PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Políticas para la Integración y el Desarrollo

Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico

Alianza del Pacífico

COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA
DE SEGUIMIENTO A LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Luz Salgado Rubianes
Congresista (Perú)

Presidenta del Congreso de la República del Perú 2016-2017. Como parlamentaria ha ejercido la Vicepresidencia del Congreso de la República y la Presidencia de las Comisiones de la Mujer, Derechos Humanos, Descentralización y Salud. Se ha desempeñado como Viceministra de Desarrollo Regional del Ministerio de la Presidencia y ha presidido el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES. Ha sido electa congresista de la República cinco veces.

Omar Karim Chehade Moya
Congresista (Perú)

Presidente de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico 2015-2016. Ha sido vicepresidente de la República del Perú y congresista durante el periodo 2011-2016. Presidió la Comisión de Constitución y Reglamento. Como jurista, ha tenido una destacada labor en la Procuraduría Anticorrupción y la jefatura de la Unidad de Extradiciones del Perú.

POLÍTICAS PARA
LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO

COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

CRÉDITOS

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú
www.cies.org.pe

POLÍTICAS PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO
Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico
Primera edición: Lima, septiembre del 2016

Editora general: Iana Málaga
Edición y corrección de estilo: Alberto Rincón, Luis Ráez

Impreso por Pentagraf S.A.C
Jr. Pomabamba 770, Breña
Teléfono: 330-0994
Correo Electrónico : pentagraf@terra.com.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-11135.

ÍNDICE

Prólogo: Alianza del Pacífico: Mi tipo de organización
Por Anwar Choudhury 6

La Alianza del Pacífico en el ámbito político 8

La Alianza del Pacífico: Sólida plataforma de articulación política
Por Luz Salgado Rubianes 10

Perú: Alianza del Pacífico, construyendo la integración
Por Omar Chehade Moya 12

México: La Alianza del Pacífico: El nuevo paradigma para la consolidación de un verdadero bloque regional en América Latina y El Caribe
Por Rocío Pineda Gochi 20

Colombia: La Alianza del Pacífico: Un proceso de integración necesario en América Latina
Por Jimmy Chamorro Cruz 26

Chile: Los parlamentos y su rol estratégico en la Alianza del Pacífico
Por Jorge Ulloa Aguillón 32

La Alianza del Pacífico en el ámbito técnico 38

Perú: Organización y procedimiento parlamentario en la República del Perú
Por Deborah Inga Zapata 40

México: Organización y procedimientos parlamentarios del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos
Por Carlos R. López Kramsky 58

Colombia: Contexto, generalidades y especificidades del proceso de aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano
Por Alfonso Palacios Torres 86

Chile: Organización y procedimientos parlamentarios en los países miembros de la Alianza del Pacífico
Por Hernán Almendras Carrasco 106

Epílogo: La fórmula de la alianza y su legado en el tiempo 130

Galería de fotos 138

Agradecimientos 146

PRÓLOGO

ALIANZA DEL PACÍFICO: MI TIPO DE ORGANIZACIÓN

ANWAR CHOUDHURY
Embajador del Reino Unido para el Perú

La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, es uno de los bloques económicos más prometedores del mundo. El Reino Unido reconoció tempranamente este potencial y se suscribió como observador en el año 2013. Desde ese entonces y hasta ahora, la Alianza ha recorrido un largo camino que hemos tenido la buena fortuna de apoyar cercanamente. Algunos escépticos se preguntarán por qué tanto entusiasmo con un grupo regional más. La Alianza del Pacífico ha logrado mantenerse por encima de los avatares políticos y ha centrado su atención en cuatro pilares: libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, los cuales garantizan una plena integración focalizada en lo económico. Además, los números confirman que la Alianza va por el sendero correcto. Tiene un PBI acumulado real de 2.164 billones de dólares, con un ritmo de crecimiento que duplica el promedio de América Latina.

La labor de los parlamentos en esta iniciativa de integración es crucial, y me da mucho gusto que mi Gobierno pueda contribuir con sus esfuerzos de consolidación y aprendizaje. Estamos muy honrados de ver materializado en este libro las valiosas experiencias de cada uno de los países de la Alianza. Allá por el mes de enero del 2016, reconocidos expertos de cada país impartieron sus saberes en procedimientos parlamentarios a los motores de

LAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN SE ENCUENTRAN EN UN ESTADIO DE DESAFÍOS PARA MANTENERSE CRECIENDO.

cada Parlamento. Los asesores técnicos de cada comisión se beneficiaron de un intercambio extraordinario que se ve ahora plasmado en este libro, para beneficio de los interesados. En esos tres días de taller, los participantes conocieron también la experiencia del Reino Unido y del Parlamento Europeo. No me queda duda de que esos nuevos conocimientos fortalecieron a la Comisión Interparlamentaria como institución, y de que esta publicación se convertirá en una herramienta útil para todo aquel con un interés en los Parlamentos de la Alianza.

Las economías de la región se encuentran en un estadio de desafíos para mantenerse creciendo. En ese sentido, aunque la Alianza del Pacífico lidera, tiene potencial para mucho más. Creemos que si bien la integración debe darse paulatinamente, como grupo, debe plantearse metas y objetivos claros, pues en conjunto se podrá afrontar y superar la desaceleración actual. En nuestra opinión, la integración financiera es un excelente primer paso que contribuirá con la reactivación económica de los miembros de la Alianza.

Hugo Swire, ministro británico para Latinoamérica, dijo recientemente: "La Alianza del Pacifico es la organización correcta para el siglo XXI, el modelo correcto de libre comercio, integración de mercados y desarrollo económico. Además, impulsa economías vibrantes que ya lideran la región. Por eso es mi tipo de organización". Debo coincidir con mi ministro plenamente, puesto que el trabajo con la Alianza, y en particular en los últimos meses con su Comisión Interparlamentaria, me ha demostrado lo mucho que se puede lograr en beneficio de estos cuatro países, a través de este poderoso bloque. En los próximos años, espero ser testigo presencial del crecimiento, fortalecimiento y plena integración de la Alianza del Pacífico. Es un reto al que mi país se suma como observador y que necesitará de todos nosotros para hacerlo una realidad.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO **EN EL ÁMBITO POLÍT**

TICO

LA ALIANZA DEL PACÍFICO: SÓLIDA PLATAFORMA DE ARTICULACIÓN POLÍTICA

Escrito por: **LUZ SALGADO RUBIANES.** Presidenta del Congreso de la República del Perú.

Durante décadas, los países latinoamericanos han realizado numerosos esfuerzos por integrarse mediante la conformación de organismos internacionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros. Sin embargo, desde su creación, la Alianza del Pacífico es la que genera más expectativa e interés mundial por su dinamismo y la permanente voluntad política de sus gobernantes.

El 11 de julio de 2013, en Santiago de Chile, participé en la instalación de la primera sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, lo cual me ha permitido conocer de cerca el proceso de consolidación de este mecanismo de integración regional que busca mejorar las condiciones de vida de 217 millones de personas de Chile, Colombia, México y Perú.

Luego de haber superado un pasado marcado por la desconfianza, el proteccionismo y la falta de apertura, hoy los cuatro países compartimos características e ideas comunes de desarrollo e integración, lo que favorece nuestra presencia en el mercado internacional. El Perú apuesta por este novedoso mecanismo que abre nuestros mercados a las nuevas economías y diversifica las exportaciones hacia el Asia-Pacífico.

Los analistas políticos han señalado que, en los próximos años, los países desarrollados crecerán lentamente y que habrá menor perspectiva de crecimiento en América Latina y el Caribe. Este escenario nos debe motivar a impulsar acciones de cooperación para mejorar la competitividad de nuestras economías.

Estamos en el camino de lograr que la Alianza del Pacífico se convierta en una plataforma sólida de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección mundial.

La Presidenta del Congreso de la República del Perú, Luz Salgado, acompañada por los presidentes de los Estados miembros de la Alianza del Pacífico: Juan Manuel Santos (Colombia), Michelle Bachelet (Chile), Enrique Peña Nieto (México), y los presidentes de países observadores: Mauricio Macri (Argentina), Horacio Cartes (Paraguay) y Rafael Correa (Ecuador).

Se han realizado 11 cumbres y el balance es positivo porque se cuenta con significativos avances; entre ellos, la eliminación de visas, la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y la entrada en vigor del Acuerdo Marco en el 2015 y del Protocolo Comercial en el 2016.

Todo ello no se hubiera logrado sin el concurso de los Gobiernos y sus respectivos Parlamentos integrantes de la Alianza del Pacífico. El trabajo conjunto entre los poderes de cada Estado ha permitido identificar los problemas y también qué acciones se deben tomar para resolverlos.

