



Estrasburgo, 24 de junio, 2019

CDL-AD(2019)015

Opinión No. 845 / 2016

Or. Engl.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO**  
**(VENICE COMMISSION)**

**PARÁMETROS**  
**SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA MAYORÍA PARLAMENTARIA Y**  
**LA OPOSICIÓN EN UNA DEMOCRACIA**

**CRITERIOS DE VERIFICACIÓN**

**Adoptada por la Comisión de Venecia**  
**en su 119a Sesión Plenaria**  
**(Venecia, 21-22 junio 2019)**

**con base en los comentarios de**

**Sr. Bogdan AURESCU (Miembro suplente, Rumania)**  
**Sra. Regina KIENER (Miembro, Suiza)**  
**Sra. Hanna SUCHOCKA (Presidenta Honoraria de la Comisión, ex**  
**Miembro, Polonia)**  
**Sr. Kaarlo TUORI (Miembro, Finlandia)**  
**Sr. Ben VERMEULEN (Miembro, Países Bajos)**

## Índice

<b>PARTE PRIMERA: ANTECEDENTES Y ALCANCE</b> .....	3
A. Antecedentes .....	3
B. ¿Por qué unos criterios de verificación? .....	4
C. Fuentes .....	5
D. Alcance .....	5
1. Oposición parlamentaria vs. oposición política en general.....	5
2. Nociones de “oposición”, “minoría” y “mayoría” .....	6
3. Rol de la oposición vs. rol del Parlamento .....	6
E. Base conceptual de los criterios de verificación – principios generales .....	7
<b>PARTE SEGUNDA: CRITERIOS DE VERIFICACIÓN</b> .....	9
A. Nivel y tipo de regulaciones legales.....	9
B. Establecimiento de los grupos mayoritarios y minoritarios (oposición) en el Parlamento.....	11
1. Estatuto igual de los parlamentarios individuales .....	11
2. Mayoría y minoría como grupos institucionalizados.....	11
3. Mandato libre, cambio de partido o grupo y disciplina de partido.....	13
4. Privación del mandato por otras razones.....	14
C. Principios generales que rigen los debates parlamentarios .....	15
D. Nombramiento de cargos de responsabilidad en el Parlamento .....	19
E. Participación de la oposición en el proceso de elaboración de leyes.....	20
1. Participación de la oposición en la preparación del orden del día.....	20
2. Distribución del tiempo de intervención oral .....	22
3. Presentación de enmiendas .....	23
4. Mayorías cualificadas .....	24
5. Presentación de una iniciativa de referéndum .....	25
6. Incoar el control de constitucionalidad de las leyes .....	25
F. Legislación por decretos del Gobierno, legislación delegada y situaciones de emergencia .....	26
G. Participación de la oposición en el control parlamentario del poder ejecutivo.....	27
1. Preguntas, interpelaciones, moción de censura y destitución ( <i>impeachment</i> ) ...	27
2. Comisiones parlamentarias de investigación.....	29
H. Participación de la oposición en el nombramiento de ciertos altos cargos.....	31
I. Inmunities de los parlamentarios .....	32
J. Resolución de las disputas relacionadas con los derechos de la oposición.....	34

## PARTE PRIMERA: ANTECEDENTES Y ALCANCE

### A. Antecedentes

1. El 23 de enero de 2008, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) adoptó la Resolución 1601(2008) sobre “Las Directrices procedimentales sobre los derechos y responsabilidades de la oposición en un parlamento democrático” (Resolución APCE 1601). Poco después de eso, la Comisión de Venecia decidió realizar un estudio que complementaría la Resolución 1601. Este estudio tuvo como resultado el informe “Sobre el papel de la oposición en un Parlamento democrático” (CDL-AD(2010)025, en lo sucesivo el Informe 2010), adoptado en la 84ª Sesión Plenaria de la Comisión (Venecia, 15-16 de octubre de 2010).

2. En la Resolución 1601 (2008), la APCE declaró que la existencia de “una oposición política dentro y fuera del Parlamento es un componente esencial del buen funcionamiento de una democracia”, y la Comisión de Venecia suscribe totalmente esta opinión. En la década pasada, la Comisión de Venecia observó una alarmante tendencia política en un número cada vez mayor de países, que a veces se describe con la frase “el ganador se lo lleva todo”. Siguiendo esta tendencia, se dismantelaron controles y contrapesos que restringían el poder de la mayoría parlamentaria. La adopción apresurada de leyes sin un debate político genuino se ha vuelto más frecuente. La mayoría, por sí sola, nombra o cesa jueces y funcionarios de alto rango de agencias independientes. En opiniones relevantes, la Comisión de Venecia ha advertido contra la reducción de la democracia a una simple regla de la mayoría<sup>1</sup>. El Informe 2010, en § 159, seguía siendo optimista cuando declaró que “la democracia en Europa es hoy más fuerte que nunca en la historia”. Puede ser que este ya no sea el caso, como lo demostraron las cada vez más tensas relaciones entre la mayoría y la oposición.

3. Esta tendencia preocupante también la notó el Secretario General del Consejo de Europa en su informe anual de 2016<sup>2</sup>. El Secretario General pidió a la Comisión de Venecia que formulara directrices u orientaciones sobre las relaciones entre la mayoría y la oposición. Siguiendo esta solicitud, la Comisión de Venecia encomendó lo anterior a un grupo de ponentes, que incluye a B. Aurescu (miembro suplente, Rumania), R. Kiener (miembro, Suiza), H. Suchocka (Presidenta Honoraria, exmiembro, Polonia), K. Tuori (miembro, Finlandia), y B. Vermeulen (miembro, Países Bajos), con la actualización del Informe de 2010 (asistidos por A. T. Chisca y más tarde por G. Dikov de la Secretaría).

4. Los días 6 y 7 de abril de 2017, la Comisión de Venecia, junto con el presidente de Rumania y con el respaldo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, llevaron a cabo un congreso en Bucarest sobre “La interacción entre la mayoría política y la oposición en una democracia”, con el apoyo del presidente de Rumania y del Secretario General del Consejo de Europa. Después de este congreso, los ponentes celebraron varias reuniones. Los ponentes acordaron que el Informe 2010 necesitaba una actualización, a la luz de las recientes observaciones de la Comisión de Venecia, y que también debería complementarse con una parte nueva – con unos criterios de verificación. Estos criterios de verificación fueron estudiados por la Subcomisión de Instituciones Democráticas en dos ocasiones (14 de marzo y 20 de junio de 2019) y se adoptaron en la 119ª Sesión Plenaria en Venecia el 21 de junio de 2019.

---

<sup>1</sup> En dos de sus opiniones (CDL-AD(2011)001, § 74, y CDL-AD(2013)012, § 136), la Comisión de Venecia enfatizó lo siguiente: “parece que algunos participantes fueron de la opinión de que cualquier cosa que se haga conforme a la literalidad de la Constitución también es admisible. La idea subyacente puede haber sido que la mayoría pueda hacer lo que desee sólo porque es la mayoría. Obviamente, esta es una concepción errada de la democracia. La democracia no puede reducirse a la regla de la mayoría, la cual está limitada por la Constitución y por la ley, sobre todo a fin de salvaguardar los intereses de las minorías. Desde luego, la mayoría conduce al país durante un periodo legislativo, pero no debe reprimir a la minoría; tiene la obligación de respetar a aquellos que perdieron las últimas elecciones”.

<sup>2</sup><https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8>

## B. ¿Por qué unos criterios de verificación?

5. La elección del formato de este documento – criterios de verificación – se justifica por dos razones. La primera es que existe la necesidad no sólo de actualizar el Informe 2010, sino también de transformarlo en un instrumento más práctico, útil para evaluar la organización, los procedimientos y las prácticas parlamentarias<sup>3</sup>. Los criterios de verificación tienen como fin sistematizar las ideas contenidas en el Informe 2010 y adaptarlas para propósitos prácticos, convertirlos en un documento de referencia para una variedad de actores<sup>4</sup> que requieran evaluar la situación de la oposición parlamentaria en una jurisdicción determinada, así como sus relaciones con la mayoría gobernante y con otras instituciones del Estado.

6. La segunda razón por la cual se eligió el formato de criterios de verificación es la falta de normas establecidas para muchos asuntos importantes. Como se apuntó en el Informe 2010, no hay un modelo común que defina los respectivos papeles de la oposición y de la mayoría parlamentarias. Es imposible preparar una serie detallada de normas precisas en este ámbito con una validez que vincule a todos los regímenes políticos democráticos.

7. Sin embargo, lo que sí es posible identificar son ciertos principios generales que rigen esta relación, y que reflejan la herencia constitucional europea común, así como explicar su lógica interna. Además, con base en las observaciones recientes de la Comisión de Venecia, también es útil destacar algunas de las mejores prácticas o, a veces, ciertos ejemplos negativos.

8. Las cuestiones incluidas en los criterios de verificación permiten identificar debilidades en las regulaciones nacionales. Muchas de estas cuestiones son abiertas, pero a cada cuestión le sigue un comentario que explica principios generales, menciona las mejores (o peores) prácticas y señala posibles soluciones. La estructura a manera de lista de criterios de verificación permite que los mismos puedan ser complementados y ajustados en el futuro, a la luz de los desarrollos políticos y legales en las democracias europeas y no europeas. El propósito de los criterios de verificación es devenir un instrumento en constante evolución.

9. La Comisión de Venecia enfatiza la insuficiencia de reglas legales por sí solas. Incluso si se establecen de manera formal todos los mecanismos legales recomendados, esto no garantiza que el régimen respectivo sea necesariamente democrático. En ausencia de un pluralismo político genuino (que incluye la existencia de partidos políticos independientes y con la suficiente solidez, medios de comunicación libres, elecciones justas, una sociedad civil fuerte, etc.), las garantías legales para la oposición en el Parlamento seguirán siendo letra muerta. Sin embargo, el foco de atención de los criterios de verificación no son los regímenes autocráticos, sino más bien las “democracias vulnerables” donde existe el pluralismo político, pero es frágil. Los criterios de verificación se elaboraron con la intención de ayudar a los legisladores en esas democracias vulnerables a formular regulaciones legales y desarrollar tanto “convenciones constitucionales” no escritas como las mejores prácticas que coadyuven a preservar el papel de la oposición parlamentaria como poder compensatorio y como una alternativa viable para el gobierno a cargo<sup>5</sup>. Además, los criterios de verificación también pueden ser útiles para ayudar a las llamadas “democracias establecidas”, las cuales enfrentan el riesgo de que los desequilibrios minen la cultura del pluralismo político.

---

<sup>3</sup> Este enfoque se inspiró en gran medida en los criterios de verificación del Estado de derecho, adoptada por la Comisión de Venecia en 2016, CDL-AD(2016)007.

<sup>4</sup> Estos actores pueden incluir Parlamentos y otras autoridades del Estado (cuando se aborde la necesidad y el contenido de reformas legislativas), la sociedad civil, así como actores políticos dentro de los Estados miembro, como los partidos políticos y sus líderes, organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa y la Unión Europea (ver CDL-AD(2016)007, § 27).

<sup>5</sup> Ver la enumeración de las principales funciones de la oposición en CDL-AD(2010)025, § 25. Por lo tanto, estos criterios de verificación continúan con el trabajo que inició el informe de 2010 “para explorar las formas y medios por los cuales puede regularse y protegerse mejor, de manera formal, el papel de la oposición parlamentaria” (§ 161).

## C. Fuentes

10. Aunque la democracia es uno de los valores principales del Consejo de Europa<sup>6</sup>, y esta noción se menciona en muchos acuerdos internacionales, no hay un tratado internacional que defina explícitamente la democracia (y, *a fortiori*, que defina las normas relacionadas con la posición de los grupos minoritarios en los parlamentos)<sup>7</sup>. El preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa<sup>8</sup> y varios tratados de derechos humanos hablan de “democracia” y “sociedad democrática” (ver, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], artículo 22, o la CEDH, artículo 11), pero no definen estos conceptos<sup>9</sup>. Algunas de las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) proclaman las libertades necesarias para la participación política (libertad de expresión o libertad de asociación) o la obligación del Estado de celebrar elecciones libres con regularidad (artículo 3 del Protocolo no. 1 de la CEDH), que son esenciales para la existencia de una oposición política.

11. El informe de 2010 de la Comisión de Venecia, así como estos criterios de verificación, se enfocan en los procedimientos dentro del Parlamento y en las relaciones institucionales entre la oposición parlamentaria, la mayoría y otras instituciones del Estado. En esta esfera, las normas de derechos humanos son de poca ayuda. Estos criterios de verificación se basan fundamentalmente en los instrumentos de “*soft-law*”, como la Resolución 1601(2008) de la APCE<sup>10</sup> y las opiniones y estudios previos de la Comisión de Venecia<sup>11</sup>. Hasta cierto grado, los criterios de verificación también toman parte del material comparativo y de los informes de organismos internacionales como la Unión Interparlamentaria (UIP), la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, etcétera.

## D. Alcance

### 1. Oposición parlamentaria vs. oposición política en general

12. El papel de la oposición parlamentaria se define por una variedad de factores, muchos de los cuales son externos al Parlamento (el alcance de las libertades políticas, el pluralismo de los medios, elecciones libres, etc.). Las opciones constitucionales básicas también son importantes, y la situación de la oposición política en el Parlamento variará dependiendo del tipo de sistema

---

<sup>6</sup> Y también de las Naciones Unidas; ver: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>

<sup>7</sup> La Organización de Estados Americanos (OEA) hizo un intento de regular la noción de democracia en la Carta Democrática Interamericana, adoptada en Lima en 2011: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/Americas.aspx>

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>

<sup>9</sup> Tampoco el concepto de “seguridad democrática” se define bien – ver el Informe de 2018 del Secretario General del Consejo de Europa, <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-role-of-institutio/168086c0c5>.

<sup>10</sup> Ver también algunos instrumentos regionales: la Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Organización de Estados Americanos, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/Americas.aspx>; las Directrices sobre los derechos y obligaciones de la oposición en el Parlamento, adoptadas por los participantes en el Seminario Parlamentario sobre relaciones entre partidos mayoritarios y minoritarios en Parlamentos africanos, bajo la protección de la Unión Interparlamentaria, <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>; los Puntos de referencia recomendados para las legislaturas democráticas de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, <https://www.wfd.org/wpcontent/uploads/2018/10/Recommended-Benchmarks-for-Democratic-Legislatures-updated-2018-FINAL-onlineoptimized.pdf>; la Declaración de Varsovia (intergubernamental) de 2000, <https://communitydemocracies.org/app/uploads/2016/10/2000-Warsaw-Declaration-ENG.pdf>

<sup>11</sup> Los ejemplos comparativos provienen en parte de las propias opiniones y estudios de la Comisión de Venecia, y en parte de fuentes externa, como informes de think-tanks, etc.; ver, por ejemplo: [https://agoraparl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures\\_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures\\_0.pdf](https://agoraparl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf);

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG\(2000\)2/R/EV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG(2000)2/R/EV1); [https://agora-parl.org/sites/default/files/Rules\\_of\\_Procedure\\_OPPD\\_160x230.original.pdf](https://agora-parl.org/sites/default/files/Rules_of_Procedure_OPPD_160x230.original.pdf)

electoral (mayoritario, proporcional, combinado), el tipo de régimen o forma de gobierno (parlamentario, semipresidencial o presidencial), la organización unicameral o bicameral de la legislatura, estructura federal o unitaria del Estado, etcétera.

13. El Informe 2010 se enfocó en el papel de la oposición en el *Parlamento*. No abordó la oposición política en la sociedad en general, el nivel de libertades y derechos humanos o las opciones constitucionales básicas. Los presentes criterios de verificación siguen básicamente la misma orientación – giran en torno a las reglas y principios pertinentes para el funcionamiento de la oposición parlamentaria y para su interacción con la mayoría y otras instituciones del Estado.

14. El Informe 2010 y estos criterios de verificación no abordan las reglas y procedimientos del Parlamento Europeo ni de organismos internacionales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y similares.

## **2. Nociones de “oposición”, “minoría” y “mayoría”**

15. El término “oposición” no se presta a una definición breve. La posición de la oposición es diferente en un régimen parlamentario multipartidista como el de Países Bajos, en un tipo de parlamentarismo como el de Westminster en el Reino Unido, en un régimen presidencial como en Estados Unidos, donde el ejecutivo no necesita tener la confianza del poder legislativo, en un régimen semipresidencial como en Francia, y en la forma “consensual” del gobierno federal suiza, que está compuesta de miembros de todos los partidos principales representados en el Parlamento.

