones en sesión plenaria deben ser públicas.

2.2.6.3 A menos que la ley lo establezca claramente, se debe proscribir la delegación del derecho de voto.

2.2.7 La función legislativa y los ciudadanos

2.2.7.1 Los ciudadanos deben, principalmente por intermedio de su representante parlamentario, ser vinculados al proceso legislativo.

2.2.7.2 Los ciudadanos deben ser informados a tiempo de las cuestiones en curso de evaluación en el Parlamento. Esta información debe ser suficiente para permitir a la sociedad civil opinar sobre los proyectos de ley.

2.2.7.3 La información referente a la legislación no sólo debe estar disponible para los parlamentarios, sino también para los ciudadanos.

2.2.7.4 Los debates sobre proyectos y propuestas de ley deben ser abiertos al público.

2.2.7.5 En ausencia de un referéndum popular, las enmiendas constitucionales deben requerir la aprobación de los parlamentarios.

2.3 Control parlamentario

2.3.1. Generalidades

2.3.1.1 El Parlamento debe poder controlar la acción del gobierno.

2.3.1.2 El gobierno debe asegurar al Parlamento el acceso a la información necesaria para que pueda ejercer eficazmente sus funciones de control.

2.3.1.3 Se debe establecer un procedimiento riguroso y sistemático para enmarcar la formulación de preguntas, en forma escrita u oral, por parte de los parlamentarios.

2.3.1.4 Además de una supervisión de los ministerios, la función de control del Parlamento debe incluir una supervisión de las empresas públicas y de las agencias dependientes del gobierno, incluso aquellas relacionadas con el sector de defensa y de seguridad nacional.

2.3.1.5 En los sistemas presidenciales, donde los ministros no son parlamentarios, el Parlamento debe tener la posibilidad de aprobar los nombramientos de los ministros o de los cargos de alta responsabilidad en el poder ejecutivo, llevando a cabo una investigación profunda que determine las aptitudes de la persona correspondiente.

2.3.2 Evaluación del presupuesto y control financiero

2.3.2.1 El Parlamento debe contar con tiempo suficiente para examinar y debatir el presupuesto del Estado.

2.3.2.2 La ley debe garantizar a los parlamentarios el derecho de crear comisiones de investigación. Estas comisiones deben tener la facultad de obligar a los funcionarios del poder ejecutivo a declarar bajo juramento.

2.3.2.3 Las comisiones parlamentarias que tengan a su cargo la tarea específica de evaluar los gastos del gobierno, deben permitir a todos los grupos parlamentarios (dentro del reglamento del Parlamento) efectuar un control eficaz de los gastos gubernamentales. Para ello, deben tener acceso a todos los documentos necesarios, así como a los testimonios de los funcionarios de alto rango de los ministerios y las agencias gubernamentales.

2.3.2.4 Debe existir una instancia independiente y no partidaria (tribunal de cuentas, verificador general) que disponga de recursos adecuados y de la autoridad necesaria para ejercer funciones de supervisión, auditoría y verificación.

2.3.2.5 El Parlamento debe recibir los informes de esta instancia dentro de un plazo razonable, para poder asegurar un seguimiento eficaz.

2.3.2.6 El Parlamento debe poder solicitar la colaboración de este organismo.

2.3.3 Relaciones con el poder ejecutivo

2.3.3.1 En los sistemas parlamentarios de tipo Westminster, las instituciones deben prever la implementación de mecanismos claros que garanticen cierta independencia del poder legislativo con respecto al poder ejecutivo.

2.3.3.2 En los sistemas presidenciales, las instituciones deben instaurar una coordinación adecuada entre los poderes legislativo y ejecutivo. Para ello, puede ser necesario crear organismos o comités especiales de coordinación.

2.4 Comisiones parlamentarias

2.4.1. Generalidades

2.4.1.1 El reglamento del Parlamento debe prever la posibilidad de constituir comisiones permanentes o temporales.

2.4.1.2 En los casos previstos por el reglamento del Parlamento, las sesiones de una comisión se deben realizar en público. Toda excepción a esta regla se debe establecer y explicitar en el reglamento.

2.4.1.3 El desarrollo de los trabajos y las votaciones deben cumplir con el reglamento del Parlamento.

2.4.1.4 El reglamento del Parlamento debe prever con precisión la toma de posesión y la composición de las comisiones.

2.4.1.5 Las competencias de las comisiones se deben definir claramente a fin de evitar cualquier conflicto de competencias.