Desde el Ejecutivo, se pueden adoptar decisiones inmediatas para emitir directivas internas o resoluciones ministeriales que resuelvan los obstáculos que afectan la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países. Por su parte, el Legislativo puede hacer el control político y seguimiento a las actividades y medidas gubernamentales, así como dar las leyes pertinentes.

Cabe destacar que en la última sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, realizada en junio de 2016 en la ciudad de Puerto Varas (Chile), se reconoció la importancia de consolidar su institucionalidad.

En nuestro país, el pasado 28 de julio se instaló el nuevo Gobierno y, en el Congreso de la República, 130 congresistas asumimos funciones, la mayoría por primera vez. Corresponde ahora que, a corto plazo, actualicemos a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo y a los parlamentarios en lo ejecutado hasta el momento.

Debemos seguir velando por el cumplimiento del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, y difundir los beneficios de la integración y apertura para la mejora de la calidad de vida de la población.

PERÚ:
ALIANZA DEL PACÍFICO, CONSTRUYENDO LA INTEGRACIÓN

Escrito por: **OMAR CHEHADE MOYA.** Presidente Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico 2015-2016.

En la actualidad, vivimos las consecuencias de la crisis económica conocida como la "gran recesión" o "crisis global", originada en el año 2008, a raíz de la caída del sistema crediticio, hipotecario y financiero. Ello afectó, indefectiblemente, al sistema político de los países de Europa, Asia y América Latina. Esta circunstancia impulsó al mundo a la búsqueda de nuevos mecanismos para la recuperación económica, que a su vez permitieran desarrollar una estabilidad progresiva.

Mientras que en los países desarrollados se aplicaban ciertas medidas de contingencia –como los paquetes de rescate y programas de reformulación de sus sistemas financieros– y ponían fin al periodo de liberalización de sus economías, en América Latina se apostaba por el diseño de nuevas reglas globales que permitieran el auge de potencias emergentes en la economía mundial. En ese sentido, con el ánimo de fortalecer las economías y buscar nuevos mercados, se consideró a los procesos de integración como una herramienta de trabajo económico, político y social que podía contribuir con el objetivo. Es por ello que, en el año 2011, tomando

El congresista Omar Chehade el día que asumió la presidencia Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico.

EN AGOSTO DE 2012, NACIÓ EL CONSEJO EMPRESARIAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO (CEAP), QUE HA DESARROLLADO ACCIONES TRASCENDENTALES PARA LA VINCULACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO.

en cuenta la expansión de los mercados del Sudeste Asiático y la necesidad de negociar unidos, los Presidentes de la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú conformaron la Alianza del Pacífico (AP). Este bloque económico latinoamericano nacía por la necesidad de avanzar hacia la integración regional a nivel comercial, económico, cultural y social, a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países. Además, el bloque se concibió como un espacio autónomo de negociación entre América Latina y el resto del mundo.

Ante la propuesta de este nuevo mecanismo de integración, los países miembros buscaron resaltar principios afines que conduzcan sus acciones para el desarrollo de la Alianza del Pacífico. Dichos principios se constituyeron en ejes rectores, por lo cual consideraron que todo Estado integrante, en calidad de país miembro o país observador, debería regirse bajo la democracia, el Estado de derecho, el orden constitucional y el libre mercado, a fin de promover diversas actividades conjuntas y coordinadas en temas de exportación, cooperación, movilidad estudiantil, flexibilización migratoria e integración económica y comercial que trascienda a nivel mundial, sobre todo en el Asia-Pacífico. Ante esta situación, y al haberse convertido en un atractivo económico para la comunidad internacional, en la actualidad, la Alianza del Pacífico constituye el 40% del PBI de todo Latinoamérica. Se ha transformado así en la octava economía del mundo y la octava potencia exportadora con afinidades políticas.

Todo este dinamismo y el impacto positivo que ha generado en los países miembros, sumado a la gran expectativa de los países observadores, ha hecho de esta iniciativa económica y comercial un bloque excepcional que el Perú considera de vital importancia, ya que –desde hace más de dos décadas– el Estado peruano ha buscado desarrollar nuevas políticas comerciales que le permitan insertarse en la economía mundial y mostrarse como un país abierto para el destino de las inversiones.

Con cinco años de creación, la Alianza del Pacífico, para el Perú, es una prioridad que nos motiva a la generación de políticas públicas, y consolida un modelo enfocado en estándares de calidad para el desarrollo de un Estado moderno que garantice el ansiado bienestar para cada uno de los habitantes de nuestro país. Esta alianza que hoy se ha configurado para nosotros como un tema de interés nacional, cuenta con gran respaldo político, demostrado a través del compromiso de sus gobernantes y autoridades, en los diversos poderes del Estado, quienes desde su creación, conformación y proyección –durante el gobierno del Presidente Alan García–, y su continuidad, impulso y promoción –durante el gobierno del Presidente Ollanta Humala–, de la mano de sus pares, han sentado las bases de aquello que se vislumbra como el futuro de la integración para América Latina.

En esa misma línea –y con la visión ambiciosa de continuar por la senda del crecimiento–, la Alianza del Pacífico, en cumplimiento de sus objetivos, no solo ha tenido la audacia de crear el mayor Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) de la región, compuesto por las bolsas y depósitos de valores; también ha considerado trabajar conjuntamente con bloques económicos y organizaciones afines, como la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), entre otros. Con este objetivo, se sostuvieron reuniones a niveles ejecutivo, legislativo y técnico, cuyo ánimo fue compartir experiencias y concretar proyectos de cooperación, en busca de nuevos espacios que desarrollen diversas iniciativas en temas; por ejemplo, de facilitación del comercio y cooperación aduanera, acumulación de origen, libre movilidad de personas, innovación y tecnología, ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE), promoción comercial, desarrollo de inversiones, cambio climático, homologación de títulos universitarios, etc.

Asimismo, dado el relevante rol que cumple el sector privado en la Alianza del Pacífico, en agosto de 2012, nació el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), que ha desarrollado acciones trascendentales para la vinculación entre el Estado y el sector privado. Como ejemplo, se puede mencionar el apoyo recibido por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la creación del Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico, cuya meta es lograr la financiación, inversión, crecimiento y competitividad de pequeñas y medianas empresas (pymes). También conviene destacar la ejecución del plan de acción "Acuerdo de reconocimiento mutuo multilateral (ARM) de los programas de operador económico autorizado (OEA)", suscrito por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera del Perú (Sunat), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), el Servicio Nacional de Aduanas de Chile y el Servicio de Administración Tributaria de México (SAT). A través de la iniciativa, se logró la reducción de costos y tiempo en el despacho de las mercancías que se comercian entre los países miembros, lo cual agilizó el comercio exterior tanto en beneficio del ciudadano de a pie como de las grandes empresas. Del mismo modo, al poner de relieve la importancia que tiene la inversión en el capital humano para el desarrollo competitivo de la Alianza del Pacífico, el Consejo Empresarial se ha enfocado en proponer una agenda que aborde la integración educativa y laboral para el libre tránsito

del talento humano. Ello, sin lugar a dudas, significará un gran desafío para este bloque económico-comercial, ya que su implementación y facilitación, a través de la homologación de títulos universitarios y marco jurídico especial en materia de tributación, promoverán el desarrollo del sector servicios y su exportación entre los países miembros. Esto contribuirá con la creación de puestos de trabajo directos e indirectos.

En adición a estos esfuerzos, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico –conocido también como Protocolo Complementario de la Alianza del Pacífico– entró en vigencia el 1 de mayo de 2016. Con ello, se aspira a la mejora, actualización y profundización de los acuerdos contenidos en los tratados suscritos por los cuatro países miembros, a través de sus tratados de libre comercio (TLC). Con la vigencia del Protocolo Comercial, se busca establecer estándares comunes para dinamizar la apertura de nuestros mercados. Esta herramienta busca generar grandes y nuevas oportunidades para un sector importante de nuestra economía, como son las pequeñas y medianas empresas, las cuales con su uso podrán ser parte de cadenas de valor regionales y convertirse en operadores más competitivos en los mercados internacionales, sobre todo en el Asia-Pacífico.

El Presidente de la Comisión Interparlamentaria participa como panelista en la ponencia sobre el Parlamento Europeo.

Estas medidas adoptadas por los cuatro países –y muchas más acciones de las que no doy cuenta en estas líneas, pero que han servido para el desarrollo del bloque más dinámico y prometedor de América Latina– han sido parte de una agenda acuciosa y comprometida por parte de los Presidentes de Estado, quienes han llevado a cabo a la fecha 10 encuentros denominados Cumbres Presidenciales, con los que han marcado la pauta para cumplir exitosamente tareas específicas desarrolladas año a año.

Durante la X Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico (Paracas, Perú), efectuada el 1, 2 y 3 de julio de 2015, la República del Perú recibió la Presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico. Con esta gran responsabilidad asumida por el Ejecutivo, la labor de seguimiento de la institución parlamentaria cobró mayor prerrogativa, ya que es facultad del Poder Legislativo aprobar y ratificar los tratados internacionales que el Ejecutivo suscribe. Así lo establece, en el caso del Perú, el artículo 56° de la Constitución Política.