16. La mayoría de las opiniones previas de la Comisión de Venecia donde se analizó el papel de la oposición en el Parlamento se enfocaron en *regímenes parlamentarios multipartidistas*, donde el partido con mayoría parlamentaria (o una coalición) es al mismo tiempo una mayoría “gobernante” que forma el Gabinete y determina su programa político<sup>12</sup>. El Informe 2010 describió sobre todo “la situación principal, en la que los partidos de oposición son minoría, y por lo tanto necesitan de cierto nivel de protección a fin de cumplir sus funciones básicas de oposición legítima que son necesarias para asegurar una democracia efectiva y sostenible” (§37). Estos criterios de verificación adoptan el mismo enfoque.

17. En los criterios de verificación se usan ambos términos, “oposición” y “grupos minoritarios”, para denotar grupos de parlamentarios que se oponen políticamente al Gobierno<sup>13</sup>. Existen otras minorías en el Parlamento (por ejemplo, minorías étnicas, religiosas o de género), pero los criterios de verificación se centran sólo en minorías políticas.

## **3. Rol de la oposición vs. rol del Parlamento**

18. Con frecuencia, la mayoría parlamentaria es, aunque no siempre, la mayoría *gobernante*, en el sentido de que apoya al Gobierno (ver arriba §§15 y 16)<sup>14</sup>. Por ello, inevitablemente, los criterios de verificación abordarán cuestiones concernientes a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Como resultado, algunos asuntos discutidos en los criterios de verificación no se limitan de forma exclusiva al papel de los grupos de oposición o de los parlamentarios de oposición, sino también señalan el funcionamiento apropiado de un Parlamento democrático en general. Sin embargo, muchas de estas cuestiones son de gran importancia para la oposición:

---

<sup>12</sup> En los sistemas presidenciales, la situación puede ser diferente; un presidente del Ejecutivo puede ser del mismo color político que el Partido minoritario en el Parlamento.

<sup>13</sup> Como en el Informe 2010, que habló de la “protección legal de la oposición y las minorías parlamentarias” – ver el título de la Sección 4.

<sup>14</sup> En un régimen presidencial o semipresidencial, la situación puede ser diferente, y el partido que tenga mayoría en el Parlamento no necesariamente será el partido del presidente.

la publicidad de debates parlamentarios, la necesidad de una mayoría cualificada para ciertas decisiones, etcétera.

19. De igual modo, algunas de las cuestiones y recomendaciones formuladas en los criterios de verificación tienen relevancia no sólo para los “parlamentarios de la oposición”, sino también para los parlamentarios en general (por ejemplo, mandato libre, libertad de expresión, pérdida del mandato, garantías contra procesamiento politizados, etc.). Esto es natural, ya que los grupos de “oposición” y de “mayoría” no suelen ser homogéneos. Hay espacio para el desacuerdo interno, y quizás incluso para el cambio de partido o bando, por lo que ciertas salvaguardias deben proteger a todos los parlamentarios, sin importar su afiliación política declarada. Sin embargo, estas salvaguardias son especialmente importantes para los parlamentarios de la oposición, que están más expuestos a la presión de la mayoría. Por lo tanto, la Comisión de Venecia considera apropiado discutir esas cuestiones generales en los criterios de verificación, junto con los asuntos que afectan únicamente a los grupos de oposición y a los parlamentarios de la oposición en el Parlamento.

### **E. Base conceptual de los criterios de verificación – principios generales**

20. En contraste con el antecedente de los desarrollos observados por la Comisión de Venecia, en particular en la última década, existe la necesidad clara de asegurar que las mayorías no abusen de sus derechos legítimos por el hecho de haber ganado las elecciones. El estatus de una mayoría gobernante supone ciertas responsabilidades y limitaciones, las cuales se discutirán más adelante en los criterios de verificación. Cuando se habla de las responsabilidades de la mayoría, no se puede ignorar la tendencia, en los procesos de elección en toda Europa, de una baja participación ciudadana, cuyos efectos son incluso mayores en los sistemas de votación por circunscripciones. Lo anterior deslegitima cualquier afirmación por parte de la mayoría de que gobierna en nombre de toda la población. En dicho contexto, la mayoría política, aun si ganó las elecciones por un amplio porcentaje, está todavía más obligada a gobernar de manera responsable.

21. Existe la creciente necesidad de fortalecer el marco de los parámetros y salvaguardias sobre la interacción entre la mayoría y la oposición. En ausencia de dichas salvaguardias para la oposición, la democracia constitucional puede convertirse en un régimen autoritario. Para evitar esta degeneración, además de las reglas de la Constitución y la legislación, deben respetarse ciertos principios generales, lo cuales se resumirán a continuación. Estos principios reflejan los imperativos del pluralismo (§§ 20-21), cooperación (§§ 22-23) y toma efectiva de decisiones, que son esenciales para una democracia constitucional.

22. *Primero*, un Estado democrático debe respetar los valores de pluralismo y libertad. En una sociedad democrática, la crítica por parte de la oposición no debe verse como un elemento destructivo, y tampoco puede interpretarse como una falta de aceptación de los resultados de las elecciones democráticas. Es parte – tan legítima como el esfuerzo y la actividad de la mayoría – de un sistema democrático pleno. La voz de la oposición – o de múltiples oposiciones – no es una voz contra el país. Su voz debe ser audible, y sus opiniones deben tratarse con respeto.

23. *Segundo*, un Estado democrático no puede existir sin restricciones ni contrapesos entre las diferentes instituciones del Estado. Debido a que el poder ejercido se comparte entre varios actores democráticos, este ejercicio debe requerir la coordinación entre los funcionarios y órganos del Estado con distintos intereses y papeles institucionales, de diferentes lealtades y convicciones, etc. En un sentido más amplio, las restricciones y los contrapesos incluyen también a actores no-estatales (como la sociedad civil de la prensa libre) que contribuyen a evitar una concentración excesiva de poder en una sola institución.

24. El *tercer* principio requiere una cooperación leal y constructiva entre los órganos del Estado. Las restricciones y contrapesos requieren una cooperación constructiva a fin de atraer el interés

público, el respeto mutuo entre las instituciones del Estado que pertenecen a distintos poderes, así como un equilibrio apropiado y el control mutuo entre ellos<sup>15</sup>.

25. El *cuarto* principio es el de la responsabilidad compartida entre la mayoría y la oposición hacia la sociedad, o principio de solidaridad política, que debe trascender las divisiones partidarias. Tanto la mayoría como la oposición tienen que actuar en base a un mismo compromiso responsable y conjunto con el interés público de los ciudadanos, quienes son la fuente legítima del poder democrático. Este compromiso tiene que ser la prioridad, superando los intereses de cualquier confrontación política – aunque dichas confrontaciones sean normales y esenciales en una democracia. La mayoría, precisamente por ser mayoría, tiene que actuar en el ejercicio del poder con autocontrol y con respeto hacia la oposición, de una manera inclusiva y transparente, teniendo en cuenta que probablemente en el futuro se convertirá, de acuerdo con las reglas democráticas, en un grupo de oposición. Al mismo tiempo, la oposición o sus parlamentarios tampoco deben abusar de sus derechos procedimentales y, al criticar las políticas de la mayoría, no deben llamar a la violencia, involucrarse en actos violentos o en la obstrucción física del trabajo del Parlamento. Sin embargo, no debe impedirse que la oposición use de manera razonable tácticas que demoren o compliquen los procesos políticos, pero que estén permitidos por las reglas procedimentales o que sean parte de la tradición política del país.

26. *Quinto*, cualquier cambio al sistema debe mantener abiertos los “canales de cambio político”<sup>16</sup>. Las medidas tomadas por la mayoría no deben afectar el Estado de derecho y no deben buscar cambiar las reglas de un “juego” democrático, que al final significa la posibilidad de la alternancia en el poder a través de elecciones libres y justas. La mayoría no debe abusar de sus poderes para hacer imposible (o complicar) que la minoría se vuelva mayoría. Si las reglas del “juego” democrático necesitan cambiarse, ello no debería ser tan fácil de hacer, dichas reglas deben ser transparentes y ser precedidas por una consulta pública apropiada y por negociaciones con la oposición, no deben buscar minar las nociones básicas del sistema democrático y del Estado de derecho, y deben respetar los derechos de la minoría.

27. *Sexto*, el sistema debe permitir una toma de decisiones eficiente. La mayoría debe poder perseguir su agenda política<sup>17</sup> y la oposición, por su lado, no debe entregarse a una obstrucción deliberada del trabajo normal del Parlamento, como se mencionó líneas arriba<sup>18</sup>. Si los procedimientos parlamentarios tienden a imponer que se alcancen compromisos, esto puede llevar a una pérdida de interés en la política entre los votantes, a su alienación política, o incluso a su radicalización. En pocas palabras, la minoría debe poder tener voz y voto, y la mayoría debe poder llevar a cabo sus aspiraciones. La interacción entre la mayoría y la oposición siempre debe respetar el imperativo de asegurar un equilibrio justo entre los intereses legítimos de la mayoría y los de la oposición, teniendo ambos el deber político de lograr una cooperación constructiva y leal.

28. Estos, por tanto, son los principios generales básicos que caracterizan a una democracia constitucional: libertad, pluralismo, frenos y contrapesos, cooperación en lealtad y respeto por las instituciones, responsabilidad solidaria hacia la sociedad, posibilidad de alternancia en el poder y toma eficiente de decisiones. Pueden agregarse algunos principios meta legales a los

---

<sup>15</sup> Respecto a este punto, la Comisión de Venecia afirmó en 2012 que: “el respeto por una Constitución no puede limitarse a una ejecución literal de sus disposiciones operativas. [...] El propósito de estas disposiciones es permitir un funcionamiento fluido de las instituciones con base en su cooperación en lealtad. El Jefe de Estado, el Parlamento, el Gobierno, el Poder Judicial, todos sirven al propósito común de ampliar los intereses del país en su totalidad, no los intereses limitados de una sola institución o del partido político que nominó al titular del cargo. Aun si una institución está en una situación de poder, donde es capaz de influenciar a otras instituciones del Estado, tiene que hacerlo teniendo en cuenta el interés de todo el Estado, incluyendo, consiguientemente, los intereses de las otras instituciones y aquellos de la minoría parlamentaria” (CDL-AD(2012)026, § 87).

<sup>16</sup> J.H. Ely, *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, 105 (1980).

<sup>17</sup> En lo que atañe a la política del día a día; para más cambios fundamentales, ver el párrafo de arriba.

<sup>18</sup> CDL-AD(2011)016, § 13



ya mencionados (como, por ejemplo, igualdad y proporcionalidad)<sup>19</sup>. Esta lista no es exhaustiva, y esos principios pueden especificarse de forma diferente dependiendo del régimen político, la cultura constitucional y las tradiciones históricas. Algunos de esos principios se traducen en reglas y mecanismos legales más específicos, los cuales se analizarán en los criterios de verificación.

29. Estos principios están interconectados. Por ello, la alternancia regular de fuerzas políticas en el poder fortalece la cultura de autocontrol y una actitud más constructiva de la oposición hacia la mayoría. En contraste, si la mayoría abusa de su posición dominante a fin de evitar que la oposición tome el poder, existe el peligro de crear una radicalización general de dicha oposición.

## PARTE SEGUNDA: CRITERIOS DE VERIFICACIÓN

### A. Nivel y tipo de regulaciones legales

#### **1. ¿Deben garantizarse los derechos de la oposición a nivel de la Constitución, a nivel legislativo o en algún otro lugar?**

30. Las tradiciones históricas juegan un papel importante aquí. En algunas de las democracias más antiguas, estas cuestiones las regula la costumbre constitucional y/o las regulaciones de nivel inferior (CDL-AD(2010)025, Informe 2010, § 38).

31. En principio, y en especial en las democracias más recientes, la consolidación constitucional de los derechos de la oposición es positiva (CDL-AD(2014)037, § 19)<sup>20</sup>, pero, al mismo tiempo, debe ser posible adaptar las reglas procedimentales a las circunstancias cambiantes. Sólo los *principios más fundamentales* deben establecerse en la Constitución o en una ley orgánica (CDL-AD(2011)016, § 24) – como el principio de representación proporcional en comisiones o comités, la oportunidad razonable para hacer propuestas legislativas, las reglas sobre mayorías calificadas requeridas para tomar ciertas decisiones, etcétera.

32. En cuanto a las regulaciones más detalladas, lo preferible es dejarlas para las leyes ordinarias, reglamentos parlamentarios, normas internas o convenciones constitucionales. En ciertas situaciones, es mejor no regular en absoluto ciertas áreas; por ejemplo, tener reglas demasiado estrictas para formar coaliciones en el Parlamento puede ser contraproducente (CDL-AD(2017)026, § 43), y ciertamente no deben ser reguladas a nivel constitucional.

33. En resumen, las normas más fundamentales sobre la oposición parlamentaria y los derechos de la minoría deben regularse preferiblemente de forma que la mayoría no pueda alterarlas a su discreción (CDL-AD(2010)025, 2010 Reporte § 88).

#### **2. Si estas cuestiones son reguladas por leyes ordinarias o por reglamentos parlamentarios (RP), ¿cómo serán adoptadas?**

34. A nivel infraconstitucional, existen varios modelos de regulación de los derechos de la oposición: por legislación ordinaria<sup>21</sup>, por los reglamentos parlamentarios o por ambas<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver los criterios de verificación del Estado de derecho, CDL-AD(2016)007, § 41.

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Constitución de Portugal (artículo 114) garantiza ciertos derechos procedimentales de la oposición.

<sup>21</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido el estatuto de líder de la oposición es reconocido por la ley del Ministro de la Corona.

<sup>22</sup> Como en Suiza.

35. Es importante asegurar la estabilidad de estas regulaciones (leyes o reglamentos parlamentarios). Por ello, en algunos países se requiere una mayoría incluso más alta para su enmienda<sup>23</sup> o se solicita una revisión externa por parte del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a dichas regulaciones<sup>24</sup>. También es posible introducir una demora para la entrada en vigor de estas enmiendas<sup>25</sup>, para que la mayoría de aquella legislatura no pueda ser la beneficiaria inmediata de las medidas que propone. Con eso dicho, es difícil excluir por completo los cambios con vigencia inmediata<sup>26</sup>.

36. En algunos países, los reglamentos parlamentarios no se establecen en la ley, sino en una regulación autónoma *sui generis* adoptada por el Parlamento. Esto se explica por el hecho de que la adopción de una ley incluye actores institucionales externos, como el presidente, y es posible impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional, lo cual puede verse como incompatible con la autonomía parlamentaria (CDL-AD(2010)025, Informe 2010, §94; CDL-AD(2017)026, §23).

37. Aunque no es el caso de todos los países, la Comisión de Venecia recomienda que dichas cuestiones se regulen en los reglamentos parlamentarios, antes que en una ley, por respeto a la autonomía parlamentaria. En todo caso, cualquier regulación en esta área debe ser enmendable con una mayoría cualificada (mientras la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, en sus Puntos de referencia recomendados para las legislaturas democráticas, §2.1.4, insiste en que los cambios a los reglamentos parlamentarios s deberán adoptarse “prácticamente de forma unánime”).

38. Es necesario asegurar que los reglamentos parlamentarios no se cambien de forma implícita según se necesite, aun si la mayoría cualificada (necesaria para las enmiendas de los reglamentos parlamentarios) está a favor de un curso específico de acción en un caso particular. Todo cambio a las Reglas debe discutirse y adoptarse apropiadamente – de preferencia por una mayoría calificada – como una enmienda formal a las Reglas antes que adoptar una acción específica para un caso particular. Los reglamentos parlamentarios deben gozar de cierta estabilidad y no modificarse de forma rutinaria en detrimento de la minoría al inicio de cada mandato de la legislatura, ya sea por las reglas generales o por otras.