2.4.1.6 El reglamento del Parlamento debe prever las condiciones en las cuales las comisiones se pueden expresar en sesiones públicas.

2.4.2 Formación de las comisiones

2.4.2.1 La composición de las comisiones debe reflejar, con la mayor fidelidad posible, la composición del Parlamento y debe tener en cuenta la cuestión de género.

2.4.2.2 Una comisión debe escoger o elegir un presidente y al menos un vicepresidente en virtud del mecanismo que define el reglamento del Parlamento.

2.4.2.3 Las comisiones deben poder recurrir a los servicios de expertos.

2.4.2.4 Las personas consultadas por las comisiones de investigación deben poder beneficiarse con alguna forma de protección.

2.4.3 Facultades

2.4.3.1 El Parlamento debe remitir el estudio de un proyecto o de una propuesta legislativa a una comisión. Toda excepción a esta regla debe ser transparente, estar estrictamente definida en su reglamento y ser extraordinaria por naturaleza.

2.4.3.2 Las comisiones examinan los proyectos o propuestas de ley que reciben y tienen la facultad de modificarlas.

2.4.3.3 Las comisiones pueden celebrar audiencias y recibir información sobre todos los documentos que consideren necesarios para el buen desarrollo de sus tareas.

2.4.3.4 Sólo los parlamentarios miembros de una comisión, o sustitutos autorizados, pueden participar de la votación que se desarrolla en su recinto.

2.4.4 Toma de decisiones

2.4.4.1 Las comisiones deben privilegiar, en la medida de lo posible, la toma de decisión por consenso.

2.5 Función de protección pública

2.5.1 El Parlamento debe cumplir una función de protección pública, a través de la creación de un organismo que permita investigar sobre las violaciones a los derechos humanos.

2.5.2 Este organismo debe ser completamente independiente del gobierno.

2.5.3 Sus competencias de investigación deben ser lo suficientemente amplias.

2.5.4 Debe contar con recursos suficientes y de procedimientos de interposición gratuitos.

2.5.5 Debe ser de fácil acceso, desde el punto de vista geográfico, a través de oficinas locales, pero también de medios electrónicos.

2.5.6 Debe ser responsable frente al Parlamento y rendirle cuentas.

2.6 Promoción de la cohesión nacional

2.6.1 El Parlamento debe ocuparse de fomentar la integración nacional ofreciendo respaldo al proceso y a las instituciones democráticas en todo el territorio nacional.

2.6.2 El Parlamento debe contribuir a la resolución de las controversias de orden político en su territorio nacional, a través de los medios democráticos del diálogo y del compromiso.

2.7 Relaciones internacionales

2.7.1 Diplomacia parlamentaria

2.7.1.1 En el marco de la diplomacia parlamentaria, las delegaciones deben reflejar, con la mayor fidelidad posible, la composición del Parlamento teniendo especialmente en cuenta la cuestión de género.

2.7.1.2 Los parlamentarios pueden participar de estructuras o de manifestaciones que les permitan intercambiar experiencias con sus homólogos de otros Parlamentos.

2.7.1.3 Los parlamentarios deben poder participar en misiones en otros Parlamentos y recibir delegaciones parlamentarias extranjeras.

2.7.1.4 El Parlamento debe respetar las obligaciones que contrae ante instituciones parlamentarias internacionales.

2.7.2 Participación en asuntos internacionales

2.7.2.1 El Parlamento puede participar en organizaciones regionales e internacionales a fin de reforzar el componente parlamentario de estas organizaciones.

2.7.2.2 El Parlamento debe contar con la información, la organización y los recursos necesarios para el estudio de cuestiones internacionales.

2.7.2.3 Los parlamentarios deben poder integrarse a las delegaciones gubernamentales en misiones o negociaciones internacionales.

2.7.3 Participación en el proceso de integración regional

2.7.3.1 Para permitir la coexistencia con un parlamento regional, el Parlamento debe implementar mecanismos que faciliten la cooperación interparlamentaria.

2.7.4 Asistencia y cooperación

2.7.4.1 En la medida de lo posible, los Parlamentos deben poder ofrecer asistencia técnica a otros Parlamentos.

2.7.4.2 Los miembros y el personal del Parlamento deben tener derecho a recibir una asistencia técnica.

3. ORGANIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS

3.1 Estatuto de los partidos políticos⁷

3.1.1 Generalidades

3.1.1.1 Todos los parlamentarios, así como cualquier otro ciudadano, debe contar con el derecho de libertad de asociación.