Con el ánimo de dar puntual seguimiento a las negociaciones pactadas dentro de la Alianza del Pacífico, tanto en las Cumbres Presidenciales como en encuentros de Consejo de Ministros, el Grupo de Alto Nivel (GAN) y los grupos técnicos de trabajo, es que los Presidentes de los Poderes Legislativos de Chile, Colombia, México y Perú, en mayo de 2013, decidieron suscribir el Acuerdo de Creación de una Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico. Su fin es ser el organismo encargado de la supervisión, seguimiento y acompañamiento, a nivel parlamentario, de la Alianza del Pacífico.

El Presidente Pro Tempore da cuenta de las actividades de seguimiento realizadas por la Comisión Especializada del Congreso de la República del Perú.

Esta Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico está conformada por cuatro comisiones especiales; es decir, cada país miembro, dentro de su estructura parlamentaria, posee una Comisión Especial conformada por senadores, diputados o congresistas (como es el caso peruano).

Uno de los objetivos principales de la Comisión Interparlamentaria es examinar todos los aspectos relacionados a la institucionalidad jurídica que den eficacia a las disposiciones que nacen de los acuerdos; asimismo, analizar y velar por el avance del trabajo de los grupos, subgrupos técnicos y todas aquellas instancias técnicas o políticas que ejecuten e implementen las políticas de integración. También se encarga de establecer control y fiscalización a nivel parlamentario de todos los acuerdos ya celebrados. Es importante señalar que la Comisión Interparlamentaria, al cumplir con su función evaluadora, cuenta con la facultad para formular recomendaciones a los Presidentes de la República, al Consejo de Ministros, al Grupo de Alto Nivel y demás instancias que conforman la estructura de la Alianza del Pacífico, en aras de su fortalecimiento.

De esta manera, los representantes parlamentarios de los países miembros cumplimos con nuestros deberes constitucionales, pues el ejercicio de nuestra función nos hace piezas clave en el desarrollo de todos los puntos mencionados anteriormente. Además, hacer uso de la diplomacia parlamentaria nos demanda finalmente ser promotores de este bloque, desde las instancias particulares de las comisiones de nuestros países, a través de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico.

En línea con lo anterior, me permito comentar el proceso de construcción de la Comisión, dentro del ámbito del Congreso de la República del Perú. En julio de 2013, a través de la máxima instancia –el Pleno–, se constituyó la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico. Esta fue creada con la finalidad de realizar el trabajo de seguimiento y promoción de leyes que permitiera dar cumplimiento a los compromisos asumidos por parte de nuestro Poder Ejecutivo. Se configuró así un espacio de diálogo interparlamentario a nivel nacional e internacional.

La Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú, que honrosamente he presidido, es una comisión multipartidaria. Hasta julio del 2016 estuvo conformada por los Congresistas Víctor Andrés García Belaúnde, Mariano Portugal Catacora, Luis Galarreta Velarde, Daniel Mora Zevallos, Luz Salgado Rubianes, Luciana León Romero, Martín Belaunde Moreyra, Natalie Condori Jahuira, Cristóbal Llatas Altamirano y Lourdes Alcorta Suero –invitada especial–. Ellos aportan de modo continuo con el progreso del trabajo de la Comisión.

La Comisión se caracteriza por mantener un ánimo de trabajo que busca permanentemente consensos en la toma de decisiones que se asumen como parte de nuestras actividades de representación, ya que entendemos que nuestras acciones responden al desarrollo de nuestro país. Propendemos a que las acciones estén enfocadas a coadyuvar a la construcción de una agenda común y de cooperación internacional en el ámbito parlamentario, con miras a la apertura comercial y a la ampliación del intercambio cultural entre los Estados miembros y observadores. Por ello, la Comisión se encuentra en permanente comunicación con sus pares de Chile, Colombia y México, así como con las Embajadas representantes de los países miembros y países observadores.

En mérito a ello, la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú, al haber asumido la Presidencia Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, consideró que era una necesidad estandarizar criterios en el desarrollo del trabajo legislativo. Esto significaba conocer los sistemas parlamentarios de cada país miembro de la Alianza del Pacífico, incluyendo el manejo de un lenguaje afín por cada uno de los actores. Por dicho motivo, como una iniciativa que permita la eficiencia y eficacia para el desarrollo de las sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, se llevó a cabo el exitoso curso "Especialización en organización y procedimientos parlamentarios de los países de la Alianza del Pacífico".

Dicha especialización –ofrecida por expertos en temas de legislación internacional, derecho parlamentario, derecho comparado y políticas públicas– fue dictada con el objetivo de brindar, a los equipos técnicos de las comisiones especializadas de los países miembros, una herramienta de trabajo que les permita estudiar teoría política de los Estados miembros, planeación, promoción y evaluación parlamentaria de las políticas públicas, así como los diversos mecanismos de soporte, el funcionamiento de los distintos Parlamentos, su composición y desarrollo parlamentario –sobre todo en temas de integración internacional, para que a futuro puedan brindar apoyo a los señores parlamentarios en las sesiones interparlamentarias de la Alianza del Pacífico–.

Cabe resaltar que este programa se realizó con el apoyo de la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte en Perú –representada por su embajador, Anwar Choudhury–, en su calidad de país observador de la Alianza del Pacífico. Su colaboración con la especialización fue clave, a través de la participación de expertos en legislación europea y británica, quienes compartieron sus conocimientos sobre las diversas etapas en el proceso de integración adoptado por Europa a lo largo de su historia. Este programa, además, contó con una visita de "Cooperación en conocimiento y aprendizaje del sistema parlamentario del Reino Unido y el Parlamento Europeo". Señores parlamentarios, asesores y secretarios técnicos de Chile, Colombia, México y Perú tuvieron la oportunidad de obtener una experiencia vivencial del mecanismo parlamentario del Reino Unido.

Como resultado de esta labor, me permito presentar, en representación de la Presidencia Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico, este libro que contiene las visiones de los Presidentes de las Comisiones de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, así como la presentación de sus expertos en materia legislativa

sobre los mecanismos y procedimientos parlamentarios que se ejecutan en los Poderes Legislativos de Perú, Chile, Colombia y México. El sistema parlamentario peruano se detalla a continuación en síntesis, a fin de otorgar una visión general del órgano más representativo de nuestra nación. De esta forma, se explica, para una mejor comprensión de su conformación, el sistema electoral a partir del cual son elegidos los miembros de los órganos legislativos, la estructura orgánica, sus funciones y procedimientos parlamentarios para el desarrollo de sus actividades durante los periodos legislativos, en especial los requeridos para la aprobación de tratados internacionales.

Esta publicación constituye el primer paso de lo que es un trabajo en equipo a nivel interparlamentario. Surgió con el ánimo de construir una visión de la labor legislativa que, al margen de su deber de fiscalización y seguimiento a los acuerdos adoptados, mantenga un claro espíritu promotor y facilitador de los países que nos hemos unido en una alianza para el éxito. Ahora iniciamos con un esfuerzo conjunto, plasmado en la elaboración de este ejemplar que sentará las bases del conocimiento necesario para el desarrollo de iniciativas legislativas que puedan ser debatidas y discutidas entre los Parlamentos de la Alianza del Pacífico, a fin de elaborar leyes transversales que consoliden y fortalezcan a nuestra Alianza del Pacífico, tomando como ruta los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030.

Para ello, la futura construcción de un marco normativo –que respete y mantenga la independencia y autonomía de sus Estados miembros– se presenta como un desafío y tarea pendiente en la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico, dentro de la visión de integración de nuestras políticas generales como país en busca del desarrollo económico y el bienestar social.

En la ceremonia de clausura, el Presidente de la Comisión Interparlamentaria destacó la ejecución del curso que permitió capacitar a los asesores de las comisiones de México, Chile, Colombia y Perú.

MÉXICO:
LA ALIANZA DEL PACÍFICO: EL NUEVO PARADIGMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN VERDADERO BLOQUE REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Escrito por: **ROCÍO PINEDA GOCHI.** Senadora y Presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Senado de México.

Durante los últimos años, los cambios vertiginosos en los ciclos de la economía mundial han sido objeto de estudio y de análisis por gobernantes, académicos, expertos, legisladores y –en general– los tomadores de decisiones en la vida pública y privada. La globalización económica y las constantes trasformaciones de los mercados internacionales y los sistemas financieros han traído consigo cambios y alteraciones de los ciclos económicos, que han roto paradigmas teóricos. También han obligado a replantear el uso de los instrumentos de la política internacional, para afrontar dichos cambios y los embates de las crisis económicas, cada vez más recurrentes y prolongadas.