### **3. ¿Qué papel juega la costumbre parlamentaria/constitucional en la regulación de procedimientos parlamentarios**

39. La costumbre constitucional es otro método para regular los derechos de la oposición<sup>27</sup>, particularmente en las democracias más antiguas. Las “convenciones constitucionales” no escritas y las mejores prácticas complementan las reglas legales y contribuyen al desarrollo de una cultura política constructiva en general. Con el tiempo, dichas prácticas y convenciones pueden ganar el nivel de normas de costumbre. Puede evitarse la disminución drástica y repentina de los derechos procesales de la oposición en los procedimientos parlamentarios si el presidente del parlamento y los otros órganos gobernantes del Parlamento siguen costumbres formadas en periodos más pacíficos de su historia<sup>28</sup>. En efecto, para ser considerada como una costumbre, la práctica debe seguirse y obedecerse de manera consistente por un periodo prolongado, y ser considerada como vinculante. La práctica de los órganos gobernantes de la

<sup>23</sup> Por ejemplo, se requiere una mayoría de dos terceras partes en Austria; en España se requiere una mayoría absoluta, pero en la mayoría de los países sólo se necesita una mayoría simple.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en Francia, las enmiendas a los reglamentos parlamentarios, una vez votadas por ambas Cámaras, deben ser aprobadas por el Consejo Constitucional.

<sup>25</sup> CDL-AD(2010)025, Informe 2010, § 88.

<sup>26</sup> En los Estados Unidos, cada Cámara de Representantes adopta los reglamentos parlamentarios al inicio de su mandato, por lo que no está vinculada por las reglas anteriores.

<sup>27</sup> Por ejemplo, en Canadá, el partido de oposición con el mayor número de parlamentarios recibe el título de “oposición oficial”, por una cuestión de costumbre.

<sup>28</sup> Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, § 2.2.3: “El funcionario presidente decide todas las cuestiones de procedimientos, y al hacerlo, se guía por decisiones y prácticas previas”.

legislatura debe ser consistente sin importar quien esté en la oposición, y debe tomarse en cuenta para resolver disputas internas.

## **B. Establecimiento de los grupos mayoritarios y minoritarios (oposición) en el Parlamento**

### **1. Estatuto igual de los parlamentarios individuales**

#### **1. ¿Existe alguna diferencia entre el estatuto de la oposición y los parlamentarios de la mayoría?**

40. Todos los parlamentarios deben tener los mismos derechos individuales, sin importar si pertenecen a la mayoría gobernante, a la oposición o si son independientes (Resolución de APCE 1601(2008), p. 5). Estos derechos, aunque pertenecen por igual a todos los parlamentarios, tienen una relevancia particular para la oposición. Estos derechos básicos de todos los diputados suelen incluir<sup>29</sup>:

- El derecho al voto (sobre legislación, presupuestos, etc.);
- El derecho a proponer proposiciones de ley y mociones;
- El derecho a intervenir oralmente en los debates;
- El derecho de hacer preguntas orales o escritas del Gobierno;
- El derecho a participar en los trabajos de los comités o comisiones;
- El derecho a recibir información y documentos presentados ante el Parlamento;
- Inmunities parlamentarias, como exención de responsabilidad parlamentaria o inviolabilidad (libertad de expresión) e inmunidad parlamentaria (exención de arresto);
- Libertad de opinión política, incluyendo la protección respecto al “mandato imperativo” y el derecho a cambiar de partido;
- El derecho a interponer casos ante el Tribunal Constitucional (si existe).

41. Algunos de estos derechos no dependen de si el parlamentario está alineado con la mayoría o con la oposición, así, por ejemplo: el derecho al voto, el derecho a tener acceso a los materiales preparados para los debates parlamentarios, las inmunities, etc. Otros derechos tienen limitaciones implícitas, relacionadas con el estado de un parlamentario como miembro de un grupo particular; se trata, en particular, del acceso a ciertas posiciones de liderazgo en el Parlamento. Estos derechos cualificados se discutirán en los siguientes apartados. Por lo tanto, el principio de igualdad de los parlamentarios se complementa normalmente por un principio de representación proporcional y participación por parte de grupos de partidos en los órganos internos del Parlamento (CDL-AD(2010)025, Informe 2010, § 113).

42. El principio de igualdad no excluye que algunos parlamentarios que ocupan posiciones de liderazgo dentro del Parlamento (el portavoz, los jefes de los comités o comisiones permanentes, ponentes, etc.) puedan tener derechos y privilegios adicionales (como más asistentes personales, indemnizaciones adicionales, etcétera.).

### **2. Mayoría y minoría como grupos institucionalizados**

#### **1. ¿La oposición o los grupos minoritarios tienen algún estatuto especial?**

43. Puede haber distintos grados de institucionalización de la oposición o de los grupos minoritarios. Por lo general, los partidos de oposición no forman un solo bloque, y su reconocimiento e institucionalización formal no es una *conditio sine qua non* para su existencia política en el Parlamento. Sin embargo, lo ideal es que los grupos de partidos (tanto los grupos de oposición como los grupos de la mayoría) se establezcan y reconozcan formalmente al menos para algunos propósitos; por ejemplo, para la distribución de las posiciones de liderazgo

---

<sup>29</sup> Ver CDL-AD(2010)025, Informe 2010.

(en la Oficina o en los comités o comisiones permanentes del Parlamento), de los tiempos para realizar intervenciones orales, de recursos financieros y administrativos adicionales, etc. En otras palabras, ciertos beneficios y prerrogativas pueden relacionarse con el estatus institucionalizado de un grupo parlamentario.

44. Si un grupo político está o no en la oposición se define, por lo general, en función a un único criterio, específicamente, el comportamiento de los parlamentarios al momento de nombrar al Gobierno o de la adopción del presupuesto (CDL-AD(2013)032, §90). El cómo se comporten con posterioridad los parlamentarios en el contexto de la elaboración de leyes ya no sería relevante, e incluso los parlamentarios que son miembros de la oposición pueden apoyar proyectos de ley presentados por el Gobierno, o viceversa (CDL-AD(2007)015, §4), o el grupo entero puede respaldar algunas de las iniciativas del Gobierno sin perder su estatus de “oposición”.

**2. *¿Cuántos parlamentarios pueden formar un grupo que tenga un estatuto especial? ¿Hay alguna obligación de los parlamentarios de afiliarse a alguno de estos grupos? ¿Los grupos deben registrarse por sí mismos o ser regidos por reglas externas?***

45. Aunque algunos derechos procedimentales pertenecen a los parlamentarios de forma individual, pueden otorgarse derechos adicionales a grupos institucionalizados (fracciones, partidos en el Parlamento). Por ello, es importante definir cuántos parlamentarios pueden formar uno de estos grupos a fin de gozar de esos derechos, y cómo se forman dichos grupos.

46. La creación de muchos grupos parlamentarios pequeños puede ser contraproducente, costoso, y tornar engorrosos los procedimientos. Por lo tanto, es posible introducir un límite mínimo de miembros para dar a un grupo de parlamentarios el nivel de institucionalizado. Este límite no debe ser demasiado alto, pero es difícil dar una recomendación más precisa, puesto que el límite correcto dependería de la situación política en el país y del nivel de fragmentación política en el Parlamento. Es razonable tratar de conseguir una partición clara en el Parlamento entre una mayoría parlamentaria y una minoría parlamentaria para evitar “una fragmentación excesiva del órgano legislativo” (CDL-AD(2007)015, §8). Sin embargo, las reglas concernientes a la afiliación al grupo no deben ir en contra del principio básico del mandato libre. Un parlamentario debe tener el derecho de unirse a un grupo o volverse independiente. Es perfectamente legítimo tener una mayoría multipartidista; en cuanto a la oposición, puede ser representada por varias facciones que no necesitan necesariamente unirse en un solo grupo.

47. Un grupo “mixto” compuesto por parlamentarios no afiliados puede ser una solución para aquellos parlamentarios que no pertenecen a ningún partido grande, pero que desean acceder a los derechos colectivos adicionales que gozan los grupos (CDL-AD(2009)025, § 44). La ley (u otra regulación) no debe evitar alianzas entre los parlamentarios no afiliados o entre parlamentarios que pertenezcan a partidos políticos pequeños, y también debe permitir a los parlamentarios continuar su trabajo como miembros independientes.

48. Es importante respetar la autonomía institucional de los grupos parlamentarios y no regular demasiado estas cuestiones en documentos externos. Algunas regulaciones externas pueden ser aceptables, a fin de mantener una estabilidad relativa de los procesos políticos y del Gobierno, siempre que “los diputados sigan siendo libres de votar a favor o en contra de la posición de la fracción/partido o coalición” (CDL-AD(2016)025, §90). Un grupo parlamentario puede publicar su programa, aunque no está obligado a ello (CDL-AD(2007)015, §17).

49. Debe existir la posibilidad de que los parlamentarios de distintos grupos políticos (mayoría y minoría) formen grupos interpartidarios, es decir, grupos de diputados de la misma etnia, género, religión, convicción u otro interés o característica común (ver los Puntos de referencia de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth para Legislaturas Democráticas, los Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §4.3.1).

### **3. ¿Los grupos de partidos pueden recibir recursos humanos y financieros adicionales del Parlamento?**

50. Para poder ejercer sus funciones con eficiencia, los grupos minoritarios institucionalizados deben recibir recursos financieros y administrativos del presupuesto total del Parlamento en las mismas condiciones que la mayoría, proporcional al tamaño del número de sus miembros (además de los recursos disponibles para todos y cada uno de los parlamentarios)<sup>30</sup>. La atribución de recursos e instalaciones no debe “dar una ventaja indebida al partido de la mayoría” (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §4.2.2).

#### **3. Mandato libre, cambio de partido o grupo y disciplina de partido**

##### **1. ¿Es posible para un parlamentario cambiar su lealtad política o votar contra la línea del partido sin perder el mandato?**

51. La Comisión de Venecia siempre ha expresado su preferencia por el mandato libre e independiente (CDL-AD(2009)027, §39, CDL-AD(2017)026, §33), aunque todavía existen algunas formas de mandato imperativo en algunas democracias europeas<sup>31</sup>. El mandato libre significa que el diputado puede cambiar su lealtad de partido (“cambio de partido o grupo”) o volverse independiente sin el riesgo de perder su mandato. El mandato libre también supone que hay espacio para un voto discordante, sin hacer un cambio definitivo de grupo.

52. Dicho lo anterior, la noción misma de una mayoría o grupo de oposición institucionalizado en el Parlamento requiere que los parlamentarios voten *usualmente* de acuerdo con la política de su partido. Ciertas legislaturas tienen un miembro que cumple la función de portavoz de un partido, cuya principal tarea es asegurar la disciplina del partido. Violaciones serias a la disciplina del partido pueden conllevar a la exclusión del grupo parlamentario y/o del partido político, con la pérdida de posiciones y prerrogativas especiales asociadas con la membresía en este grupo/partido, pero no debe resultar en la pérdida del mandato. Sin embargo, cuando son comunes los cambios de partido, la voluntad de los votantes se frustra, por lo que es legítimo introducir contramedidas que eviten la “venta” de los mandatos (o de los votos, en relación con un proyecto de ley particular) al mejor postor (CDL-AD(2009)027, §39). Algunas de estas medidas, que quedan fuera de la privación del mandato, se analizarán a continuación.

##### **2. ¿Qué mecanismos legales pueden usarse para evitar el cambio de grupo o la violación de la disciplina del partido?**

53. En muchos Estados europeos, el cambio de partido en el Parlamento no se evita por mecanismos legales o constitucionales, sino por otro tipo de mecanismos (CDL-AD(2009)027, §17). Por lo general, es mejor mantener la disciplina del partido por medios políticos, más que por medios puramente legales; la única excepción puede relacionarse con los derechos especiales otorgados a un parlamentario como miembro de un grupo político particular<sup>32</sup>. Siempre debe ser posible para un grupo expulsar a un diputado (CDL-AD(2015)014, §51).

---

<sup>30</sup> En Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia, por ejemplo, todos los grupos parlamentarios reciben subvenciones que se usan para pagar a las secretarías, peritos, funcionarios de prensa, etcétera.

<sup>31</sup> Según el artículo 160 de la Constitución Portuguesa, un parlamentario pierde su escaño en caso de que se “registre como miembro de un partido diferente para el cual se postuló en la elección”.

<sup>32</sup> Por ejemplo, en Canadá, un parlamentario que vota contra un proyecto de ley propuesto por el gobierno respaldado por su grupo puede ser revocado de la posición como jefe del comité parlamentario, asignada a su grupo político.

54. Las medidas contra el cambio de grupo pueden adoptarlas los partidos por separado o a través de acuerdos entre partidos<sup>33</sup>. En algunos países, los cambios de grupo han sido reducidos a través de mecanismos específicos, evitando privar a los representantes de sus mandatos<sup>34</sup>.

55. El liderazgo del partido puede tratar de poner presión informal sobre sus miembros a fin de evitar los votos discordantes. Dicha presión puede evitarse, por ejemplo, a través de un procedimiento de votación secreta, el cual, si está previsto por las normas, debe entonces poder seguirse en la práctica (CD-AD(2017)005, §22). La votación secreta puede favorecer la oposición interna dentro del partido gobernante (que es muy diferente de la oposición externa reconocida formalmente)<sup>35</sup>; sin embargo, no puede considerarse un procedimiento estándar apropiado para todas las situaciones.

#### **4. Privación del mandato por otras razones**

##### ***1. ¿Es posible privar el mandato por una falta específica o por incompatibilidad?***

56. Debe ser posible retirar o privar el mandato por una falta grave o por incompatibilidad con otras actividades o status<sup>36</sup>. Es importante que la oposición esté involucrada en las decisiones relacionadas con la privación de mandatos.

57. Es preferible que los fundamentos para la privación del mandato por faltas graves, así como por incompatibilidades, se establezcan a nivel constitucional (CDL-AD(2009)024, §52), al menos en términos generales, y no se dejen al nivel de las leyes ordinarias, y por lo tanto, a la toma de decisiones por mayoría (CDL-AD(2008)015, §40, CDL-AD(2009)024, §52). Sin embargo, esto no excluye que algunos aspectos relevantes para la definición de faltas o incompatibilidades puedan regularse a nivel infra o subconstitucional. Las sanciones menos drásticas, relacionadas con la conducta inadecuada de un parlamentario (que no sea un delito) se discutirán más abajo, en la Sección J.

58. Con respecto al procedimiento, no hay un solo modelo entre las democracias modernas concerniente al proceso de remoción del Parlamento de quienes hayan cometido delitos. Algunos sistemas requieren la intervención del Parlamento, mientras que, en otros sistemas, una acusación penal que incluya la privación de los derechos políticos lleva automáticamente a la pérdida del mandato. Si se toman dichas decisiones por una mayoría simple de votos en el Parlamento, sin una base constitucional clara, esto puede usarse de manera abusiva contra parlamentarios que pertenecen a la minoría (CDL-AD(2016)029, §75). La combinación de dos mecanismos (aprobación del Parlamento y decisión de un órgano judicial) les da una mejor protección a los parlamentarios de la oposición<sup>37</sup>. En el último caso, tiene más sentido conferir este poder de control al Tribunal Constitucional que a un tribunal ordinario (CDL-INF(1996)006, página 10).

---

<sup>33</sup> En España, trece partidos representados en el parlamento nacional firmaron en 1998 el Acuerdo sobre el transfuguismo. Los partidos que firmaron el pacto se comprometieron a no colaborar con representantes que cambiaran de partido en la creación, mantenimiento o cambio de mayorías de gobierno en cualquier órgano público. Los partidos también se comprometieron a reformar todas las normas en las entidades locales para impedir que los representantes que cambiaran de partido pudieran obtener recursos adicionales de este modo.

<sup>34</sup> En la provincia canadiense de Manitoba, la Ley Provincial de la Asamblea Legislativa ordenó que los parlamentarios que renunciaran a su partido político están obligados a servir el resto de su mandato como independientes.

<sup>35</sup> En Europa, el voto secreto se requiere para las elecciones según los reglamentos parlamentarios en Albania (de acuerdo con la Constitución, cuando se elige el presidente de la República), Armenia, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Hungría, Lituania, República de Moldavia (de acuerdo con la Constitución), Mónaco, Países Bajos, Portugal y San Marino.

<sup>36</sup> El informe de la Comisión de Venecia sobre la exclusión de infractores del Parlamento (CDL-AD(2015)036cor) da un resumen comparativo de reglas en este ámbito.

<sup>37</sup> En Francia, el Consejo Constitucional debe confirmar la pérdida del mandato, lo cual es una buena práctica, pues introduce una revisión adicional sobre el poder de la mayoría de retirar los mandatos a los parlamentarios de la oposición.

59. Aun cuando el mandato no se prive formalmente, es posible impedir que los parlamentarios de la oposición participen en el trabajo parlamentario por otros medios, por ejemplo, si son arrestados en conexión con una investigación penal pendiente (CDL-AD(2017)005, §26). Las reglas sobre inmunidad (que protege a los parlamentarios de dichas medidas) se discutirán por separado más adelante.