3.1.1.2 Toda restricción referida a la legalidad de los partidos políticos debe definirse estrictamente en la ley, y se debe ajustar al Pacto internacional referido a los derechos civiles y políticos.

3.1.1.3 El financiamiento público y privado de los partidos políticos, cuando exista, se debe realizar según criterios de transparencia y responsabilidad. Una autoridad jurisdiccional competente e independiente puede asegurar su control. En este caso, se debe garantizar un acceso equitativo al financiamiento público.

3.1.1.4 El Parlamento debe incentivar a los partidos políticos a que su reglamento interno se rija por principios de seguridad jurídica, claridad, transparencia y responsabilidad.

3.1.2 Funciones de los partidos políticos

3.1.2.1 Los partidos políticos pueden promover los valores democráticos, el respeto por los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso.

3.1.3 Derechos y obligaciones de los partidos políticos

3.1.3.1 Los partidos políticos deben poder gozar de un reconocimiento legal y de una existencia jurídica dentro del Estado.

3.1.3.2 Los partidos políticos deben tener la capacidad de organizarse libremente, en la medida en que esto no afecte los derechos fundamentales de los miembros o de los otros ciudadanos, y no infrinja los principios del Estado de derecho.

3.1.3.3 Los partidos políticos tienen la obligación de actuar por las vías institucionales, valiéndose de medios pacíficos para llevar adelante su lucha

⁷ El término « partido político » se refiere también a otras formas de entidades políticas (por ej. asociaciones y movimientos ciudadanos).

política. Su accionar ante otros partidos debe respetar los reglamentos y procedimientos democráticos.

3.1.3.4 Los partidos políticos deben respetar la democracia interna, es decir, observar los procedimientos democráticos y respetar los derechos fundamentales de sus miembros.

3.2 Estatuto de los grupos parlamentarios

3.2.1 Los grupos parlamentarios deben gozar de un estatuto jurídico o de otra forma de reconocimiento.

3.2.2 Los criterios que definen la formación de un grupo parlamentario, así como los derechos y responsabilidades de este último en el Parlamento, deben estar claramente enunciados en el reglamento del Parlamento.

3.2.3 Todos los grupos parlamentarios tienen derecho a anotar puntos a tratar en el orden del día, disponer de tiempo de debate y proponer enmiendas a los proyectos de ley.

3.2.4 El Parlamento debe proporcionar a los grupos parlamentarios la infraestructura y los recursos adecuados, según una fórmula clara y transparente que no aventaje de manera indebida al partido mayoritario.

3.3 Estatuto de la oposición

3.3.1 Es necesario reconocer que la oposición desempeña una función con efectos positivos en el proceso democrático.

3.3.2 El Parlamento debe favorecer condiciones que garanticen, a los partidos de la oposición, un lugar en la vida democrática del Parlamento.

3.4 Estatuto de las mujeres

3.4.1 El Parlamento se debe organizar a fin de facilitar la contribución de las mujeres para que cumplan su función en todas las actividades, en un marco de igualdad con los hombres.

3.5 Estatuto del personal administrativo

3.5.1 Generalidades

3.5.1.1 La gestión administrativa de un Parlamento debe contar con personal permanente, profesional y no partidario, que sirva de respaldo al funcionamiento de los diferentes servicios.

3.5.1.2 Sin depender del poder ejecutivo, el Parlamento debe tener el control de los servicios parlamentarios y determinar las condiciones de empleo de su personal.

3.5.1.3 El personal de los servicios del Parlamento debe demostrar imparcialidad y reserva en el ejercicio de sus funciones.

3.5.1.4 El personal de los servicios del Parlamento se debe diferenciar claramente del personal político (personas al servicio exclusivo de un parlamentario o de un grupo político y empleados por ellos).

3.5.1.5 La representación de las mujeres debe estar garantizada en todos los niveles jerárquicos de la administración parlamentaria.

3.5.2 Contratación y promoción

3.5.2.1 Sin depender del poder ejecutivo, el Parlamento debe determinar las condiciones de contratación de su personal permanente.

3.5.2.2 El Parlamento debe disponer de recursos que le permitan contratar un personal parlamentario adecuado a sus necesidades.

3.5.2.3 La contratación y la promoción del personal no partidario deben efectuarse en función del mérito y de la igualdad de oportunidades, según un proceso de selección justo y transparente.