Este complejo escenario ha puesto a la luz la debilidad que pueden mostrar los sistemas económicos de los países, incluso los más desarrollados, frente a la volatilidad de

La senadora mexicana Rocío Pineda en pleno discurso de entrega de la presidencia Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico al congresista Omar Chehade, quien está acompañado por la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú y la Presidenta del Parlamento Latinoamericano, Blanca Alcalá.

EL ACUERDO DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO SE VISLUMBRA COMO UNO DE LOS PROYECTOS DE ARTICULACIÓN POLÍTICA MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA HISTORIA LATINOAMERICANA.

los mercados internacionales y a la excesiva bursatilización. Ante tal situación, muchos Gobiernos han echado mano de los instrumentos de la política exterior, con el fin de promover y conformar bloques económicos. Esta medida la han implementado varios países a lo largo de la historia económica, para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas, enfrentar de mejor manera los vaivenes económicos y lograr desarrollo, crecimientos sostenidos y estabilidad macroeconómica.

América Latina y el Caribe (ALyC) no ha sido ajena a estos hechos, y recientemente ha dado muestra de la capacidad de sus economías para responder a las crisis mundiales, mediante el control de los agregados macroeconómicos y bajos déficits presupuestales. Sin embargo, esta región del continente americano sigue siendo en mayor medida proveedora de materias primas y no ha logrado consolidar economías que generen alto valor agregado. Por consiguiente, la volatilidad de los precios internacionales de los *commodities* genera fuertes impactos en sus economías locales.

Durante la historia reciente de los países latinoamericanos y caribeños, se han realizado innumerables esfuerzos de integración regional. Podemos dar cuenta de una larga lista de instrumentos y mecanismos; por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Mercosur, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros. Muchos, por diversas razones, no han logrado materializarse y han subestimado el potencial de los bloques regionales e intrarregionales, al caer en ocasiones en la arena ideológica, que hoy tiene serios cuestionamientos y está cambiando de dirección, como acontece en países de la región sudamericana.

Teniendo en cuenta este contexto, y aprovechando las experiencias, los aciertos y desaciertos, el Acuerdo de integración regional de la Alianza del Pacífico –entre Chile, Colombia, Perú y México– ha roto varios paradigmas, y se vislumbra como uno de los proyectos de articulación política y cooperación más significativos de la historia latinoamericana. A poco más de cuatro años de su conformación, ha logrado reconocimiento global por su pragmatismo, sus logros tangibles y su enorme potencial, y avanza progresivamente hacia un modelo sui géneris, que incorpora la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Este enorme potencial se hace evidente porque, como bloque, los cuatro países conforman un mercado de 217 millones de habitantes, que equivalen al 36% de ALyC; la novena economía mundial, con 568.000 millones de dólares (MUSD) de exportaciones (52% de ALyC); y atraen una inversión extranjera directa de 70.000 MUSD (44% de ALyC). Además, su turismo recibe 39 millones de visitantes (52% de ALyC), que representan ingresos por más de 25.000 MUSD (40% de ALyC).

Estas cifras favorables ponen a la Alianza del Pacífico frente a un doble reto. En primer lugar, concretar el viejo anhelo de la integración latinoamericana. Segundo, consolidar un verdadero bloque regional que permita a los cuatro países diversificar su comercio, minimizar su dependencia económica de los países desarrollados, potenciar sus áreas estratégicas, multiplicar sus oportunidades de crecimiento y, principalmente, elevar la calidad de vida de sus poblaciones. Esto es posible mediante la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capitales, así como la cooperación en diversas materias para resolver los problemas comunes y posicionarse en el entorno internacional como una región estratégica.

Destacamos que, desde el ámbito de los Poderes Ejecutivos, ha existido una sinergia positiva para avanzar en la suscripción de convenios e instrumentos, con el fin de que el Acuerdo pueda funcionar a plenitud. Incluso se han agregado nuevos mecanismos de cooperación que amplían los alcances de la Alianza del Pacífico.

Por otra parte, los Poderes Legislativos de cada país miembro lograron dimensionar oportunamente la importancia y las bondades de este Acuerdo, y a pesar de la pluralidad ideológica, y las dinámicas propias de sus procedimientos legislativos, han procesado de manera ágil y consensuada la ratificación de los acuerdos y los protocolos adicionales, para darle legitimidad y operatividad a esta Alianza.

Es preciso destacar que ha sido un reto al interior de cada Parlamento lograr posicionar este tema en la agenda legislativa, dado que en un primer momento existía cierto escepticismo respecto a este Acuerdo, desconfianza que se fue desdibujando conforme se fueron dando los resultados y avances. Desde la creación de la Comisión de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, en mayo de 2013, en Bogotá (Colombia), los legisladores jefes de las delegaciones respectivas hemos realizado innumerables esfuerzos por consolidar, al interior de nuestros Congresos, puentes de

articulación política para convenir intereses y dar celeridad, en la medida de lo posible, a la ratificación de los instrumentos suscritos por los Poderes Ejecutivos. Además, hemos logrado convertir al Poder Legislativo en una plataforma de difusión entre los sectores de la sociedad, para aprovechar las ventajas del comercio intrarregional.

Bajo este escenario, los legisladores tenemos plena conciencia de la trascendencia de este convenio comercial y de cooperación. Por ello, hemos enfatizado en cada una de nuestras declaraciones la importancia de que el Poder Legislativo, más allá de sus atribuciones constitucionales en materia de política exterior, sea un poder que articule al Gobierno federal, los sectores productivos, la academia y la sociedad en general, para lograr que los beneficios involucren y tengan una repercusión en todos los sectores de la gran sociedad que constituye la Alianza del Pacífico.

En pleno debate, la senadora Rocío Pineda brinda sus aportes en la III sesión de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico llevada a cabo en octubre del 2015 en Lima, Perú.

En el caso particular del Senado mexicano, desde la constitución de la delegación que conforma esta Comisión, se le otorgó la atribución de instrumentar medidas para movilizar el apoyo a temas de importancia para nuestro país; observar de manera rigurosa las prácticas protocolarias de los Parlamentos nacionales y Asambleas parlamentarias en las que se participe; conocer previamente las normas y métodos de trabajo de las Asambleas en las que se participe; mantener una participación institucional en los trabajos a desarrollar; consultar a los órganos de gobierno, antes de comprometer al Senado en la organización de reuniones internacionales en México; y presentar al Pleno un informe correspondiente, o en su caso, propuestas legislativas para la instrumentación o concreción de los compromisos internacionales contraídos por el Senado.

Si bien las herramientas constitucionales que ostenta cada Congreso nos permiten tener actividad en el ámbito de la política exterior –a través de la sanción de leyes, la ratificación de tratados y acuerdos comerciales–, el siglo XXI exige una labor parlamentaria más dinámica y de carácter social, que establezca el marco normativo que coadyuve a alcanzar los objetivos de la política exterior de cada país y, en este caso, a las metas de la Alianza del Pacífico.

En este contexto, se vuelve impostergable realizar un documento que guarde memoria de las experiencias y logros realizados, desde el ámbito legislativo, para generar y homologar criterios que brinden herramientas para una mejor dinámica de los procesos legislativos y parlamentarios, así como la creación de elementos que contribuyan a fortalecer las fuentes del derecho parlamentario.

La senadora Rocío Pineda hace entrega de una moneda conmemorativa del Senado mexicano al Presidente del Congreso, Luis Iberico (2015-2016). La acompañan los senadores mexicanos Angélica Araujo, Jorge Aréchiga, Héctor Larios y la presidenta del Parlamento Latinoamericano, Blanca Alcalá.

"Todo mi apoyo y respaldo a la conducción de la Comisión Interparlamentaria", expresó la senadora Rocío Pineda a su colega Omar Chehade.

La experiencia recabada en el curso de "Especialización en organización y procedimientos parlamentarios de los países de la Alianza del Pacífico", realizado en la ciudad de Lima (Perú), permitió tener una amplia visión de las áreas técnicas sobre el funcionamiento, la organización y procedimientos parlamentarios de cada país miembro. Las temáticas abordadas por los expertos, diplomáticos y legisladores acrecentaron los conocimientos de los participantes, dotándolos de elementos teóricos y metodológicos que permitirán a los parlamentarios contar con elementos técnicos para normar y alinear criterios a la hora de desempeñar funciones legislativas.

Dada la temporalidad de las legislaturas que tiene cada uno de nuestros Parlamentos, aunada a los cambios políticos internos y las coyunturas económicas, los legisladores que hemos sido partícipes y promotores de la Alianza del Pacífico tenemos plena certeza de que el futuro y el potencial que tendrá, en el corto y mediano plazo, dependerá en mayor medida la solidez de los mecanismos de articulación que logremos concertar. Asimismo, es importante la evidencia empírica que se recabe a través de los foros, investigaciones, seminarios y demás documentos que se generen en las legislaturas futuras. Bajo esta tesitura, este libro sienta un precedente fundamental que permitirá dar a conocer a los lectores información elemental sobre la elección de sus órganos legislativos; conformación de su estructura orgánica y modalidades de gobierno; atribuciones constitucionales en materia de control y evaluación de la política exterior; y los procesos legislativos de ratificación de acuerdos y tratados internacionales.