## **2. ¿Puede privarse el mandato por la ausencia injustificada de un parlamentario de sus tareas?**

60. La acción política puede seguir diversos caminos, y la asistencia a las sesiones no es la única forma de acción. No obstante, sería concebible que la Constitución estableciera una regla sobre la asistencia e indicara sanciones para los miembros infractores, sanciones que vayan desde la privación parcial o total de su indemnidad o derechos retributivos hasta la denegación del derecho a votar, pero sin implicar la pérdida del mandato (CDL-AD(2002)012, §27 y 29)<sup>38</sup>. Sin embargo, algunas constituciones establecen la pérdida automática del mandato<sup>39</sup>. En lo que se refiere a un boicot masivo, prolongado y organizado del trabajo del Parlamento por parte de la oposición, no puede desestimarse por completo como una forma legítima de comportamiento político, pero es permisible sólo en circunstancias extraordinarias y muy extremas, donde se ponga en duda la legitimidad del Parlamento debido a las acciones de la mayoría. Los desacuerdos sobre las políticas del momento, incluso las más importantes, no pueden justificar el boicot.

### **C. Principios generales que rigen los debates parlamentarios**

#### **1. ¿Los debates parlamentarios son accesibles para el público general y la prensa?**

61. La publicidad del debate realizado en el Pleno ayuda a la oposición a desempeñar de forma efectiva sus funciones y a atraer la atención del público a problemas y debilidades de las políticas del Gobierno. No todos los debates son de interés público; aun así, es necesario ofrecer un espacio razonable para el público o los periodistas que quieran seguirlos (en persona o en línea). La regla general debe exigir que los medios y el público general tengan acceso razonable al Parlamento durante los debates.

62. Las reglas que rigen la concesión de pases a los medios a la sede del Parlamento o de autorizaciones para la cobertura del debate, pueden estar sujetas a requisitos básicos de orden y seguridad. Deben asegurar el carácter pluralista y apartidista de la cobertura, y debe manejarlos un responsable de prensa que es nombrado tras consultas con los líderes de los grupos parlamentarios.

63. La disponibilidad y las modalidades de la transmisión en vivo o de la cobertura de prensa del debate son particularmente importantes cuando se discuten enmiendas constitucionales u otras reformas importantes. En dichos casos, los planes usuales para la transmisión en televisión, radio e internet deben modificarse debido a la importancia del tema; por ejemplo, deben extenderse los intervalos de tiempo para la transmisión por televisión (CDL-AD(2017)005, §25).

64. Debe existir la posibilidad de llevar a cabo los debates, en casos excepcionales, a puerta cerrada, cuando se discutan asuntos secretos (defensa, negociaciones de política exterior, etc.). La decisión de realizar el debate a puerta cerrada puede tomarla el pleno del Parlamento, de

---

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, el artículo 63.3 de la Constitución griega.

<sup>39</sup> Los parlamentarios en Portugal pierden su escaño, según el artículo 160 de la Constitución, si “no toman su asiento en la Asamblea, o si exceden el número de ausencias establecido en los reglamentos parlamentarios.

preferencia mediante mayoría cualificada, siempre que las decisiones tomadas en la sesión a puerta cerrada se publiquen posteriormente (CDL-INF(1996)006, página 11).

65. La regla general que requiere publicidad de las deliberaciones en los comités o comisiones y el registro de los votos individuales en los comités (sobre asuntos sustanciales o procesales) es un tema más delicado, ya que puede tener efectos adversos: aumentar la influencia de grupos de presión (*lobbyists*), transformar las deliberaciones del comité en una plataforma para las campañas políticas, y complicar las negociaciones y compromisos políticos. Es más probable que los comités sean los que analicen información confidencial y clasificada (CDL-AD(2014)013, §13). Las deliberaciones de la comisión pueden ser a puerta cerrada por razones plenamente justificadas, como es el caso de la seguridad nacional.

## **2. ¿Cuántos parlamentarios y grupos parlamentarios deben participar en el debate y la votación?**

66. El proceso de toma de decisiones debe ser inclusivo, es decir, involucrar a todos los grupos políticos en el Parlamento. Las reglas sobre quórum otorgan mayor legitimidad a las decisiones tomadas por el Parlamento. Sin embargo, estas reglas de quórum no deben ser exageradamente estrictas, de lo contrario, podría perturbarse el funcionamiento normal del Parlamento (CDL-AD(2008)015, §47).

67. Ciertos procesos políticos, como las enmiendas a la Constitución, requieren el más amplio apoyo político. Aun si la mayoría gobernante tiene el número necesario de votos para aprobar las reformas, esto no libera al Gobierno ni al Parlamento de llevar a cabo un verdadero debate inclusivo y abierto, en el cual los medios y la sociedad civil puedan también participar. La democracia no puede reducirse a la regla de la mayoría; debe abarcar también medidas de garantía para la oposición (CDL-AD(2018)015, §§17 y 18).

## **3. ¿Cómo se cuentan los votos en el Parlamento?**

68. Es importante asegurar que el proceso de conteo o recuento de votos sea justo y transparente, que la mayoría no pueda manipular el procedimiento<sup>40</sup>, y que la oposición tenga la posibilidad de supervisar el proceso de conteo.

69. Deben existir mecanismos procesales para asegurar el quórum y registrar los resultados de la votación, como regla general, o a solicitud de un grupo minoritario (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §2.6.2)<sup>41</sup>. Esto no excluye la posibilidad de emplear el voto oral en algunas otras situaciones menos controversiales<sup>42</sup>.

70. El riesgo de manipulaciones existe incluso en los Parlamentos que tienen un sistema electrónico de votación, dado que las decisiones puedan aprobarlas parlamentarios que tengan “tarjetas” electrónicas de sus colegas ausentes (TEDH, *Oleksandr Volkov v. Ucrania*, 9 de enero, 2013, §141), aunque ciertamente las manipulaciones son posibles no sólo por parte de la mayoría, sino también por parte de la oposición.

## **4. ¿Cuánto tiempo debe asignarse a las consultas públicas y a la preparación de un debate del pleno en el Parlamento?**

71. Es difícil definir *in abstracto* cuánto tiempo se necesita para debatir un proyecto de ley en el Parlamento. La legislación o los reglamentos parlamentarios pueden establecer ciertas reglas

---

<sup>40</sup> Ver el ejemplo de la falta de respeto de las reglas del quórum en Alemania, en 1933, CDL-AD(2012)010, §43.

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el Senado de Estados Unidos, 1/5 del quórum de senadores puede requerir un voto por llamamiento.

<sup>42</sup> El voto oral existe, por ejemplo, en Estados Unidos, Reino Unido e India.



básicas que eviten la adopción apresurada de leyes, reglas tales como establecer intervalos entre las lecturas de los proyectos de ley y las deliberaciones en un comité o comisión.

72. Las enmiendas constitucionales deben ser el resultado de un proceso “lento y gradual”, y debe seguir otros procedimientos distintos de aquellos propios de la política habitual (CDL-AD(2010)001, §75)<sup>43</sup>. En ocasiones, las enmiendas constitucionales están sometidas a decisiones repetidas –que implican “intervalos para la reflexión” entre ellas–, referéndums y elecciones intermedias (que significa que después de una segura lectura, se realizará un debate en el nuevo parlamento), así como otros impedimentos procedimentales cuyo fin es ralentizar el proceso y hacer que la decisión final sea más informada y ponderada<sup>44</sup>. Estos mecanismos pueden ayudar a la oposición parlamentaria a dificultar el cambio constitucional propuesto por la mayoría.

73. Con respecto a la legislación ordinaria, el órgano responsable de preparar el orden del día y la de sus comisiones, determinará –a la luz de todas las circunstancias relevantes, en particular de la complejidad e importancia del proyecto de ley– si el Parlamento (en especial la oposición) tiene el tiempo adecuado para discutir el proyecto de ley<sup>45</sup>. La suficiencia de tiempo para los debates parlamentarios puede evaluarse solamente en el contexto específico, y ningún estándar uniforme es apropiado en este aspecto.

74. Las leyes que cambian los acuerdos institucionales fundamentales –por ejemplo, la composición y los principios de funcionamiento del Tribunal Constitucional– necesitan más tiempo que la legislación ordinaria (CDL-AD(2016)001, §132). Los proyectos de ley complejos y controvertidos requerirían normalmente de una notificación con mucho tiempo de anticipación, y deben ser precedidos por borradores, sobre los cuales se realizará algún tipo de consulta (online)<sup>46</sup>. El público debe tener la oportunidad real de hacer aportaciones (CDL-AD(2017)028, §24). La asignación de tiempo adicional para las consultas públicas incrementa la capacidad de la oposición de influir en el contenido de las propuestas legislativas presentadas por el Gobierno o la mayoría. La mayoría no debe manipular el procedimiento para evitar dichas consultas públicas.

75. En contraste, para la aprobación de legislación menor y no controvertida, pueden designarse plazos más cortos y procedimientos más simples (por ejemplo, no incluir un análisis en la comisión pertinente). Sin embargo, estos casos deben definirse con claridad y circunscribirse estrictamente en los reglamentos. En una situación de emergencia, debe existir la posibilidad de acelerar el proceso y reducir el tiempo asignado para el debate general (CDL-AD(2009)025, §52). La Comisión de Venecia ha criticado con anterioridad la práctica de usar un procedimiento acelerado para la adopción de leyes del Parlamento que regulan aspectos importantes del orden legal o político (CDL-AD(2018)021, §39). Así, por ejemplo, el Gobierno no debe usar el procedimiento acelerado o urgente previsto para proposiciones de ley (es decir, iniciativas legislativas presentadas por parlamentarios de la mayoría, en lugar de por del Gobierno en sí) para evitar las consultas públicas relevantes que de otro modo se requerirían para un proyecto de ley promovido por el Gobierno (CDL-AD(2017)028, § 24), y no debe usar los decretos del Gobierno para regular asuntos que de otro modo deberían regularse por ley, ser discutidas y adoptadas después de un procedimiento normal. La Comisión de Venecia criticó el hecho de recurrir a la legislación a través de un decreto del Gobierno en una situación en la que el decreto afectaba al estatus de una institución estatal fundamental (el Tribunal Constitucional) sin haberse

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, dos meses se consideró como un periodo demasiado corto para permitir al público, los políticos, la sociedad civil y los expertos analizar y discutir la reforma que modificaba 29 artículos de la Constitución ().CDL-AD(2016)029, §18.

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo, el artículo 88 de la constitución danesa; artículo 137 de la constitución de Países Bajos (segunda lectura en el parlamento).

<sup>45</sup> Por ejemplo, en la mayoría de los países de la OCDE, los Parlamentos reciben el proyecto de presupuesto entre dos y cuatro meses antes del nuevo ejercicio fiscal.

<sup>46</sup> Como es el caso en los Países Bajos.

establecido la urgencia de dicha medida (ver CDL-AD(2012)026, §27). Ver más sobre la legislación por decreto del Gobierno en la Sección F más adelante.

76. El veto suspensivo, que puede imponer el presidente sobre el proyecto de ley en varios países, puede tener el mismo efecto: demorar la adopción de la ley. Sin embargo, la Comisión de Venecia ha recomendado que el veto suspensivo pueda ser superado por una mayoría simple, no por una cualificada (CDL-INF(1996)006, página 12, pero ver también §113 más abajo).

### **5. ¿Cómo puede el público, los actores interesados, los expertos y los testigos participar en los debates parlamentarios?**

77. Las discusiones no deben ser solamente inclusivas (en el sentido de involucrar a todos los grupos políticos del Parlamento); a veces se requiere de audiencias con participantes externos, como expertos (es decir, profesionales en el campo relevante) y otros actores (por ejemplo, aquellos que representan a grupos sociales, étnicos, profesionales, religiosos, etc. afectados por la política en cuestión).

78. La audiencia de participantes externos es más apropiada en las sesiones de los comités parlamentarios pertinentes. Los miembros de la minoría deben poder invitar a expertos y otros actores para que sean escuchados en las reuniones de la comisión, y como regla, dichas solicitudes deben ser concedidas. La elección de los participantes externos debe asegurar que las audiencias cubran perspectivas diversas (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §3.2.4). El límite de tiempo establecido en el orden del día para la discusión de temas relevantes debe considerar la necesidad de escuchar a esas figuras externas. Los comités deben tener recursos suficientes para el pago de sus servicios (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §3.2.4).

79. Las aportaciones externas al proceso de elaboración de leyes deben obtenerse no sólo a través de la participación de expertos y otros actores en las reuniones de la comisión pertinente, sino también a través del proceso de consultas públicas, en las cuales el público en general puede dirigir sus propuestas y comentarios por escrito a los comités relevantes y al Pleno, o expresar su opinión a través de otros medios (al firmar, por ejemplo, peticiones). Las consultas públicas, de una forma u otra, son particularmente importantes cuando se discuten enmiendas constitucionales (CDL-AD(2014)010, §27; CDL-AD(2011)001, §§18-19). El proceso de las consultas públicas debe llevarse cabo acompañado de una discusión pública (informal) en los medios y en la sociedad civil, facilitada por una cobertura pluralista de medios, respetando las libertades políticas (como la libertad de expresión, la libertad de reunión, etc.).

### **6. ¿La oposición tiene acceso razonable a los proyectos de ley, informes y otros materiales de apoyo?**

80. El programa para el periodo siguiente debe publicarse, y el material de apoyo debe ponerse a disposición de la oposición y de público general con antelación a fin de poder prepararse para los debates sobre un asunto/proyecto de ley particular (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §6.2.3).

81. El Gobierno podría intentar evitar el escrutinio de su propuesta legislativa mediante la práctica del *cavalier législatif* ("anexo legislativo" o "leyes ómnibus"), que significa la inclusión de disposiciones no relacionadas con el tema de la ley en que se incluyen (CDL-AD(2008)035, §121). Los motivos del Gobierno para usar este procedimiento pueden variar, pero por lo general buscan eludir las condiciones ordinarias y estrictas de la presentación, así como la discusión de las iniciativas legislativas; por tanto, tales prácticas deben evitarse.

82. Las reglas internas del Parlamento deben asegurar que los textos propuestos para votación sean claros y accesibles para los parlamentarios con tiempo suficiente antes de la votación, que

los resultados de la votación se registren de manera apropiada, y que los textos adoptados no se modifiquen después de la votación (excepto por correcciones meramente técnicas que no afecten la sustancia).

#### **D. Nombramiento de cargos de responsabilidad en el Parlamento**

##### **1. ¿Cómo se nombran los cargos de responsabilidad?**

83. Si sólo la mayoría puede hacer todos los nombramientos de los cargos de responsabilidad dentro del Parlamento (el presidente, los presidentes y miembros de los comités o comisiones permanentes, etc.), existe el riesgo de que la oposición quede excluida por completo de los órganos gobernantes del Parlamento.

84. Una solución mejor es formular una regla que asegure a la oposición un acceso justo a los cargos de responsabilidad en el Parlamento (Resolución APCE 1601(2008), §2.3.1). Esta regla puede establecerse a través de una ley, de los reglamentos parlamentarios o de una costumbre constitucional. En ocasiones, la distribución de los cargos de responsabilidad es el resultado de acuerdos políticos *ad hoc*<sup>47</sup>, pero en las democracias más recientes, es mejor formular esta regla en algunas normas, mientras que, en las más antiguas, puede ser un asunto de costumbre constitucional.

85. Idealmente, el presidente debe ser una figura unificadora, que actúe como árbitro en conflictos internos; por ende, lo mejor es que una mayoría calificada de votos lo o la elija. Dicho lo anterior, en algunas democracias, el presidente es uno de los líderes del partido mayoritario.

86. La Comisión de Venecia respalda el principio de la representación proporcional en los cargos de responsabilidad como un instrumento importante para asegurar los derechos de la oposición (CDL-AD(2010)025, Informe 2010, §§63–66; CDL-AD(2009)025, §18)<sup>48</sup>. En la mayoría de los comités importantes (por ejemplo, el responsable del presupuesto o de la supervisión de los servicios de seguridad)<sup>49</sup>, se recomienda que se reserven ciertos escaños para la oposición, incluso yendo más allá de su representación real en el Parlamento, o dar a la oposición los cargos de las presidencias (Resolución APCE 1601 (2008), §2.5.1; CDL-AD(2018)024, §30). El principio de representación proporcional también se recomienda para la composición de las delegaciones de los parlamentos nacionales para las asociaciones parlamentarias internacionales y otros órganos similares.