3.5.2.4 El Parlamento no debe discriminar a su personal, en el proceso de contratación y promoción, por cuestiones de sexo, religión, situación económica, raza o discapacidad física.

3.6.3 Organización y gestión

3.6.3.1 El personal de los servicios del Parlamento debe gozar de un estatuto que lo proteja de cualquier forma de presión política indebida.

3.6.3.2 El personal partidario y no partidario no debe poseer ninguna autoridad legislativa o procedimental, incluyendo el voto dentro del Parlamento.

3.6.3.3 El personal permanente y el personal político deben respetar un código de conducta. Debe existir un mecanismo que permita prevenir, detectar y procesar a cualquier empleado del Parlamento que haya incurrido en prácticas fraudulentas o corruptas.

3.7 Presupuesto

3.7.1 Control presupuestario interno del Parlamento

3.7.1.1 Sólo el Parlamento puede determinar y votar su propio presupuesto y el poder ejecutivo no debe juzgar la adecuación de recursos que este organismo necesita para ejercer sus funciones.

3.8 Recursos materiales

3.8.1 Infraestructura

3.8.1.1 El Parlamento debe contar con la infraestructura física y material adecuada para que sus miembros puedan completar su mandato en condiciones satisfactorias.

4. COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA

4.1 Accesibilidad del Parlamento

4.1.1 Los medios de comunicación

4.1.1.1 El Parlamento debe garantizar que los medios de comunicación reciban un trato adecuado que les permita acceder al conjunto de las actividades públicas del Parlamento y de las comisiones que lo componen, en la medida en que no se obstaculice su buen funcionamiento.

4.1.1.2 La accesibilidad de los medios de comunicación al Parlamento debe basarse sobre criterios transparentes de carácter no partidario.

4.1.1.3 El Parlamento debe promover las nuevas tecnologías de comunicación e información, y buscar los medios a través de los cuales los progresos en tecnología de la información puedan conducir a un refuerzo del proceso democrático, de la participación individual y de la toma de decisiones.

4.1.1.4 El Parlamento debe contribuir a la promoción de la libertad de expresión.

4.1.2 Los ciudadanos

4.1.2.1 El Parlamento y sus comisiones deben ser accesibles para el público, siempre que esto no interfiera con la seguridad pública y con las exigencias de la actividad parlamentaria.

4.1.2.2 Las sesiones plenarias del Parlamento deben publicarse.

4.1.2.3 El Parlamento debe contar con medios que le permitan lograr que los ciudadanos comprendan fácilmente las tareas que lleva a cabo.

4.1.2.4 El Parlamento debe procurar que la interacción entre los partidos políticos y la sociedad civil se base en el diálogo y la cooperación.

4.1.3 Idiomas

4.1.3.1 El Parlamento debe facilitar el uso de todos los idiomas de trabajo reconocidos por la Constitución o por el reglamento del Parlamento, incluso la traducción simultánea durante los debates y sesiones, así como la promulgación de leyes en todos los idiomas de trabajo.

4.2 Difusión de información parlamentaria

4.2.1 Generalidades

4.2.1.1 Los procedimientos de preselección y los principales procedimientos de toma de decisión se deben presentar en detalle durante su registro oficial.

4.2.1.2 La divulgación de los bienes de los políticos se debe prever antes, durante y al final del ejercicio de su función pública.

4.2.2 Valores democráticos

4.2.2.1 El Parlamento debe contribuir al desarrollo del espíritu de tolerancia y promover la cultura democrática en todas sus dimensiones, a fin de sensibilizar, por medio de la educación y la formación, a los funcionarios públicos, al conjunto de actores políticos y a todos los ciudadanos, sobre las exigencias éticas de la democracia y los derechos humanos.

4.2.2.2 Cualquier restricción a la libertad de expresión debe estar prescrita por la ley. En caso de ser necesario (por ejemplo para proteger la seguridad nacional o los derechos y la reputación de terceros), esta restricción debe ser proporcional a los objetivos mencionados.

4.2.3 Publicación de las leyes

4.2.3.1 Las leyes, los proyectos y las propuestas legislativas, los informes de las comisiones y cualquier otro documento parlamentario previsto por el reglamento del Parlamento deben ser accesibles al público.

4.2.4 Publicación de los debates en sesiones públicas y en comisión parlamentaria

4.2.4.1 El Parlamento debe, mediante herramientas de comunicación y de información accesibles al público, promover la difusión de su actividad.