Estoy convencida de que los países que conforman la Alianza del Pacífico han madurado diversos procesos de fortalecimiento democrático, y de que estamos en las mejores condiciones para competir en el mundo y enrolarnos en un camino que lleve a nuestras poblaciones hacia un desarrollo sostenido e igualitario. De frente a este reto, los actores políticos tenemos la responsabilidad y la oportunidad de romper paradigmas, lograr nuestros objetivos inmediatos y hacer valer los ideales fraternales que dan origen a la hermandad e integración de los pueblos latinoamericanos.

COLOMBIA:
LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UN PROCESO DE INTEGRACIÓN NECESARIO EN AMÉRICA LATINA

Escrito por: **JIMMY CHAMORRO CRUZ.** Senador y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Senado de Colombia.

Durante los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el mundo entero fue testigo de los ingentes esfuerzos que –desde distintas orillas de la política internacional– buscaron dotar de equilibrio a las relaciones comerciales entre los diferentes países del globo. Uno de los primeros resultados de tales esfuerzos fue el surgimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercios (GATT, por sus siglas en inglés), un acuerdo y organización, que –al recoger los aspectos esenciales de la Carta de La Habana y responder a la infructuosa creación de la Organización Internacional de Comercio como un organismo especializado de las Naciones Unidas– enmarcó la mayor parte de las relaciones comerciales internacionales desde 1948 y hasta 1994. El GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial y su éxito se vio reflejado en el crecimiento económico mundial, particularmente, hasta la década del 60.

El Presidente de la Comisión de Seguimiento de Colombia, el senador Jimmy Chamorro, acompañado del congresista Víctor Andrés García Belaúnde, expone durante la tercera sesión de la Comisión Interpalamentaria los lineamientos con los que se realiza control político al bloque económico comercial desde el senado colombiano.

Desde entonces, las formas en las que se desarrolla el comercio han cambiado de manera sustancial. La globalización ha abierto las puertas a la competitividad, la dinámica de los mercados se ha fortalecido enormemente y –aunque los esfuerzos para lograr un crecimiento económico global se mantienen– el contexto es uno completamente diferente. La evolución de las formas en las que se desarrolla el comercio es tal que al día de hoy es apenas natural encontrar bloques de países que no solo han dado paso a la liberalización de su comercio, sino que buscan disipar toda suerte de medidas proteccionistas a través de grandes acuerdos que envuelven colosales porciones del comercio mundial. Ese es el caso del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, entre los Estados Unidos y la Unión Europea; del Acuerdo Transpacífico de Asociación, que involucra economías de países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Singapur y Vietnam; y de la Asociación Económica Integral Regional, con una fuerte participación del mercado asiático, que como otros tantos procesos apunta a integrar grandes bloques o potencias económicas tanto regionales (en Asia) como transatlánticos y transpacíficos.

Lo anterior muestra una clara tendencia hacia el regionalismo, que se ha venido presentando desde los años 90, a través de la conformación de bloques comerciales. Para enero de 2016, según información de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se habían notificado al GATT/OMC unos 625 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 419 estaban en vigor.

HOY ES NATURAL ENCONTRAR BLOQUES DE PAÍSES QUE BUSCAN DISIPAR TODA SUERTE DE MEDIDAS PROTECCIONISTAS A TRAVÉS DE ACUERDOS QUE ENVUELVEN COLOSALES PORCIONES DEL COMERCIO MUNDIAL.

Latinoamérica y el Caribe ha dado vida a sus propios mecanismos de inserción en el comercio internacional. Se han creado distintas organizaciones, tanto de integración regional como subregional, al tiempo que se han celebrado acuerdos entre países o grupos de países de la región con otros países o áreas. Como ejemplos relevantes de los procesos de integración en Latinoamérica, a través de las últimas décadas, destacan los siguientes (algunos de ellos ya extintos): la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), el Secretariado Centroamericano para la Integración Económica (Sieca), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Asociación Caribeña de Libre Comercio (Carifta), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Pacto Andino –que dio origen a la Comunidad Andina de Naciones (CAN)–, el Mercosur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y países de Latinoamérica como Chile, Colombia y Perú, entre otros.

Todos estos instrumentos, que han impulsado la apertura de los mercados nacionales y el aprovechamiento de las ganancias derivadas del comercio internacional, dan cuenta del reconocimiento que en particular la región, pero en general el mundo entero, hace a la cooperación internacional, como un elemento necesario para lograr desarrollo económico y prosperidad social. No obstante, ninguno de estos procesos ha logrado el éxito en materia de institucionalidad y efectividad que han tenido otros modelos, como el de la Unión Europea, que es tal vez el proceso de integración más maduro a nivel internacional. La integración europea –que comenzó hacia los años 50, y se caracterizó por superar distintas etapas (como la consolidación de un área de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, una unión económica y monetaria)– ha sido un referente para algunos de los acuerdos latinoamericanos que sin mayor inconveniente adoptaron su diseño institucional, posiblemente olvidando lo diferente de nuestra realidad política y económica, y que las necesidades de las naciones industrializadas europeas son abiertamente contrarias a las necesidades de nuestros pueblos.

Quizás los objetivos políticos de nuestras naciones no han estado alineados en la misma dirección que la Unión Europea, o simplemente no hemos sentido la necesidad de actuar como un gran bloque comercial porque, desde lo individual, los países de esta parte del continente americano cuentan con bastas fuentes de recursos naturales, aparentemente suficientes para estimular de forma autónoma el crecimiento económico. Esto ha dado lugar a otras formas de negociación, como los tratados bilaterales de inversión.

Lo cierto es que Latinoamérica tiene un enorme potencial para convertirse en un jugador mucho más importante del que ya es en el comercio internacional. Gracias a la conciencia que tienen nuestros Gobiernos sobre esas grandes riquezas naturales que hasta hoy han propiciado la actividad extractiva, y que por momentos han dado lugar a etapas de conflictividad política, económica y social, es posible pensar que ha llegado una etapa para replantear aquello que algunos autores han denominado la "maldición de los recursos naturales". Esta ha generado que distintos Gobiernos opten por apadrinar políticas nacionalistas o políticas que tienden a incrementar sus flujos de inversión extranjera, por considerar que es, a menudo, mejor calificada para explotar dichos recursos, pero que en síntesis no nos han permitido enfrentar mayores etapas de industrialización.

Ahora bien, el acuerdo denominado Alianza del Pacífico fue ideado como una iniciativa de integración regional, en la cual Chile, Colombia, México y Perú han unido esfuerzos para el cumplimiento de tres objetivos estructurales: (i) construir un área de integración profunda, que tienda a la liberalización de bienes, servicios, capitales y personas; (ii) impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de sus integrantes, para proveer un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica y promover la inclusión social de sus habitantes; y finalmente (iii) convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con énfasis al Asia-Pacífico. Es una insuperable oportunidad para consolidar un vanguardista modelo de cooperación.

Se trata de un acuerdo de integración ambicioso, llamado a recoger no solo las experiencias de sus países miembros, sino aquellas que en la región han generado eco por sus logros alcanzados. Por supuesto, el cumplimiento de sus objetivos no es una tarea fácil. Consiste en un esfuerzo mancomunado de largo aliento que deberá sobreponerse al paso de los años, tanto a los cambios que puedan presentarse en las distintas variables económicas del entorno global como a los naturales cambios políticos, financieros y sociales internos de cada uno de sus países signatarios.

Parlamentarios participan de la III sesión. Martín Belaunde (Perú), Jimmy Chamorro (Colombia), Iván Flores (Chile), Jorge Ulloa (Chile) y Mauricio Mulder (Perú).

Es así como el reto para lograr el éxito de esta campaña regional recae sobre los distintos poderes públicos que tienen amplios márgenes de actuación local. Los legisladores, que históricamente hemos representado diferentes sectores del pensamiento político nacional en cada uno de nuestros países, hemos asumido este proceso como una oportunidad para discutir sobre la necesidad de participar dentro de un bloque comercial de alto impacto para las relaciones internacionales, así como sobre la necesidad de articular nuestros intereses en torno a conseguir el mayor bienestar para nuestros habitantes, mediante el desarrollo y crecimiento económico que nos puede brindar el comercio a través una plataforma de integración como la Alianza del Pacífico.

La experiencia colombiana en la implementación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, así como del Protocolo Adicional, e incluso del Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, demuestra que el papel que asume el Poder Legislativo dentro de los procesos de integración va más allá de la simple ratificación u aprobación de lo suscrito por parte del Poder Ejecutivo, en la medida que reclame un amplio y nutrido debate que revista valor desde el punto de vista constitucional, legal, pero sobre todo político.