##### **2. ¿Cómo se designa y administra al personal del Parlamento?**

87. El Parlamento tendrá personal profesional apartidista para respaldar sus actuaciones, incluyendo las de los comités o comisiones (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §5.1.1), en particular las relaciones apartidistas con los medios (*ibid.*, 10.1.4). Es de especial importancia que el jefe del personal y el responsable de relaciones con los medios del Parlamento sean nombrados ya sea con base al consenso o tras realizar consultas serias e inclusivas con todos los grupos políticos, que gocen de independencia suficiente de la mayoría, y que su mandato se extienda más allá del de la legislatura actual. Algunas posiciones en el secretariado o secretaría general (por ejemplo, asistentes personales para los parlamentarios y de la secretaría de los grupos parlamentarios, facciones, etc.) pueden reservarse para los miembros del personal nombrados por los parlamentarios o los mismos grupos parlamentarios.

---

<sup>47</sup> En Rumania, por ejemplo, la composición de la Mesa Directiva se decide mediante negociaciones entre los líderes de los grupos parlamentarios.

<sup>48</sup> El principio de la representación proporcional existe, por ejemplo, en Dinamarca, Grecia, Portugal, Bulgaria, Canadá, Francia, Alemania, Hungría, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. La Unión Interparlamentaria (Directrices III.2) también se adhiere al principio de representación proporcional.

<sup>49</sup> En Alemania, Francia, Reino Unido y Canadá, el líder del comité que maneja las cuestiones de presupuesto y finanzas es miembro de la oposición.

### **3. ¿Cómo se toman las decisiones procedimentales dentro del Parlamento?**

88. La representación proporcional devendría en inútil si todas las decisiones procedimentales importantes relacionadas con el funcionamiento del Parlamento (preparar la el orden del día, decidir la responsabilidad de los parlamentarios individuales, etc.) las toma sólo el presidente (CDL-AD(2009)025, §39) o una mayoría simple en el Parlamento. Por lo tanto, los representantes de la oposición deben tener voz y voto en los órganos colectivos del Parlamento, los cuales deben tener poderes suficientes en dichas cuestiones procedimentales.

89. La presencia fuerte de la oposición es, a fortiori o con mayor razón, más importante en esas estructuras del Parlamento que tienen la competencia para establecer reglas y procedimientos internos o para resolver disputas – como la Mesa Directiva, la Comisión de Ética, etc. – y que, como consecuencia, pueden afectar los derechos y prerrogativas de la misma oposición. Aquí, el principio de representación proporcional puede complementarse con mecanismos adicionales, como una votación por mayoría cualificada, o dar a la oposición un poder de bloqueo con respecto a varias de las decisiones procesales más importantes. Además, en algunos países, las decisiones tomadas por dichos órganos deben recibir el respaldo de otros partidos (es decir, el apoyo de un cierto número de miembros que representan a la oposición). Si no puede llegarse a una decisión basada en el consenso, los representantes de la oposición en la comisión deben poder presentar un informe de minoría.

### **4. ¿Qué papel juegan los comités o comisiones permanentes en la elaboración de leyes y en otros procedimientos parlamentarios?**

90. La regla de la representación proporcional en los comités permanentes no tendría sentido si la mayoría pudiese ignorar o evitar los comités permanentes, o si los comités permanentes no contasen con poderes suficientes dentro de los procedimientos legislativos y de otro tipo en el Parlamento. Por lo general, las comisiones tienen el poder de celebrar reuniones a puerta cerrada (o audiencias públicas), para solicitar documentos, para emplazar y escuchar a funcionarios, expertos, etc. (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §3.2.1)<sup>50</sup>; algunos comités permanentes también tienen el poder de presentar enmiendas e, idealmente, el poder de presentar iniciativas legislativas. Los miembros de la minoría de dichos comités deben poder participar en la elaboración de los informes (CDL-AD(2007)015, §24).

91. El Parlamento no debe crear procedimientos especiales ni comités ad hoc que busquen eludir el proceso normal de elaboración de leyes y el escrutinio de los proyectos de ley por parte de los comités o comisiones permanentes existentes (CDL-AD(2018)021, §34).

92. Los comités permanentes deben ejercer un control eficiente dentro del ámbito de su competencia, control que no sólo debe limitarse al análisis de informes presentados por los funcionarios y órganos del Estado, sino también incluir un escrutinio proactivo de las acciones del poder ejecutivo y de las agencias independientes. En el contexto de la supervisión parlamentaria de los servicios de seguridad, por ejemplo, la Comisión de Venecia insistió en que el subcomité pertinente, además de discutir el informe anual del servicio de seguridad, pueda revisar los archivos específicos, interrogar al personal del servicio de seguridad, etc., y tener otros poderes de investigación (CDL-AD(2018)024, §29). Sobre poderes similares de las comisiones de investigación, ver la sección G (2) abajo.

## **E. Participación de la oposición en el proceso de elaboración de leyes**

### **1. Participación de la oposición en la preparación del orden del día**

---

<sup>50</sup> Lo cual es el caso, por ejemplo, en la República Checa, Georgia y Rumania.

### **1. ¿Puede la oposición convocar una sesión extraordinaria del Parlamento?**

93. En la mayoría de las democracias modernas, el Parlamento está en sesión de forma permanente, excepto por los periodos de vacaciones, y las sesiones extraordinarias han perdido casi toda su relevancia. Sin embargo, en un periodo de receso o de vacaciones, la oposición o una minoría cualificada de miembros deben poder convocar a una sesión extraordinaria, y dicha solicitud deberá ser garantizada si se alcanza el quórum de una cuarta parte de los miembros (Resolución APCE 1601(2008), §2.2.5)<sup>51</sup>. Dicho lo anterior, en ciertas democracias se requiere una mayoría absoluta para convocar una sesión extraordinaria<sup>52</sup>.

### **2. ¿Qué papel juega la oposición en la preparación del orden del día para una próxima sesión? ¿La oposición tiene el derecho de presentar iniciativas legislativas?**

94. De acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria en el campo de la organización interna, el Parlamento suele ser el que decide su orden del día (CDL-AD(2008)035, §112). El derecho de preparar el orden del día está relacionado con el derecho de presentar iniciativas legislativas. Esto último puede corresponder a cada parlamentario individualmente (que es el caso en la mayoría de los parlamentos europeos, CDL-AD(2010)025, Informe 2010, §57), o a una minoría cualificada de parlamentarios (CDL-AD(2008)035, Informe sobre iniciativas legislativas, §42), además, por supuesto, del Gobierno.

95. Sin embargo, en la “gran mayoría de los regímenes, la inclusión de una iniciativa legislativa no es automática” (CDL-AD(2008)035, Informe sobre iniciativas legislativas, §111). Existen diferentes modelos sobre cómo se aprueba la orden del día de la siguiente sesión: por el pleno del Parlamento<sup>53</sup>, por la Mesa Directiva, por el acuerdo entre los líderes de los grupos políticos<sup>54</sup>, etcétera<sup>55</sup>.

96. En algunos países, los proyectos de ley apoyados por el Gobierno tienen prioridad sobre las proposiciones de ley que presentan los parlamentarios de manera individual<sup>56</sup>. Cuando hay demasiado dominio de la mayoría gobernante en la orden del día del Parlamento, esto puede llevar a un debilitamiento de la iniciativa legislativa del Parlamento (CDL-AD(2008)035, §103)<sup>57</sup>.

97. La oposición debe tener razonablemente la oportunidad de influir en el orden del día, por ejemplo, para proponer puntos para su inclusión en el orden del día a solicitud de una minoría cualificada<sup>58</sup>. Los poderes de la mayoría gobernante para preparar el orden del día también pueden contrarrestarse a través de la inclusión de “días de la oposición” en la sesión plenaria<sup>59</sup>,

---

<sup>51</sup> Así, según el artículo 47 §1 de la Constitución de la República de Corea, puede convocarse una sesión extraordinaria a solicitud de  $\frac{1}{4}$  del número total de parlamentarios. En Dinamarca, se convoca una sesión extraordinaria a solicitud de  $\frac{2}{5}$  de los parlamentarios, y en Japón a solicitud de  $\frac{1}{4}$ .

<sup>52</sup> Por ejemplo, en Francia.

<sup>53</sup> En Bélgica, el orden del día la define la sesión plenaria del Parlamento, pero puede ser modificada a solicitud del presidente, del gobierno o de 8 parlamentarios (artículo 17(2) del Règlement de la Chambre des Représentants).

<sup>54</sup> En Italia, el orden del día de la siguiente sesión se define por decisiones unánimes de los líderes de los grupos políticos; cuando no pueda lograrse dicha unanimidad, entonces la define el presidente.

<sup>55</sup> En Portugal, todos los grupos parlamentarios pueden contribuir a la preparación del orden del día, dependiendo de su respectivo peso en el Parlamento.

<sup>56</sup> Como en el Reino Unido, donde los proyectos de ley apoyados por el Gobierno tienen prioridad en el orden del día, y las proposiciones de ley rara vez logran discutirse.

<sup>57</sup> Por ejemplo, las Constituciones de España y de Francia antes de la reforma constitucional de julio de 2008.

<sup>58</sup> En la República de Corea, puede incluirse un punto en la orden del día por iniciativa de 20 parlamentarios.

<sup>59</sup> Según el artículo 48 de la Constitución francesa, los grupos de oposición en la Cámara relevante tienen el derecho de preparar el orden del día por un día de sesión cada mes. En Reino Unido y Canadá, la oposición tiene un cierto número de días durante el año en los cuales puede definir el orden del día (en Reino Unido, son 20 días de oposición por sesión, los cuales se dividen entre los partidos de oposición).

que debe ser vista como una buena práctica (CDL-AD(2009)025, §36)<sup>60</sup>. El derecho de incluir puntos en la orden del día, a intervalos regulares, afecta no sólo a propuestas legislativas, sino también a otros asuntos relacionados con el control de las acciones del gobierno y la evaluación de gastos y políticas públicas (Resolución 1601(2008), §2.2.6).

98. Algunas constituciones especifican explícitamente que los grupos parlamentarios y los comités parlamentarios también tienen el derecho de iniciativa legislativa<sup>61</sup>. Pueden requerirse cuotas más altas para las iniciativas legislativas que buscan enmendar la Constitución<sup>62</sup>.

99. Existen otros mecanismos (además del requisito del límite) que restringen la posibilidad de la oposición de presentar proposiciones de ley. Algunas constituciones evitan que los parlamentarios presenten proposiciones de ley que puedan aumentar el gasto público<sup>63</sup>, o incluso de enmiendas de incrementen el gasto público. Esto último es problemático para las minorías parlamentarias, ya que muchas enmiendas incluirán gastos públicos adicionales (ver §109). Ciertos tipos de proyectos de ley pueden ser presentados exclusivamente por el Gobierno, por ejemplo, las leyes sobre el presupuesto o las leyes concernientes a asuntos internacionales. “El Gobierno tiende a tener el derecho exclusivo a proponer proyectos de ley relacionados con la ratificación de tratados internacionales firmados por el ejecutivo para su adopción por el Parlamento” (CDL-AD(2008)035, § 27).

### **3. ¿Es posible que la oposición o la mayoría añadan de manera urgente un punto en el orden del día, en el curso de una sesión?**

100. Los parlamentarios de la oposición deben tener el derecho de pedir que se realicen debates sobre cuestiones actuales o urgentes, “los cuales deben ser concedidos si se alcanza un quórum de una cuarta parte de los miembros” (Resolución APCE 1601(2008), 2.2.7). Como alternativa, puede asignarse un periodo específico cada semana o cada mes para la oposición, en los cuales los grupos opositores puedan definir el orden del día.

101. El derecho de añadir con urgencia puntos a la orden del día (fuera del orden del día) puede también corresponder al Gobierno, pero en este caso, existe el riesgo de que el Gobierno pueda abusar de esta posibilidad a fin de evitar que la oposición discuta los asuntos con seriedad

## **2. Distribución del tiempo de intervención oral**

### **1. ¿Cómo se distribuye el tiempo de intervención oral en el debate plenario?**

102. Normalmente, el tiempo para las intervenciones orales debe distribuirse en función de grupos, no en función de parlamentarios individuales (CDL-AD(2010)025, Informe 2010, §56), en proporción a su peso en el Parlamento<sup>64</sup>. También es posible otorgar a la oposición una mayor cantidad de tiempo, en especial con respecto a los proyectos de ley presentados por el Gobierno o a las proposiciones de ley apoyadas por los parlamentarios de la mayoría<sup>65</sup>. Puede indicarse una secuencia particular para tomar la palabra en los reglamentos parlamentarios o

---

<sup>60</sup> En CDL-AD(2007)015, §23, la Comisión de Venecia recomendó que “el número de días de la oposición aumentara de un día por sesión a un número mayor”.

<sup>61</sup> Por ejemplo, Estonia, Letonia o Suiza.

<sup>62</sup> En Estonia, se requiere el apoyo de una quinta parte de los parlamentarios para presentar enmiendas a la Constitución.

<sup>63</sup> Por ejemplo, la Constitución de Francia, en su artículo 40, establece específicamente que las “proposiciones de ley y las enmiendas presentadas por los miembros del Parlamento no serán admisibles si su adopción tiene como consecuencia ya sea una disminución de los recursos públicos o la creación o aumento del gasto público”. En Reino Unido, el establecimiento de cargas financieras o ingresos adicionales debe aprobarse a través de una Resolución de la Cámara de los Comunes, y sólo puede ser presentada por un ministro.

<sup>64</sup> Esta es la regla en Países Bajos, por ejemplo.

<sup>65</sup> En Italia, el tiempo de intervención oral otorgado a la oposición es, en ciertas circunstancias, superior al tiempo de intervención oral otorgado a mayoría durante la discusión de una iniciativa legislativa.

guiarse por la costumbre<sup>66</sup>. La distribución del mismo tiempo de intervención oral entre la mayoría y la oposición, sin importar su fuerza o peso, debe privilegiarse bajo ciertas circunstancias (Resolución APCE 1601 (2008), §2.2.9).

## **2. ¿Es posible reducir el tiempo de intervención oral o retirarlo por completo, y por quién?**

103. Debe existir la posibilidad de que el presidente del Parlamento regule los derechos de los parlamentarios individuales para intervenir oralmente, dentro de los márgenes establecidos en el orden del día, a fin de evitar discursos irrelevantes o muy largos, lenguaje abusivo, etc. Sin embargo, un presidente alineado con la mayoría puede abusar fácilmente de este poder a fin de silenciar la crítica legítima expresada por los parlamentarios de la oposición. Por ello, debe existir la posibilidad de apelar las decisiones del presidente (en relación con el tiempo de intervención oral y, en general, con la conducta de los procedimientos en el Parlamento) ante un órgano colegiado donde la oposición esté representada adecuadamente (por ejemplo, un consejo compuesto por los presidentes de las comisiones, siempre que las presidencias se hayan asignado de manera proporcional).

### **3. Presentación de enmiendas**

#### **1. ¿Quién puede presentar enmiendas y cuáles son las posibles limitaciones a este derecho?**

104. Como regla general, los parlamentarios o grupos de oposición deben tener el derecho de presentar enmiendas a los proyectos de ley propuestos por el Gobierno. Sin embargo, el derecho de enmienda no es absoluto.

105. Ante todo, el derecho de enmienda no puede ejercerse en cualquier momento del procedimiento legislativo. Debe encajar en el orden de las deliberaciones parlamentarias. Por lo tanto, los reglamentos parlamentarios deben establecer un orden temporal para el ejercicio de este derecho (CDL-AD(2008)035, §122).

106. Segundo, el derecho de enmienda debe estar delimitado a nivel constitucional por el asunto o materia del proyecto de ley que se pretende enmendar (CDL-AD(2008)035, §55). Las enmiendas no deben reintroducir innecesariamente propuestas que ya fueron objeto de discusión y rechazo en el Parlamento sobre el proyecto de ley sujeto a análisis (CDL-AD(2008)035, §124).

107. La pregunta es quién controla la relevancia y la originalidad de las enmiendas. La función de “filtro” puede encomendarse a una comisión relevante, al presidente, etc.<sup>67</sup> Sin embargo, es importante que el órgano que realice el “filtro” sea un árbitro neutral (CDL-AD(2008)035, §130), que esta función la ejerza un órgano con una composición adecuada, donde la oposición esté debidamente representada, o que exista la posibilidad de apelar ante dicho órgano.