Lo anterior no es para menos, si se tiene en cuenta que este tipo de tratados precisan de la intermediación de una norma nacional debido a su carácter *non-self-executing*; es decir, requieren de un consenso en el seno de las instituciones democráticas para reivindicar su vigencia.

El senador y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Senado de Colombia, Jimmy Chamorro, es entrevistado por el canal del Congreso de la República del Perú.

En ese sentido, vale la pena mencionar que, aun cuando pudiera pensarse que la eficacia misma de los acuerdos puede verse condenada cada vez que se someten a aprobación política ante el Poder Legislativo, lo cierto es que el debate político, que da luz a la aprobación o no de este tipo de tratados, es una instancia que obedece, desde la teoría, a los principios que cimientan al modelo de Estado social de derecho adoptado por países como Colombia. Dentro de este impera una distribución de poderes que trabajan armónicamente para cumplir los fines esenciales del Estado.

Por todo ello, el Poder Legislativo de cada uno de los cuatro países tiene a su cargo una importante labor, que no se contrae exclusivamente al debate político riguroso sobre la conveniencia o no de aprobar los tratados que celebra el Ejecutivo en aras de cumplir con una agenda política internacional. Por el contrario, su labor se ha extendido a decidir de manera oportuna sobre la aprobación de un acuerdo y sobre su verdadera necesidad, su idoneidad y su calidad, al advertir, en todo caso, que se trata de un tratado que con seguridad va a dinamizar la economía de la región y que tiene como uno de sus fines especiales asegurar el mayor grado de bienestar para la población.

Ahora bien, no estaría de más precisar que una de las virtudes del poder parlamentario latinoamericano, en los días que corren, es su conocimiento acerca de las necesidades del entorno que trasciende sus fronteras. Espacios académicos como el que tuvo lugar en el marco de la "Especialización en organización y procedimientos de los países de la Alianza del Pacifico", adelantada en la ciudad de Lima (Perú), el pasado mes de febrero, redundan en beneficio recíproco para los cuerpos legislativos de los países miembros de la Alianza, a quienes además nutren de herramientas de técnica legislativa que permiten fortalecer nuestro desempeño al interior de las instituciones que representamos.

Por todo lo dicho, este libro ofrece un alto valor académico sobre los aspectos teóricos y prácticos que deben ser tenidos en cuenta en los actuales modelos de integración, especialmente para la región. Asimismo, de cara al papel que históricamente ha sido conferido al Poder Legislativo, en el contexto que nos convoca es uno de los llamados a oxigenar el debate político en que se sustenta la fuerza vinculante de nuestras normas, que de alguna manera se hallan insertas en un sistema que tiende cada vez más a la internacionalización.

CHILE:
LOS PARLAMENTOS Y SU ROL ESTRATÉGICO EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Escrito por: **JORGE ULLOA AGUILLÓN.** Diputado y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Congreso Nacional de Chile.

Cada vez que visualizamos a la Alianza del Pacífico, vemos en ella a cuatro pujantes naciones y economías latinoamericanas, que buscan no solo potenciar el comercio intrarregional sino también ir un paso más adelante en el camino de la integración.

La Alianza del Pacífico es un proyecto integrador, abierto y no excluyente que pretende aunar visiones, buscar el desarrollo y promover un libre comercio como motor de crecimiento. Los acuerdos comerciales entre sus actuales cuatro miembros conforman una plataforma base fundamental para la integración regional.

Los Congresos de los cuatro países miembros han estado presentes y comprometidos con la Alianza desde sus inicios, a través de la creación de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento de la Alianza, en julio de 2013. Esta instancia, generada desde el Congreso chileno y que tuvo una amplia acogida en sus contrapartes, llevó a desarrollar importantes encuentros de diálogo entre sus congresistas y asesores técnicos.

Diputado Jorge Ulloa interviene durante la III Sesión de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico, acompañado de los diputatos chilenos Nicolás Monckeberg y Fidel Espinoza.

LOS MIEMBROS DE LA ALIANZA CONGREGAN MÁS DEL 50% DEL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA CON EL MUNDO Y ATRAEN EL 45% DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA REGIÓN.

Para Chile, ser miembro de la Alianza implica un gran avance hacia la integración económica regional, junto con las enormes perspectivas que promueve el Acuerdo en torno al incentivo del comercio con terceros países. Colombia, México, Perú y Chile conforman un mercado de más de 214 millones de habitantes, con un producto interno bruto que representa más de un tercio de todo el que produce América Latina.

Asimismo, los miembros de la Alianza congregan más del 50% del comercio de la región con el mundo y atraen el 45% de los flujos de inversión extranjera directa. En este contexto, Asia es un afluente natural para la proyección del Acuerdo con miras a una mayor profundización y complementariedad de mercados. La interacción de la Alianza con la cuenca Asia-Pacífico es fundamental para el éxito del Acuerdo. Un aspecto que confirma esta premisa es el aumento de los tratados de libre comercio o acuerdos bilaterales, que en la actualidad suman 22, entre los integrantes de la Alianza y Asia.

Si bien los miembros que conforman la Alianza del Pacífico son países que poseen distintas estructuras productivas y han experimentado diversos procesos industriales de desarrollo, todos contamos con una visión de país en común que facilita el entendimiento. En los últimos seis años, Perú y Colombia han generado altos promedios de crecimiento anual, con un 7,1% y 4,1%, respectivamente. Ello les ha permitido fortalecer su responsabilidad fiscal y generar una mayor estabilidad financiera. México, y particularmente Chile, por décadas han experimentado un creciente proceso de aplicación de políticas de libre mercado, que han llevado a generar positivos indicadores macroeconómicos y favorables políticas sociales.

Durante los últimos 30 años, América Latina ha experimentado un proceso de consolidación democrática, con las particularidades de cada uno de los países de la región. En este camino, lleno de bemoles, no ha sido fácil compatibilizar las necesidades de integración con las proyecciones e intereses nacionales. Los esfuerzos han estado focalizados en el fortalecimiento institucional y en la superación de los indicadores del flagelo de la pobreza, tanto a través de planes y programas nacionales como con la ayuda de organismos internacionales. En este contexto, ha sido posible el avance de las instancias integracionistas, donde la Alianza del Pacífico resalta como un modelo funcional a los tiempos actuales.

La profundización de estos vínculos ha sido clave para forjar importantes avances que busquen consolidar el Acuerdo Marco a lo largo de sus 23 capítulos. Cada uno de ellos impactará particular y positivamente en nuestros habitantes y representados, gracias a la labor desarrollada en los distintos grupos técnicos. De hecho, fruto de la necesidad de instrumentalizar los beneficios comerciales de la Alianza, se generó el denominado Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, una herramienta que busca resolver, facilitar y liberar el comercio más allá de lo previsto anteriormente en el Acuerdo Marco.

Dicho Protocolo Adicional –que acaba de entrar en vigencia– será sin duda alguna uno de los hitos dentro de la Alianza. Sus alcances y proyecciones prometen generar cadenas de valor, una mayor profundización de la zona de libre comercio y facilitar las inversiones y servicios intra-Alianza. Uno de los grandes propósitos del Acuerdo es potenciar el mercado interno y generar una mayor interacción entre nuestras economías, lo que sin duda nos traerá mayores beneficios y una menor dependencia de los mercados internacionales.

Para que cada uno de estos importantes avances e instrumentos se concreticen, es necesario que sean aprobados en los respectivos Congresos, para que de esta forma entren en vigencia. Por esta razón, es muy relevante que conozcamos no solo los procedimientos legislativos vinculados a la aprobación de tratados de este tipo, sino también que seamos capaces de dimensionar la gran labor que está en nuestras manos.

El rol histórico de los Parlamentos apunta a proyectar la representación ciudadana hacia instancias supranacionales que puedan articular las necesidades de toda una vasta región. Para ello, es imprescindible que los equipos técnicos y profesionales de la estructura institucional tiendan a establecer lenguajes y procedimientos comunes o afines, que faciliten el trabajo de los legisladores con una mirada global e integradora.

El presente libro, solicitado con fuerza por el Panel de Chile durante el encuentro de febrero pasado en Lima, aboga por integrar los conocimientos técnicos vinculados a los ordenamientos legislativos, en pos de acortar la brecha de desinformación de los trámites, requisitos y labor parlamentaria. Este valioso ejercicio facilita también el entendimiento recíproco de los procesos, tanto a nivel de procedimientos electorales como sobre la función de seguimiento en la implementación de los acuerdos y el importante rol del debate interno.

La Comisión Interparlamentaria de Seguimiento de la Alianza del Pacífico ha funcionado, desde 2013, como una instancia de diálogo sobre los temas que impactan directamente a la ciudadanía, y a su vez como un articulador de vínculos entre los Parlamentos de la Alianza. Los parlamentarios valoramos profundamente iniciativas como estas, en donde se busquen exponer conocimientos y experiencias a nivel legislativo que nos permitan,

como Alianza, contrastar nuestras semejanzas y diferencias con miras a un futuro en común; asimismo, poder contar con la colaboración de destacados expositores, especialistas en derecho parlamentario, que puedan intercambiar conocimiento sobre sus áreas de experiencia.

Desde el Congreso, nuestro foco es y será el importante rol legislativo al cual se debe enfrentar un acuerdo de estas características. Nuestros Congresos serán los responsables de poner en vigor el esfuerzo que por cinco años se ha desarrollado a lo largo de las 10 cumbres presidenciales, las más de 30 reuniones de grupo de alto nivel y las 22 rondas de negociación de grupos técnicos. El trabajo desempeñado en estos años ha sido el reflejo de cuatro naciones comprometidas con el desarrollo y de miles de personas que han aplicado su labor a través de los distintos encuentros.

El Poder Ejecutivo ha sido protagonista de este trabajo, por lo que ahora es nuestra oportunidad para que los Congresos de la Alianza asuman un rol más activo y propositivo, con el fin de no ser testigos sino actores articuladores que generen debate, conocimiento e integración desde el Poder Legislativo. La Comisión Interparlamentaria de Seguimiento de la Alianza del Pacífico es la instancia correcta y más concreta con la que contamos, por lo que es ahí donde debemos depositar nuestros esfuerzos y proyectar los desafíos.

Los parlamentarios debemos ser portavoces de estos objetivos y empoderarnos de nuestro rol de representantes, para poder difundir los avances y generar una voz crítica, de ser necesario. Ejemplo de aquello ha sido la labor desarrollada a través de los seminarios realizados en febrero 2016 en la ciudad de Lima y en Londres para el desarrollo de las sesiones de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Estos seminarios se titularon "Especialización en organización y procedimientos parlamentarios de los países de la Alianza" y "Cooperación en conocimiento y aprendizaje del sistema parlamentario del Reino Unido y el Parlamento Europeo", orientados a los asesores y congresistas, respectivamente.

Sesión de la III Cumbre Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico.

Estas instancias no solo permiten la interacción entre los representantes legislativos de los cuatro países, sino también retroalimentan nuestras labores junto con la experiencia de los 42 miembros observadores con que cuenta la Alianza del Pacífico. Uno de ellos, Reino Unido, ha demostrado gran interés político y técnico por el Acuerdo, razón por la que se ha identificado con nuestra labor y propiciado instancias de intercambio académico en torno a los procedimientos legislativos.

Este modelo plantea múltiples alternativas posibles de interacción con otros Estados observadores, como España y Australia, que ya han expresado su interés por participar activamente. Es nuestro deber, como representantes del Congreso, valorar y difundir estas instancias de enriquecimiento en pos de un mayor aprendizaje, tanto para los asesores legislativos como para los parlamentarios. Es por esto que, en Londres, acordamos profundizar el trabajo de conocimiento y análisis de los países observadores, como de los posibles futuros miembros de la Alianza.

Con motivo de las próximas reuniones formales de la Comisión, tenemos como objetivo fijar tareas conjuntas con el propósito de consolidar el proceso desarrollado hasta la fecha. Existe una agenda de trabajo con variados temas en los que hay que avanzar, entre ellos: seguridad, migraciones, desigualdad, narcotráfico, materias primas, crecimiento económico, innovación (y capital humano), funcionamiento institucional, transparencia, corrupción, integración y convivencia social.

Es importante destacar la positiva imagen que ha generado la Alianza del Pacífico en el exterior. Su fructífera y constructiva labor es valorada como una instancia de acuerdos concretos, ajena a identificaciones ideológicas o coyunturales, con una sólida proyección de expansión y consolidación en el concierto global. Reflejo de aquello ha sido el gran interés que ha alcanzado a través de los seminarios de promoción de inversiones en China, Japón, India y Sudáfrica, junto con los encuentros de alto nivel con Asean (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico).

Participan de la cumbre el senador Jimmy Chamorro (Colombia), el diputado Iván Flores (Chile), Jorge Ulloa (Chile), Nicolás Monckeberg (Chile) y Mauricio Mulder (Perú).

Es importante fortalecer los procesos democráticos en los cuatro países, así como mantener la particularidad del Acuerdo, teniendo en cuenta las múltiples experiencias, ya sean positivas o negativas, de otros bloques, como la misma Unión Europea. De esta manera, la Alianza del Pacífico, con el trabajo coordinado de sus distintos componentes a nivel Ejecutivo, junto con el aporte efectivo de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a nivel Legislativo, se constituye sin duda alguna en un acuerdo de interés estratégico para el desarrollo económico y social de América Latina.

Esta publicación que presentamos es un esfuerzo compartido de aporte intelectual y coordinación de contenidos, que se asume como una vital contribución a los Congresos Nacionales, a las Bibliotecas de los Congresos, a los parlamentarios, funcionarios y, en definitiva, a los ciudadanos de los cuatro países, que podrán consultar sus páginas, para comprender los procedimientos legislativos en materias propias de las relaciones internacionales.

Finalmente, cabe destacar el texto escrito para esta publicación por el abogado chileno Hernán Almendras, quien aborda muy pedagógicamente la organización y procedimientos parlamentarios en Chile. Almendras describe el sistema electoral y la forma de elección de los parlamentarios, además de la estructura orgánica del Congreso Nacional. También desarrolla una interesante explicación sobre la función del Poder Legislativo en el debate, aprobación, control y seguimiento de los tratados internacionales, así como los procedimientos requeridos en Chile para la implementación de dichos tratados.

El Diputado y Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Congreso Nacional de Chile, Jorge Ulloa, es entrevistado por el canal del Congreso de la República del Perú.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO **EN EL ÁMBITO TÉCNI**

CO

PERÚ:
ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Escrito por: **DEBORAH INGA ZAPATA.** Asesora de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú.

I. SISTEMA ELECTORAL A PARTIR DEL CUAL SON ELEGIDOS LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

A manera de contextualización, empecemos por explicar que el Perú es un país en el que se vive bajo el régimen de gobierno conocido como semipresidencial o de parlamentarismo presidencial. Ello a razón de que, en el ejercicio del poder efectivo, el Congreso de la República tiene una gran capacidad de control frente a las acciones que toma el Poder Ejecutivo, y por ende, se genera una relación de equilibrio entre ambos poderes del Estado, lo que determina, a futuro, la conducta de nuestro país. Por ello, durante el proceso de elecciones cobra una vital importancia la composición del Poder Legislativo.

El artículo 2, incisos 17 y 31, de la Constitución Política del Perú reconoce los derechos fundamentales de los peruanos, que ostenten la ciudadanía, de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859. Tomando como base a nuestra norma madre, en conjunción con su artículo 35 –en el que se hace referencia a las organizaciones políticas y sus manifestaciones de voluntad popular–, paso a describir brevemente el funcionamiento del sistema electoral peruano con énfasis en los métodos aplicados para la elección de los representantes del Poder Legislativo.

En términos generales, cuando hablamos de sistemas electorales, debemos tener claro que no solo lo hacemos sobre aspectos técnicos o fórmulas de conversión para determinar votos o escaños, sino, principalmente, sobre el rol que desempeñan en los procesos electorales los organismos que los convocan, en función a las características de cada sociedad, criterios y principios a los que están supeditados[1] –como, por ejemplo, el principio de representatividad, considerado como el más importante–. El sistema electoral peruano, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de Perú de 1993, en su artículo 177, está compuesto por tres instituciones: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Estas actúan de manera autónoma y son encargadas de llevar a cabo el proceso electoral presidencial y parlamentario, que de acuerdo a lo dispuesto por nuestra Ley Orgánica de Elecciones, se realizan de manera simultánea. Este hecho ha sido materia de debate, durante los últimos años, respecto a su conveniencia; también se han abordado otros temas sobre los diversos

[1] La historia de un país con sus características políticas, sociales, económicas y culturales puede determinar el sistema electoral que se adopta, ya que muchas veces los legisladores generan marcos jurídicos e institucionales en función a modelos de otros países, donde se vive otra realidad. Por ende, no siempre calza el modelo adquirido; por el contrario, en busca de adaptarlo a nuestra realidad, se generan enmiendas o modificaciones que posteriormente se convierten en motivo de cuestionamientos.

cambios que se necesitan realizar en nuestro sistema electoral en relación a la elección de los representantes parlamentarios, a fin de asegurar la gobernabilidad del que se considera como primer poder del Estado.