108. La discusión de todas las enmiendas puede ocasionar una obstrucción parlamentaria, y cada Parlamento tendrá sus propias soluciones para lidiar con esta situación. Algunas cámaras prefieren discutir las enmiendas en orden cronológico, mientras que otras usan el criterio de relevancia del texto inicial (CDL-AD(2008)035, §128).

109. A veces, en ciertas áreas, el derecho de iniciativa legislativa corresponde solamente al Gobierno y no a los parlamentarios individuales. Por ello, en muchos países se imponen a los

---

<sup>66</sup> En Canadá, el líder de la oposición tiene permitido tomar la palabra inmediatamente después que el ministro pertinente exprese el punto de vista del Gobierno.

<sup>67</sup> En la Cámara de los Comunes de Reino Unido, de acuerdo con la Orden Permanente no. 32, el Presidente de la Cámara puede seleccionar aquellas enmiendas que se someterán a discusión.

parlamentarios limitaciones estrictas al derecho de enmienda en asuntos relacionados con la Ley de Presupuesto. Estas restricciones buscan asegurar la coherencia y el equilibrio de dicha Ley. En ocasiones, las enmiendas parlamentarias que pueden incrementar el gasto público o reducir los ingresos públicos están sujetas a la aprobación previa del Gobierno<sup>68</sup>. La Comisión de Venecia ha reconocido que esta limitación existe en algunas constituciones occidentales, pero ha expresado sus reservas, ya que “analizar y enmendar el presupuesto propuesto debe ser una de las prerrogativas principales del Parlamento” (CDL-AD(2004)008, §34 y CDL-AD(2018)005, §36).

110. En algunos países, el Gobierno puede solicitar un “voto de totalidad” de todo el proyecto, sin enmiendas<sup>69</sup>. Esto permite evitar la demora en la adopción del proyecto de ley o su deformación por cientos de enmiendas que pueden ser presentadas por la oposición. Sin embargo, la Comisión de Venecia ha expresado sus reservas sobre este mecanismo, pues priva al Parlamento del derecho de enmienda, que es “un requisito esencial para el ejercicio de su función legislativa” (CDL-AD(2002)012, §42).

#### **4. Mayorías cualificadas**

##### **1. ¿Qué proyectos de ley requieren una mayoría cualificada?**

111. La mayoría de las reglas de mayoría cualificada se relacionan con enmiendas constitucionales<sup>70</sup>, aunque son posibles distintos modelos para la revisión constitucional (CDL-AD(2012)010, §58). El requisito constitucional de que la enmienda a la Constitución necesite al menos una mayoría cualificada de votos (además de otras salvaguardias) fortalece el papel de la oposición, y, en principio, es bienvenido.

112. Puede requerirse también una mayoría cualificada para leyes orgánicas a fin de preservar la protección reforzada de ciertos asuntos importantes (como la composición de las Cámaras del Parlamento, la adquisición de la ciudadanía, la protección de propiedad, la libertad de asociación, el estatus de la defensoría del pueblo, la participación de asociaciones políticas en elecciones, la elección del presidente, la inmunidad del presidente, el Tribunal Constitucional, el nombramiento de jueces, el Banco Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional, la autonomía local, etc. (CDL-AD(2010)028, §23). Sin embargo, el asunto o materia objeto de las leyes orgánicas debe definirse con suficiente precisión; por ejemplo, es inapropiado requerir que todas las cuestiones de derechos humanos las regule una ley orgánica, pues la noción de “derechos humanos” es demasiado amplia e imprecisa (CDL-AD(2013)032, §96).

113. Se recomienda una mayoría cualificada para la adopción de los reglamentos parlamentarios, así como de otras regulaciones relacionadas con la organización y los procedimientos internos en el Parlamento. Por último, puede requerirse una mayoría cualificada para superar un veto presidencial, lo cual puede hacer al presidente un aliado táctico de la oposición.

114. El tipo de mayoría que se necesita para adoptar una ley específica (2/3, 3/5, 3/4, etc.) varía de país en país, y su importancia, en un grado considerable, depende del sistema electoral. Por ello, el requisito de lograr una cierta mayoría cualificada no es inamovible. En el momento de una transición rápida a un nuevo régimen político, el requisito de una mayoría cualificada elevada puede ser contraproducente. Este también es el caso cuando la coalición gobernante que tiene la mayoría cualificada, puede usarla para consolidar a futuro sus decisiones políticas por varios ciclos electorales. El uso desmedido de leyes orgánicas es problemático: “la funcionalidad de un

---

<sup>68</sup> Este es el caso en España o en la República de Moldavia, por ejemplo.

<sup>69</sup> Este es el caso en Francia según el artículo 44, apartado 3, de la Constitución.

<sup>70</sup> Así, se requiere una mayoría de 2/3, por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, México, Países Bajos, Noruega, Japón, Corea y España (en España, el quorum de 2/3 se aplica a un procedimiento especial de revisión).



sistema democrático se basa en su habilidad permanente para cambiar. Cuantos más asuntos de política se transfieran más allá de los poderes de una mayoría simple, menor importancia tendrán las futuras elecciones, y más posibilidades tendrá la mayoría de dos terceras partes de cimentar sus preferencias políticas y el orden legal del país (CDL-AD(2011)016, § 24). Hay cuestiones que, en general, deben dejarse a la legislación ordinaria y a las mayorías simples, como las regulaciones sociales o fiscales o las políticas económicas.

## **5. Presentación de una iniciativa de referéndum**

### **1. ¿Es posible que la oposición inicie un referéndum o se oponga a uno?**

115. La posibilidad de realizar referéndum sobre asuntos que suelen corresponder a la legislatura es una cuestión de elección constitucional. Cuando se hace esa elección, la oposición debe poder iniciar una discusión sobre la necesidad de realizar un referéndum, aunque convocar un referéndum no debe ser una cuestión demasiado fácil (CDL-AD(2009)007, §10), y la decisión de realizar un referéndum corresponde por lo general a la mayoría en el Parlamento. Alternativamente, cuando esté estipulado en la Constitución, la oposición puede elegir el procedimiento de recolectar firmas de votantes si desea celebrar un referéndum, cuando la mayoría bloquee la iniciativa de referéndum. Si la oposición puede pedir un referéndum, ya sea por una minoría parlamentaria o por una parte del electorado, la amenaza de un referéndum puede llevar a un compromiso (CDL-AD(2008)010, §31).

116. La mayoría puede desear hacer uso del referéndum para eludir los procedimientos parlamentarios normales, o para convertir el referéndum en un plebiscito de apoyo, y así crear presión política sobre la minoría. La Comisión de Venecia ha advertido sobre los referéndums constitucionales sin una votación previa por la mayoría cualificada en el Parlamento (CDL-PI(2016)009, §25). Los posibles abusos que causan el debilitamiento de las instituciones representativas incluyen todos los usos indebidos de referéndums para aumentar el poder del ejecutivo frente al Parlamento, ya sea de forma directa o indirecta (CDL-AD(2005)028, §16). En particular, los referéndums sobre la reforma o enmienda de la Constitución (de facto o de jure)<sup>71</sup> deben estar autorizados por la Constitución (CDL-AD(2014)002, §§7–10).

## **6. Incoar el control de constitucionalidad de las leyes**

### **1. ¿Puede la oposición impugnar la constitucionalidad de una ley o un proyecto de ley?**

117. No todas las democracias tienen la posibilidad de un control de constitucionalidad de las leyes<sup>72</sup>. En algunas de las que sí prevén tal control, sólo pueden iniciarlo en casos específicos (*in concreto*) las supuestas víctimas de la violación de derechos constitucionales<sup>73</sup>. En algunos países de Europa continental, la revisión constitucional también está previsto con respecto a un texto legislativo como tal (*in abstracto*), y a veces incluso antes de que un proyecto se convierta en ley. La posibilidad de que exista un control de constitucionalidad de las leyes y proyectos de ley es una cuestión de elección política, pero cuando se opta por dicha elección, existen buenas razones para otorgar también el poder de atribuir dicho control a un grupo minoritario en el Parlamento (CDL-AD(2002)16, §46, Resolución APCE 1601(2008), §2.7.1-2:)<sup>74</sup>. Para la

---

<sup>71</sup> Por ejemplo, un referéndum sobre una ley orgánica que da una interpretación controvertida de la Constitución puede verse como una enmienda *de facto*.

<sup>72</sup> Por ejemplo, está virtualmente ausente – al menos en sus formas más fuertes – en Reino Unido. En Países Bajos, la ausencia de la revisión constitucional se compensa con una revisión judicial de las leyes con base en el derecho internacional, teniendo un estatus legal más alto que la ley nacional, incluyendo la Constitución.

<sup>73</sup> Como en Estados Unidos, por ejemplo.

<sup>74</sup> En Alemania, ¼ de los parlamentarios de la Bundestag pueden presentar un recurso al Tribunal Constitucional Federal para que emita un fallo sobre la constitucionalidad de las leyes. En Francia, una ley del Parlamento puede ser impugnada al Consejo Constitucional, antes de su promulgación por 60 diputados de la Asamblea Nacional o 60 senadores. En Hungría, el artículo 24(2) e) de la Ley Fundamental ordena que el Tribunal Constitucional, a

Comisión de Venecia, presentar un proyecto de ley a un tribunal constitucional debe ser posible y a solicitud de “una tercera o una cuarta parte de los miembros” (CDL-AD(2003)14, §29), pero el límite puede ser aun menor, en especial cuando la legislatura está muy fragmentada (por ejemplo, 1/5 de todos los parlamentarios).

## **F. Legislación por decretos del Gobierno, legislación delegada y situaciones de emergencia**

### **1. ¿Es posible que el ejecutivo legisle, y cuáles son los mecanismos de control parlamentario en ese caso?**

118. En algunos ordenamientos jurídicos, el poder ejecutivo (el Gobierno o el Presidente) tienen funciones legislativas. El ejecutivo puede tener estas funciones ya sea directamente atribuidas por la Constitución o por medio de una delegación recibida del Parlamento. Cuando el Gobierno tiene poder legislativo, el Parlamento, y en particular la oposición, pueden perder el control del proceso de elaboración de leyes (CDL-AD(2018)028, §92; CDL-AD(2013)032, §95) y, por razones prácticas, sentirse obligados a aceptar el decreto del Gobierno como un hecho consumado. Además, el ejecutivo puede estar tentado de usar los poderes legislativos para cambiar los acuerdos institucionales, reducir los desacuerdos políticos y debilitar el sistema de frenos y contrapesos. Por lo tanto, es necesario circunscribir el poder del ejecutivo para legislar lo más restringidamente posible, para excluir la posibilidad de que se apliquen cambios institucionales que reduzcan los derechos de la oposición, y para introducir mecanismos de control parlamentario sobre los actos legislativos del Gobierno, involucrando a la oposición e incluyendo la posibilidad de usar el control judicial o constitucional para dichos actos. En cualquier caso, el Parlamento debe tener derecho a rechazar cualquier legislación promulgada por el Gobierno.

119. La Comisión de Venecia es crítica ante la idea de otorgar directamente un poder legislativo general al poder ejecutivo por medio de la Constitución (CDL-AD(2017)010, §36). Por lo menos, deben limitarse dichos poderes en tiempo y en alcance (CDL-AD(2002)033, §21), y sólo podrán ser usados en base a buenas razones, como un estado de emergencia (ver abajo, §121), y deberá eliminarse gradualmente tan pronto como sea posible<sup>75</sup>.

120. Además, el Parlamento puede decidir delegar algunas funciones legislativas al Gobierno sobre bases ad hoc. Dicha práctica puede explicarse por la complejidad del procedimiento legislativo (CDL-AD(2014)010, §167), pero en este caso, la ley que delega debe limitar el alcance sustancial para la legislación delegada (al indicar áreas donde el Gobierno pueda o no legislar) al establecer límites de tiempo, etc. En cualquier caso, el Parlamento debe poder revocar el poder delegado y revocar o enmendar decretos específicos.

121. Muchas constituciones establecen la posibilidad de que el poder ejecutivo legisle en situaciones de emergencia. El Parlamento debe estar involucrado en este proceso a través de la aprobación de la declaración del estado de emergencia, y/o a través del escrutinio ex post de los decretos de emergencia o de cualquier extensión del periodo de emergencia<sup>76</sup>. Puede asegurarse la participación de la oposición en estas cuestiones al requerir una mayoría cualificada para la prolongación del estado de emergencia más allá del periodo original (CDL-AD(2016)006, §63). También puede ser útil limitar los poderes legislativos del ejecutivo en situaciones de emergencia a ciertas cuestiones específicas, para que el ejecutivo no pueda usar

---

iniciativa de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional, revise la conformidad de cualquier ley con la Ley Fundamental.

<sup>75</sup> En efecto, es normal para el ejecutivo mantener los poderes regulatorios en las áreas que no regula la ley, siempre que estos poderes regulatorios estén subordinados a la ley.

<sup>76</sup> En Italia, por ejemplo (artículo 77 de la Constitución), el ejecutivo puede, en situaciones extraordinarias, adoptar medidas provisionales que tengan la fuerza de la ley, pero si el Parlamento no confirma dichas medidas dentro de un periodo de 60 días, pierden su efecto legal.

sus funciones legislativas para suprimir los derechos de la oposición<sup>77</sup>. La Comisión de Venecia ha enfatizado que la vida parlamentaria debe continuar a lo largo del estado de emergencia, e ha indicado que el Parlamento no debe disolverse durante el ejercicio de los poderes de emergencia (CDL-AD(2016)006, § 62). Se recomienda no realizar reformas constitucionales durante las situaciones de emergencia (CDL-AD(2017)005, §29)<sup>78</sup>. Estas limitaciones evitan que el poder ejecutivo use una emergencia como pretexto para reducir los derechos de la oposición.

## **G. Participación de la oposición en el control parlamentario del poder ejecutivo**

### **1. Preguntas, interpelaciones, moción de censura y destitución (*impeachment*)**

#### **1. *¿Cuáles son las modalidades para los informes regulares del ejecutivo ante el pleno del Parlamento?***

122. El programa de debates parlamentarios debe darle a la oposición una oportunidad razonable de escuchar al Gobierno, ministros y otros funcionarios del poder ejecutivo y de agencias específicas (como el servicio de seguridad) a intervalos regulares, y de hacerles preguntas, ya sea oralmente o por escrito (CDL-AD(2009)025, §45). La obligación de informar regularmente al Parlamento también se establece para ciertas agencias y funcionarios independientes (tales como el Defensor del Pueblo, el Fiscal General, la Cámara de Auditoría, etc.), así como para ciertas empresas grandes propiedad del Estado (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §7.1.4). La posibilidad de dirigirse al Parlamento es al mismo tiempo una prerrogativa y un deber para estos funcionarios.

123. El proceso de presentación de informes al Parlamento no debe ser unilateral y debe prever un turno de preguntas. Durante este turno de preguntas, la oposición puede dirigir preguntas al cargo público informante a las que debe responder. La oposición debe tener derecho a abrir un turno de preguntas y a hacer más preguntas al Gobierno que los miembros de la mayoría (Resolución APCE 1601 (2008), §2.2.2-3).

#### **2. *¿Cómo puede la oposición obtener respuestas de los órganos estatales fuera del mecanismo regular de informes?***

124. La oposición debe poder obtener información y respuestas de los órganos estatales fuera del turno de preguntas. Los organismos estatales deben tener la obligación de proporcionar respuestas oportunas a las preguntas (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth §7.1.2).

125. En algunos ordenamientos jurídicos, los parlamentarios tienen la facultad de dirigir consultas individuales a los órganos y funcionarios del Estado fuera de las sesiones y reuniones de los comités. Sin embargo, se puede abusar de este poder si los parlamentarios solicitan información y respuestas con demasiada frecuencia o por razones irrelevantes<sup>79</sup>. Por lo tanto, la ley o los reglamentos parlamentarios deben especificar si los parlamentarios tienen derecho a obtener documentos que de otro modo no son del dominio público (por ejemplo, correspondencia interna), si deben demostrar interés en obtener documentos, y qué documentos/información pueden o no pueden obtenerse de esta manera.

---

<sup>77</sup> Así, según la Constitución Española (artículo 86), en caso de una extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno puede emitir disposiciones legislativas temporales, que toman la forma de decretos-leyes, pero estos "no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I, al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general".

<sup>78</sup> Dicha prohibición está incluida, por ejemplo, en Albania, Estonia, Georgia, Lituania, República de Moldavia, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, España, Ucrania.

<sup>79</sup> La Comisión de Venecia expresó dudas sobre si, por ejemplo, la Tesorería del Estado debería estar obligada a rendir cuentas sobre cada pago del presupuesto (CDL-AD (2007) 015, § 21).

126. Un miembro de la minoría de la comisión parlamentaria pertinente debe tener derecho a solicitar la comparecencia de un cargo gubernamental o una persona designada por él en la reunión de la comisión<sup>80</sup>. El presidente de la comisión suele ordenar la comparecencia del cargo público.

127. En algunos sistemas, el derecho a hablar en el Pleno del Parlamento está estrictamente regulado y limitado principalmente a los parlamentarios y ministros del Gobierno. La herramienta política más poderosa en manos de los miembros de la oposición es el derecho de interpelación (acompañado de un debate), que a menudo está relacionado con el derecho a presentar una moción de censura (resolución APCE 1601(2008), §2.2.4). Después de las interpelaciones sigue un debate en el que todos los grupos políticos tienen derecho a participar (CDL-AD (2009) 025, §37). Con el fin de reducir el riesgo de abuso del derecho de interpelación por parte de los parlamentarios de la minoría, se puede introducir un umbral mínimo de parlamentarios para presentar tales mociones (requiriendo que las solicitudes de interpelación sean apoyadas por una minoría cualificada de los parlamentarios)<sup>81</sup>. La Comisión de Venecia ha recomendado separar el procedimiento de interpelación (que puede dar lugar a una moción de censura) de una simple consulta, para evitar el peligro de una escalada artificial de conflictos (CDL-INF (1996)006, página 11). También son posibles otras formas de interacción entre los parlamentarios y los miembros del ejecutivo: así, los miembros de la oposición pueden invitar a cargos gubernamentales a comparecer ante una comisión competente para responder a sus consultas; nuevamente, tales solicitudes pueden estar condicionadas a la aprobación del presidente de la comisión o requerir una minoría cualificada para su aceptación.

### **3. ¿Puede la oposición iniciar una moción de censura o iniciar un procedimiento de juicio político contra un cargo público?**

128. En un régimen parlamentario, es fundamental que la oposición pueda presentar la moción de censura<sup>82</sup> al Gobierno en su conjunto (y no a los ministros individuales). Varios estados miembros del Consejo de Europa también permiten que el Parlamento destituya a ministros individuales mediante votos de censura<sup>83</sup>. Sin embargo, este mecanismo puede ser objeto de abusos y puede hacer que el Gobierno sea más frágil: por lo tanto, la Comisión de Venecia no recomendó aplicar moción de censura con respecto a los ministros individuales en el contexto político particular de Ucrania (CDL-AD (2009) 024, §59).

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, en Países Bajos, los reglamentos parlamentarios prevén consultas con el ministro de Gobierno o un funcionario público sobre un documento remitido al ejecutivo o sobre una cuestión general relacionada con su área de competencia.

<sup>81</sup> El umbral de parlamentarios necesario para formular una interpelación varía en los diferentes países: así, por ejemplo, según el artículo 61 de la Constitución de Lituania, una quinta parte de los miembros del *Seimas* pueden dirigir una interpelación a los ministros (29 diputados de 141 miembros). En Macedonia del Norte, la interpelación de un funcionario gubernamental puede ser provocada por una moción de cinco parlamentarios o más, de un total de 120 miembros (artículo 72 de la Constitución); en Países Bajos se requieren 30 de 150 miembros.

<sup>82</sup> La moción de censura no tiene cabida en los regímenes presidenciales puros.

<sup>83</sup> Algunos ejemplos son Italia (en el caso Mancuso de 1996, el Tribunal Constitucional italiano interpretó el artículo 94 de la Constitución italiana para permitir que los ministros individuales fueran objeto de mociones de censura), Polonia (Constitución, artículo 159), Países Bajos (parece ser una consecuencia de la práctica, que ha ganado estatus como derecho consuetudinario constitucional, ver: <https://www.government.nl/topics/parliament/relationship-between-government-and-parliament>), Grecia, (Constitución, artículo 84), así como todos los países nórdicos (véanse la Constitución de Noruega, artículo 15; la Constitución de Dinamarca, artículo 15; la Constitución de Suecia, capítulo 6. Artículo 7; la Constitución de Finlandia, artículo 64. En Islandia, las mociones de censura no están reguladas en la Constitución, pero de la práctica se desprende que pueden dirigirse a un ministro específico, como lo ilustra recientemente la moción de censura dirigida al ministro de justicia Sigríður Andersen del 6 de marzo de 2019 como resultado de la sentencia del TEDH *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islandia*). El uso o la amenaza de emplear la moción de censura contra un ministro puede, en algunos casos, ayudar a desactivar un conflicto político entre la oposición y un concreto ministro del Gobierno, y no necesariamente refleja una pérdida de confianza en el Gobierno en su conjunto.

129. Una moción de censura debe ser una iniciativa colectiva y no individual de los parlamentarios (CDL-INF (2001) 026, §28)<sup>84</sup>. Para destituir a un Gobierno, debe ser suficiente una mayoría absoluta de votos (CDL-AD (2016)025, §85), pero la moción puede ser propuesta en el orden del día por una minoría cualificada de los parlamentarios. La Comisión de Venecia ha expresado previamente, en un contexto nacional particular, su preferencia por una moción de censura constructiva (CDL-AD (2009)024, §59).

130. Una moción de censura respecto al Gobierno (responsabilidad política) debe distinguirse del procedimiento de juicio político (*impeachment*) contra el Jefe de Estado o un ministro de Gobierno (por la comisión de hechos ilícitos específicos). Iniciar un procedimiento de juicio político y aprobar el juicio político requeriría mayorías más altas que iniciar y aprobar la moción de censura, especialmente si el resultado potencial es enjuiciar a un presidente elegido<sup>85</sup>. Sin embargo, esas mayorías no deberían ser demasiado altas que hicieran prácticamente imposible el juicio político<sup>86</sup>. Por otro lado, exigir un quorum más alto para el juicio político puede beneficiar a los partidos de oposición que son del mismo color político que el presidente, durante los períodos de la llamada "cohabitación" del presidente del ejecutivo con un parlamento dominado por grupos políticos opuestos al presidente<sup>87</sup>.

## 2. Comisiones parlamentarias de investigación

### 1. ¿Cómo se crean las comisiones de investigación y cómo puede participar la oposición en sus tareas?

131. En la mayoría de los países, la oposición tiene derecho a solicitar la creación de una Comisión de investigación (CI) o un organismo similar<sup>88</sup>. El mandato de una CI consiste en investigar hechos específicos o situaciones (por ejemplo, denuncias de corrupción contra cargos gubernamentales, mala gestión en caso de desastres naturales, mal estado del sistema nacional de salud, etc.). La función principal de una CI es garantizar el control parlamentario del ejecutivo, pero también puede crearse para otros fines, por ejemplo, recopilar información con fines legislativos (CDL-AD (2014) 013, §7). En algunos países, las CI están compuestas por parlamentarios, mientras que en otros están compuestas por expertos externos, que actúan en nombre del Parlamento e informan al mismo. Alternativamente, una comisión permanente puede recibir un mandato especial de ese tipo.

132. Sin embargo, si el poder de crear una CI no está limitado, puede paralizar el trabajo del Parlamento. Si bien la propuesta de crear una CI puede ser presentada por un pequeño número de parlamentarios o incluso individualmente por un parlamentario<sup>89</sup>, la decisión de establecer una CI y definir su mandato y otros parámetros de sus tareas puede requerir un umbral más alto<sup>90</sup>. La APCE recomienda que una minoría cualificada de 1/4 de los representantes tenga competencia legal para exigir la creación de una CI (ver Resolución APCE 1601(2008), §2.2.8). La Comisión de Venecia ha observado que un quorum equivalente a una cuarta parte sería

---

<sup>84</sup> La Comisión de Venecia sugirió que 10 o 20 parlamentarios podrían presentar una moción de censura.

<sup>85</sup> En España, la acusación de traición a la patria o de cualquier delito contra la seguridad del Estado hecha contra ministros requiere la iniciativa de una cuarta parte de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría absoluta del mismo. En Rumanía, cualquiera de las Cámaras o el Presidente de la República tienen derecho a solicitar procesos penales contra miembros del Gobierno.

<sup>86</sup> Por lo tanto, la apertura de la investigación con una mayoría de tres quintas partes se consideró un requisito alto difícil de cumplir (CDL-AD (2017) 005, § 102).

<sup>87</sup> En algunos países (por ejemplo, en Italia) corresponde al Parlamento decidir si inicia un proceso penal contra los ministros, pero si lo hace, el proceso se deja en manos de los tribunales penales ordinarios.

<sup>88</sup> Por ejemplo, en Grecia, Portugal y Alemania.

<sup>89</sup> El artículo 156 (f) de la Constitución de Portugal otorga a todos los parlamentarios el derecho a "solicitar la formación de comisiones parlamentarias de investigación".

<sup>90</sup> De acuerdo con la Constitución alemana (artículo 44 §1), debe establecerse una CI si así lo solicita una cuarta parte de los parlamentarios. En virtud del artículo 45a §2, el Comité de Defensa permanente puede recibir los poderes de una CI, si así lo solicita una cuarta parte de sus miembros.

considerado como bastante bajo en la mayoría de los sistemas políticos (CDL-AD (2010)025, §123)<sup>91</sup>. La UIP (Directrices, III.3) recomienda que “cada grupo parlamentario tendrá derecho, a intervalos fijados después de las consultas, a que se establezca una comisión de investigación sobre el asunto de su elección. En este caso, la oposición estará representada en la misma”.

133. Los miembros de la CI desempeñan una función investigadora e incluso cuasi-jurisdiccional; por lo tanto, es deseable que actúen a título individual y no estén sujetos a la disciplina de partido. El principio de representación proporcional de los parlamentarios de la oposición y la mayoría es plenamente aplicable a la CI (CDL-AD (2009)025, §§55-56), lo cual, sin embargo, no excluye la creación de una CI donde los miembros de la oposición sean mayoría o donde la CI esté presidida por un parlamentario de la oposición.

## **2. ¿Cuáles son los poderes y el resultado de la investigación y cómo puede influir la oposición en ellos?**

134. El establecimiento de una CI no será de utilidad para los miembros de la oposición que lo solicitaron, a menos que la CI tenga poderes suficientes para realizar una investigación efectiva y sus conclusiones sean presentadas al Parlamento para ser debatidas allí.

135. La CI debe tener las facultades procesales necesarias para el desempeño de sus funciones: el derecho a escuchar testigos y expertos y a obtener documentos, incluidos los de uso restringido. Los empleados públicos tienen la obligación de cooperar con la CI. Según estudios de derecho comparado, los poderes de las CI van mucho más allá: en general, pueden valerse de todos los poderes asignados a los jueces de instrucción (CDL-AD (2013)032, §89)<sup>92</sup>. Los parlamentarios de la oposición -miembros de la CI- deben poder conainterrogar a los testigos y estudiar los documentos en pie de igualdad con respecto a los parlamentarios de la mayoría; pueden solicitar la desclasificación de pruebas, especialmente en poder de autoridades y funcionarios estatales. La CI puede tener reglamentos que especifiquen, en particular, cómo se toman las decisiones con respecto a la comparecencia e interrogatorio de testigos y el descubrimiento de otras pruebas.

136. El descubrimiento de posibles delitos no debe detener por sí mismo un proceso de investigación. La investigación debe continuar y la CI debe continuar trabajando en el caso y hacer sus propias evaluaciones (políticas) de los hechos del caso, incluso si estos hechos también pueden ser relevantes para el proceso penal (CDL-AD (2014)013, §31), siempre que los dos procedimientos (un procedimiento penal y un procedimiento político ante la CI) se mantengan claramente separados.

137. La CI debe poder formular sus conclusiones y recomendaciones en un informe, presentar el informe para su discusión en una sesión plenaria del Parlamento (CDL-AD (2014)013, §18), y publicarlo para el público en general. Corresponderá luego al Parlamento decidir si el proceso debe dar lugar a sanciones políticas (como una moción de censura) o reformas legislativas o presupuestarias. Los informes de la CI no deben reemplazar ni adelantarse a las conclusiones de la acusación o a los órganos judiciales (CDL-AD (2014)013, §19, CDL-AD (2014)010, §124, CDL-AD (2014)013, §30) excepto en situaciones muy específicas donde se discute la responsabilidad legal de ciertos altos cargos (similar al proceso de juicio político). La relación entre las investigaciones penales en curso y los procedimientos de la CI debe aclararse en la ley.

---

<sup>91</sup> En otra opinión, la Comisión de Venecia observó que “la reducción del número de parlamentarios necesarios para establecer una comisión parlamentaria [a una quinta parte de los parlamentarios] podría ayudar a fortalecer el papel de los partidos de oposición más pequeños y, por lo tanto, debe ser bienvenida ” (CDL-AD(2010)028, §25).

<sup>92</sup> En una de sus opiniones, la Comisión de Venecia adoptó una postura más restrictiva y señaló que “la comisión de investigación no tiene poder sobre las personas, excepto para llamarlas a testificar” (CDL-AD (2014)013, §30).

138. Si las decisiones de la CI deben tomarse por mayoría de votos, es importante reservar ciertos derechos procesales a los miembros de la CI que representan a la oposición, y prever la posibilidad de ser co-relatores o proporcionar un "Informe de la minoría" alternativo<sup>93</sup>.

#### **H. Participación de la oposición en el nombramiento de ciertos altos cargos**

##### **1. ¿Cómo participa la oposición en el nombramiento de altos cargos que no pertenecen al Gobierno?**

139. Es necesario despolitizar los nombramientos de determinados altos cargos de fuera del Gobierno o de agencias y órganos colegiados independientes. Por lo tanto, el procedimiento de selección, nominación y nombramiento debe basarse, en la mayor medida posible, en un consenso entre partidos. Al menos, deben existir mecanismos que reduzcan el predominio de la mayoría parlamentaria dentro de dichos órganos colegiados o limiten la relevancia de la afiliación de los titulares de cargos al partido gobernante o una coalición.

140. La lista de organismos independientes y titulares de cargos varía de un país a otro; habitualmente incluye a jueces o magistrados del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo Superior Judicial y del Consejo Superior de la Fiscalía<sup>94</sup>, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Banco Central, el Presidente y los miembros de la Comisión Electoral Central, el titular y los miembros de la autoridad reguladora de los medios de comunicación, el titular y los miembros de la Cámara de Auditoría, y similares.

141. La solución más evidente para garantizar la neutralidad política de esos cargos es requerir una mayoría cualificada para su elección (CDL-AD (2003) 019, §34 - sobre el jefe de los servicios de seguridad, la autoridad antimonopolio y la autoridad de radiodifusión; CDL-AD (2008) 015, §42 - sobre el Defensor del Pueblo; CDL-AD (2007) 047, §122 - sobre los miembros del Tribunal Constitucional; CDL-AD (2010) 040, §40 - sobre el Fiscal General, CDL-AD (2010) 040, §66 - sobre los miembros del Consejo de la Fiscalía).

142. La mayoría cualificada requerida para un nombramiento (3/4, 2/3, 3/5, etc.) dependerá del contexto político de cada país en particular (CDL-AD (2016) 009, §21)<sup>95</sup>. Sin embargo, una regla de mayoría cualificada no tendrá ninguna utilidad en un sistema donde el partido del Gobierno o un bloque ya cuente con el número necesario de votos para nombrar candidatos por sí solo. En ese caso, la exigencia de la mayoría cualificada puede incluso resultar a largo plazo perjudicial para la oposición, si no se complementa con un mecanismo eficaz de antibloqueo: sin tal mecanismo, la sustitución de un cargo al final de su mandato (y probablemente en el siguiente ciclo electoral) puede resultar problemática y, como consecuencia de ello, la regla de la mayoría cualificada coadyuvaría a cimentar la influencia de la mayoría gobernante actual.

143. Otro mecanismo puede implicar una representación proporcional: los miembros de un órgano colegiado pueden ser nombrados proporcionalmente por la mayoría y la oposición, o, en su defecto, pueden establecerse cuotas para la oposición (CDL-AD (2015)039, §51). La oposición también puede controlar, hasta cierto punto, el proceso de preselección de candidatos (CDL-AD (2015)005, §132). También es posible un sistema mixto, donde un órgano colegiado incluya miembros elegidos por mayoría simple y cualificada. Finalmente, es posible introducir en los órganos colegiados la posibilidad de miembros nominados por otros actores más neutrales (asociaciones profesionales, sociedad civil, etc.), para contrarrestar el predominio de aquellos

---

<sup>93</sup> La práctica de los informes en minoría es común en países como Austria, Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, Suecia y Suiza.

<sup>94</sup> Debe destacarse que los miembros de determinados órganos colegiados no deben ser elegidos únicamente por el Parlamento. Por ejemplo, al menos la mitad de los miembros de los Consejos Judiciales deben ser jueces elegidos por sus pares.

<sup>95</sup> Por ejemplo, la Ley del Tribunal Constitucional prevé en Alemania un procedimiento para elegir a los jueces por mayoría de dos tercios en el Parlamento.

nombrados por razones políticas en dichos órganos (CDL-AD (2018)014, §52; CDL-AD (2015)039, §52). Estos mecanismos están en posibilidad de garantizar la neutralidad política del órgano a condición de que el procedimiento de toma de decisiones dentro de esos órganos esté diseñado de tal manera que los miembros alineados con la mayoría parlamentaria no puedan gobernar solos y, para tomar ciertas decisiones importantes, tengan que buscar alianzas con miembros no políticos o con miembros alineados con la oposición. En resumen, el sistema de nombramientos a un órgano colegiado debe garantizar que sus miembros sean nombrados sobre la base de un compromiso razonable entre las diversas fuerzas políticas y otras partes interesadas, o sobre la base de una representación proporcional. El proceso de toma de decisiones dentro de este organismo debe organizarse de tal manera que estimule el diálogo interno y el acuerdo de miembros de diferentes procedencias y colores políticos.

## **2. ¿Cómo evitar bloqueos (dead-locks) en los procedimientos de nombramiento?**

144. El requisito de mayoría cualificada en el procedimiento legislativo otorga a la oposición el derecho absoluto de bloquear algunas iniciativas legislativas de la mayoría gobernante (siempre que la oposición tenga el número de votos necesario para bloquear tales iniciativas). Por el contrario, una regla de mayoría cualificada en materia de nombramiento no debe impedir, al menos no por mucho tiempo, el nombramiento de un cargo o de miembros de un órgano colegiado, ya que sin ellos el Estado no puede funcionar adecuadamente. Por lo tanto, el "poder de bloqueo" de la oposición no es absoluto y puede ser superado, a condición de que este poder de bloqueo no sea privado de contenido.

145. En tales situaciones, deberá existir un mecanismo eficaz antibloqueo, que estimule a todos los actores políticos a llegar a un acuerdo. El riesgo de parálisis de una institución no siempre es un factor disuasorio suficiente, por lo que se deben idear otros mecanismos para eliminar los bloqueos. Los mecanismos antibloqueo tienen que disuadir a la oposición de comportarse de manera irresponsable. Por ello, tales mecanismos deben ser limitados en el tiempo y, mientras eviten los bloqueos permanentes, no deben tener como objetivo evitar todo tipo de bloqueo, situación que puede ser una expresión de la necesidad de un cambio político (CDL-AD (2018)015, §15).

146. Algunos sistemas establecen que, si en la primera vuelta de las elecciones no se puede alcanzar la mayoría cualificada necesaria, se lleva a cabo una segunda vuelta, que requiere una mayoría menor para la elección (y en ocasiones una mayoría simple). En tales sistemas se evita el bloqueo, pero la mayoría gobernante o la coalición no estarán muy inclinadas a encontrar un acuerdo con la oposición y simplemente esperarán a la segunda ronda (CDL-AD (2013)028, §23). Una posible solución sería encomendar el nombramiento a un organismo o actor neutral (CDL-AD (2015)037, §162), de modo que, si los políticos no logran llegar a un acuerdo, perderían la facultad de elegir al candidato(s). Quién es este "organismo neutral" dependerá del ordenamiento jurídico; por ejemplo, el Presidente en un régimen parlamentario puede desempeñar el papel de tal árbitro neutral (CDL-AD (2015)022, §51). En el caso de un bloqueo, quien esté ejerciendo el cargo o su suplente podrá continuar desempeñando funciones interinamente, hasta que se encuentre el reemplazo.

### **I. Inmunities de los parlamentarios**

#### **1. ¿Cuál es el alcance de la inmunidad de que disfrutan los parlamentarios por sus tareas en el Parlamento?**

147. Aunque la inmunidad es una salvaguardia general para todos los parlamentarios, tiene un significado específico para la oposición, especialmente en países donde los órganos de aplicación de la ley pueden estar subordinados a la mayoría. De hecho, si los parlamentarios disfrutan de prerrogativas e inmunidades, éstos deben aplicarse por igual a todos los parlamentarios, independientemente de que pertenezcan a la mayoría o a la oposición. El núcleo



de la inviolabilidad (*immunity*) parlamentaria protege la libertad de expresión (expresada en votos y opiniones) de todo miembro del Parlamento (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §1.4.1). Es importante definir en la ley el alcance de las inmunidades de que disfrutaran los parlamentarios y diseñar garantías procesales que dificulten el levantamiento de la inmunidad y el enjuiciamiento posterior.

148. La inmunidad puede ser de dos tipos: exención de responsabilidad (*non-liability*) o inviolabilidad (que esencialmente significa que un parlamentario no puede ser responsabilizado por los votos y opiniones relacionados con el ejercicio de su mandato) e inmunidad (*non-violability*) (lo que significa que un parlamentario no puede ser sometido a determinadas medidas coercitivas, como por ejemplo arresto, sin permiso del Parlamento o de un órgano del Parlamento).

149. La inviolabilidad parlamentaria relacionada con los derechos parlamentarios (opiniones y votos expresados en el Parlamento) debe aplicarse no sólo durante el mandato de un miembro, sino que debe ser perpetua y definitiva (CDL-AD (2013)032, §99), como es el caso en algunos países<sup>96</sup>. Si bien el discurso pronunciado en el Parlamento y sobre asuntos parlamentarios goza de una protección muy fuerte, otras formas de expresión (fuera del trabajo del Parlamento o dentro del Parlamento, pero en asuntos puramente privados) pueden dar lugar a responsabilidad.

150. La inmunidad sustantiva (en contraposición a la inmunidad; véase la pregunta siguiente) significa que la votación del parlamentario en la sesión plenaria o en las comisiones parlamentarias, o las opiniones expresadas durante los debates, gozan de una protección muy fuerte y, en muchos países, no puede dar lugar a responsabilidades en absoluto<sup>97</sup>. Este es el principio básico de la tradición política europea (TEDH, A. v el Reino Unido (no. 35373/97)). Sin embargo, existen diferencias sustanciales sobre el alcance de la protección: normalmente protege a los parlamentarios contra todo tipo de acciones legales externas, incluidas acciones penales y civiles, pero en algunos países sólo se aplica a los procedimientos penales (CDL-AD (2014)011, §§52 y 54). En muchos países, los parlamentarios son inmunes a los cargos de difamación o insulto, pero en algunos países tales expresiones están exentas de inviolabilidad, lo que permite que los miembros sean demandados sobre esta base de la misma manera que como ocurre con otros ciudadanos (CDL-AD (2014)011 §69).

## **2. ¿Quién puede retirar la inmunidad de un parlamentario y cómo?**

151. La Comisión de Venecia considera que debe haber garantías procesales que protejan a los miembros de la minoría contra imputaciones (*prosecutions*) politizadas. Así mismo, dichas garantías no deben imposibilitar el procesamiento penal. Pueden idearse varios mecanismos legales: el requisito de una mayoría cualificada en el Parlamento para retirar la inmunidad<sup>98</sup> (lo

---

<sup>96</sup> Como por ejemplo, Francia y Bélgica.

<sup>97</sup> Así, el artículo 58 de la Constitución de Bélgica prevé una inmunidad sustantiva contra cualquier enjuiciamiento e incluso investigación "en relación con las opiniones expresadas y los votos emitidos por él en el ejercicio de sus funciones". Simplemente no puede considerarse un delito.

<sup>98</sup> En Finlandia, la propuesta de retirar la exención de responsabilidad es presentada por la persona competente para hacerlo según las circunstancias, como por ejemplo un oficial de policía, un fiscal o un demandante, y la decisión de retirar la exención de responsabilidad se toma con una mayoría de 5/6 de los votos emitidos en el Parlamento. En Grecia, la decisión de retirar la exención de responsabilidad la toma la Cámara, que debe decidir en un plazo de 45 días. En Hungría, la propuesta de retirar la exención de responsabilidad es presentada al presidente de la Asamblea Nacional por el Fiscal General o el tribunal competente. La solicitud es examinada en un plazo de 30 días por el Comité de Inmunidades e Incompatibilidades Parlamentarias. La decisión la toma la Asamblea Nacional sin debate y requiere una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros presentes. En Malta, donde, según el sistema de *common law*, no se retira la exención de responsabilidad en sentido estricto, el presidente de la Cámara remite al Comité de Prerrogativas cualquier caso de "violación de prerrogativa" o desacato cometido *prima facie* contra el Parlamento. El Comité de Prerrogativas fue creado con el fin de investigar en cada caso si un miembro ha cometido desacato o actos en exceso o en violación de sus prerrogativas. A continuación, el Comité remite el asunto a la Cámara, que tiene competencia para llevar al interesado ante la

cual, sin embargo, no es una regla universal)<sup>99</sup>, la participación de una autoridad judicial externa (CDL-AD (2014)011, §96), o la participación de una comisión parlamentaria interna compuesta por representantes de la mayoría y la oposición a partes iguales. Como buena práctica, la Comisión de Venecia recomendó un modelo en el que los fiscales y los jueces ordinarios estarían obligados a informar al Parlamento sobre el arresto y el inicio de un procesamiento penal (*criminal proceedings*) contra un parlamentario, en cuyo caso una minoría de los parlamentarios (tal vez un tercio de sus miembros) tendrían derecho a quejarse contra la detención y el procesamiento parlamentario la Sala Constitucional dentro de un plazo determinado. Las medidas tomadas contra el parlamentario quedarían entonces suspendidas hasta que la Sala decida sobre el asunto (CDL-AD (2015)014, §44).

152. Dicho esto, la inmunidad no debe brindar protección a los parlamentarios por delitos comunes, no vinculados al ejercicio normal de su mandato. En algunos países en transición, el uso indebido de las reglas de inmunidad constituye un problema generalizado, y la eliminación de la inmunidad por parte del Parlamento se vuelve virtualmente imposible, ya que la mayoría tiende a proteger a los parlamentarios corruptos independientemente de su color político debido a un instinto de solidaridad entre partidos que, en otras circunstancias, es muy poco común. (CDL-AD (2010)015, §43). La inmunidad no debe aplicarse a las investigaciones preliminares, en los casos en que un parlamentario sea sorprendido en flagrante delito, o en caso de infracciones menores o administrativas (por ejemplo, infracciones de tránsito) (CDL-AD (2015)014, §44).

## **J. Resolución de las disputas relacionadas con los derechos de la oposición**

### **1. ¿Quién puede examinar las infracciones éticas cometidas por parlamentarios de manera individual? ¿Cómo se resuelven las disputas entre grupos parlamentarios en el Parlamento?**

153. Existe una necesidad de mantener el orden en el Parlamento y de resolver las controversias relacionadas con los derechos y el comportamiento de los parlamentarios individuales o grupos. Incluso si los miembros del parlamento están protegidos de acciones legales externas por sus opiniones y comentarios, pueden seguir sujetos a sanciones disciplinarias internas (CDL-AD (2014)011, §100), diseñadas e implementadas dentro del Parlamento. Al mismo tiempo, los órganos internos que se ocupan de cuestiones disciplinarias y procedimentales no deben convertirse en una herramienta de manipulación política en manos de la mayoría.

154. En países con una fuerte tradición de autonomía parlamentaria (lo que significa, entre otras cosas, que las decisiones de los órganos internos del Parlamento no son susceptibles de revisión externa), las controversias relacionadas con los procedimientos internos y las infracciones éticas suelen resolverse dentro del propio Parlamento (Parámetros de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, §1.4.4)<sup>100</sup>. La mayoría de los parlamentos tienen normas internas de procedimiento o códigos de conducta (Reglas Internas) según las cuales los miembros pueden ser silenciados o sancionados disciplinariamente por ciertos comentarios o comportamientos, aunque la naturaleza de tales sanciones varía mucho (CDL-AD (2014)011, §55).

155. Es necesario que la oposición tenga una presencia muy fuerte en la composición de dichos órganos, que los procedimientos llevados ante ellos satisfagan los requisitos básicos del debido

---

justicia o imponer sus propias medidas disciplinarias. En Alemania, cuando se cometen "insultos difamatorios", puede retirarse la exención de responsabilidad, de conformidad con las normas correspondientes.

<sup>99</sup> Es posible realizar procedimientos contra un legislador acusado de un delito o infracción civil en Suiza después de la autorización de la cámara federal por mayoría simple.

<sup>100</sup> Por ejemplo, en la Cámara de los Comunes del Reino Unido, el Comité de Estándares y Privilegios supervisa el disfrute de los privilegios por parte de los parlamentarios.

proceso, y que las medidas disciplinarias impuestas sean proporcionales y no afecten la esencia del mandato del parlamentario.

156. Otra opción sería confiar la función de resolución de controversias a un órgano externo: un Tribunal Constitucional u otra alta autoridad judicial similar. Este modelo es menos respetuoso con la autonomía del Parlamento, pero garantiza mejor la independencia del órgano de decisión<sup>101</sup>. Sin embargo, es importante dejar claro cuáles son aquellas medidas del Parlamento sujetas a la revisión del Tribunal u otro órgano externo y cuáles son aquellas que no están sujetas a dicha revisión. Los tribunales constitucionales en muchos países pueden examinar el proceso de elaboración de leyes al analizar la constitucionalidad de las leyes. Una violación grave de los derechos de la oposición puede, al menos en teoría, dar lugar a la invalidación de la ley por parte del Tribunal Constitucional. Al mismo tiempo, la resolución de los litigios relacionados con la organización interna del Parlamento y sus procedimientos de trabajo podrá dejarse a cargo del propio Parlamento y sus órganos internos, siempre que la oposición esté adecuadamente representada en dichos órganos o éstos se formen sobre la base del consenso entre partidos.

157. En cuanto a las normas sustantivas aplicadas en estos procesos, los parlamentarios tienen el deber de comportarse ordenadamente y deben mostrar respeto a la institución que representan. El uso de lenguaje claramente obsceno o ataques personales verbales (y, *a fortiori*, físicos) contra compañeros parlamentarios e invitados al Parlamento puede y debe ser desalentado por medio de una variedad de sanciones. El TEDH llevó a cabo una útil revisión comparativa de la gama de posibles sanciones en el caso de *Karácsony y otros v. Hungría* ([GC], 17 de mayo de 2016, §§56-61). Sin embargo, esas sanciones impuestas internamente serán sometidas a un exhaustivo escrutinio por parte del TEDH, mientras que la libertad de expresión de los parlamentarios (que incluye la libertad de elegir formas e intensidad de expresión) goza de una elevada protección. El TEDH hace una distinción importante entre el contenido de un discurso parlamentario (donde las limitaciones casi nunca están justificadas) y, por otro lado, el momento, el lugar y la manera en que se transmite el mensaje político (*ibid.*, §140). Es probable que el TEDH se centre en las garantías procesales que deben acompañar a la imposición de una sanción y que deben incluir (en el caso de las sanciones *ex post*, es decir, las que no se imponen de inmediato a fin de detener una conducta cuestionable) el derecho a ser escuchado, y la obligación de celebrar un debate y dar razones para fundamentar cualquier decisión (*ibid.*, §159).

158. Corresponde en primer lugar al propio Parlamento, o a sus órganos designados, decidir qué discursos o comportamientos son inadmisibles en el Parlamento. Mucho dependerá de la cultura política predominante, que puede ser más expresiva en algunos países y más moderada en otros. Dado que no todo puede regularse claramente en los códigos de conducta, es importante asegurar la previsibilidad de cualquier sanción impuesta y respetar la tradición y los precedentes. Así, por ejemplo, en países donde el “filibusterismo” se consideraba habitualmente como una práctica legítima, sería incorrecto castigar a los parlamentarios de una minoría por utilizar esta herramienta sólo porque a la mayoría de un momento dado no le gusta verse limitada por ella. Del mismo modo, las limitaciones a la vestimenta también son en gran medida una cuestión de tradición.

---

<sup>101</sup> En Alemania, el Tribunal Constitucional puede examinar una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos constitucionales de los parlamentarios (artículo 93 § 1).