Desde la última gran reforma constitucional de 1993, se establecieron algunos cambios en la estructura de nuestro Poder Legislativo. Entre ellos, el más importante fue la instauración de una cámara única que le otorgaba la denominación de congresistas a nuestros representantes parlamentarios. Esta cámara única está compuesta desde el año 2009 por 130 congresistas, peruanos, mayores de 25 años, con derecho a sufragio, y que son elegidos por un periodo de cinco años. Asimismo, se dio el paso, en el 2001, de un sistema electoral proporcional puro, de distrito electoral único, a un sistema electoral proporcional con circunscripciones plurinominales, hoy en día efectivo con una "barrera legal"[2] o valla electoral, como lo denomina nuestra ley vigente.

Respecto a los cambios sobre el número de representantes, tomando en cuenta que la representación es siempre imperfecta, me parece interesante reflexionar sobre el alcance de esos ratios de representación, puesto que pasamos de 240 representantes entre cámara alta y cámara baja –con la Constitución de 1979, cuando en el Perú éramos 20 millones de habitantes, y por ende cada parlamentario representaba a 83.333 habitantes aproximadamente– a contar hoy en día con 130 representantes de cámara única con la Constitución de 1993. El Perú tiene, al año 2016, 31 millones de habitantes; por lo tanto, cada parlamentario representa a 242.220 habitantes. Surge entonces la pregunta sobre la efectividad de la labor de representación en el trabajo parlamentario y si resulta válido incrementar el número de curules en el Perú, a pesar del desprestigio de los partidos políticos y su debilitada relación con sus electores responsables de legitimar dicho proceso.

El Perú cuenta con un sistema pluripartidista. Conforme lo establece la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en su artículo 115, las candidaturas al Congreso de la República son presentadas por los partidos políticos o alianzas electorales entre partidos con o sin participación de movimientos políticos.[3]

RESULTA CONDUCENTE CONOCER LA FORMA DE LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATOS, EXISTENCIA DE UN UMBRAL O BARRERA ELECTORAL.

[2] Es un límite a la cantidad o porcentaje de votos que una agrupación o lista debe obtener para ganar un espacio de representación y, por tanto, acceder al poder. Permite descartar así a aquellas agrupaciones cuyos votos no alcanzan el umbral definido (ONPE 2015:23 Hacia la reforma electoral).

[3] Ley N.º 30414 (modifica la Ley 28094) "Ley de Organizaciones Políticas". Artículo 17.- Movimientos y organizaciones políticas de alcance local. Se entienden como movimientos, las organizaciones políticas de alcance regional o departamental; y como organizaciones políticas locales, las de alcance provincial o distrital. En las elecciones regionales o municipales pueden participar los movimientos. En las elecciones municipales pueden participar las organizaciones políticas de alcance local. Para participar en las elecciones, los movimientos y las organizaciones políticas de alcance local deben inscribirse en el Registro Especial que mantiene el Registro de Organizaciones Políticas.

Resalto esta premisa, ya que debemos entender que –en el caso peruano– el estado de partidos se configurará entonces como la base y columna vertebral que sustenta a la democracia representativa, pues son estas instituciones las que finalmente presentan al electorado, culminado el proceso de validación del Jurado Nacional de Elecciones, la lista de los candidatos al Congreso de la República como cargo público de elección popular.

Para entender con mayor detalle el sistema peruano, tomaré la estructura de Xavier Torrens y sus cinco elementos que explican un sistema electoral basado en la circunscripción electoral, la forma en la que se propone a los candidatos, el voto, la fórmula electoral y la barrera electoral; asimismo, se advierte el impacto de la cuota de género.[4]

A. RESPECTO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

Desde el año 2001, los representantes parlamentarios son elegidos por distrito múltiple, lo cual divide al país en circunscripciones electorales. Sabemos que la circunscripción electoral se refiere al conjunto de electores en un determinado espacio territorial, denominado distrito electoral. En el entendido que nuestro sistema electoral aplicado para la elección de congresistas es el proporcional, la lista de candidatos presentada estará compuesta por el número de candidatos al Congreso, según los escaños que hayan sido asignados a cada circunscripción electoral, ya sea por un criterio territorial o por población electoral.[5] En ese sentido, cada región del país presenta una lista de candidatos al Congreso, de modo tal que los electores ejercen su derecho a voto por los representantes de su circunscripción electoral, hecho que acerca al congresista electo a las necesidades y problemáticas locales de la circunscripción por el que fue elegido.

Es importante señalar que –aunque por cada circunscripción corresponde un número proporcional de representantes– existe una excepción para los casos en que los escaños asignados sean menores a tres. En esta circunstancia, las listas parlamentarias presentarán a tres candidatos, siendo uno de ellos una representante mujer, a fin de cumplir con la cuota de género, de conformidad al artículo 116 de la Ley N.° 26859.

B. RESPECTO DEL VOTO

Se puede decir que el modelo peruano que se ha implementado es el de ejercicio del voto de forma categórica y múltiple; ello significa que se le permite al elector votar solo por candidatos de una misma lista, aunque le da la posibilidad de escoger dos opciones. Esta lista también es conocida como la lista cerrada y no bloqueada, ya que el elector puede escoger a sus candidatos, de un solo partido, entre las listas presentadas y ejercer sus preferencias.

Podríamos decir entonces que, en el Perú, la forma como se expresa el voto está directamente relacionada a la forma como los partidos políticos han presentado su lista de candidaturas, ya que es desde esa oferta de donde se podrá escoger a los próximos congresistas; esta es una diferencia frente a los casos de otros países, cuyos sistemas les permiten la inclusión de candidaturas independientes de donde también se podría escoger.

[4] Torrens, Xavier (1999). «Los sistemas electorales». En: Caminal Badia, Miquel. Manual de ciencia política. Madrid: Tecnos. Pp. 341-370.
[5] Ley N.º 26859 "Ley Orgánica de Elecciones". Título 1, capítulo 2, artículo 21.

Mesa técnica integrada por los asesores y especialistas de la Alianza del Pacífico en procedimientos parlamentarios: Diego Gonzales (Colombia), Pedro Agustín Roa (Colombia), Deborah Inga (Perú), Patricia Robinson (Perú) y Alfonso Palacios (Colombia).

No obstante, los peruanos cuentan al momento de elegir con la doble opción preferencial opcional, de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones.

C. RESPECTO DE LA FÓRMULA ELECTORAL Y BARRERA ELECTORAL

Una vez concluida la etapa de sufragio y escrutinio, se procederá a aplicar la fórmula electoral que determinará el número de representantes electos, en los 26 distritos electorales, por cada partido político participante en la elección. Para ello se usa la denominada (cifra repartidora), que es una fórmula matemática basada en el método D'Hondt con el método de los restos. Su objetivo es fortalecer a los partidos o agrupaciones que hayan obtenido mayor votación, conforme lo recoge el artículo 30 de la Ley Orgánica de Elecciones. Cabe mencionar que, en el Perú, dependiendo de la etapa en la que se realiza el conteo de votos, se aplica más de una fórmula en los procesos electorales. Una vez definidas las listas que alcanzaron la cifra repartidora, se procederá a revisar la votación preferencial de cada candidato.

La barrera electoral, también llamada valla, es un elemento del sistema electoral establecido por el sistema de representación proporcional, con el que se determina, a partir de la cantidad de votos obtenidos o del número de escaños alcanzados por las agrupaciones políticas, la vigencia o permanencia de los mismos.[6] Este parámetro se observa principalmente en elecciones parlamentarias, ediles y regionales.

La aplicación de esta valla o barrera electoral tiene por objetivo evitar o reducir la presencia excesiva de agrupaciones políticas, en el Congreso de la República, que generen la división y que finalmente atentarían contra la búsqueda de consensos, acciones propias de la naturaleza parlamentaria para lograr las mayorías necesarias que aseguren el gobierno efectivo del Poder Legislativo. Cabe señalar que la cantidad mínima de votos está señalada en la ley de acuerdo a un porcentaje que no siempre responde a una cantidad fija. Desde el año 2011, el porcentaje exigido por el cual se pasa la valla es el 5% de la votación.

La adjudicación de los escaños parlamentarios está determinada por un proceso de tres pasos, en conformidad con la Ley N.° 26859, a través de la aplicación de la barrera legal, la aplicación del método de la cifra repartidora y la aplicación del voto preferencial.

D. IMPACTO DE LA CUOTA DE GÉNERO EN LA CONFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Con el ánimo de disminuir las desigualdades en la participación política de las mujeres, el 12 de marzo de 2007, se estableció la Ley N.° 28983, denominada Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que garantiza el ejercicio de los derechos en plena igualdad y que obliga a las organizaciones políticas a presentar en la conformación de sus listas un 30% de candidatas mujeres, conforme lo establece el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones. Ello no significa necesariamente que la representación parlamentaria también cumpla con este porcentaje, ya que la cuota de género es solo para efectos de propuestas en las listas parlamentarias y no necesariamente en la conformación del Congreso electo. No obstante, resalto que desde que se creó el distrito electoral múltiple, y con la cuota de género vigente, la representación parlamentaria femenina ha tenido una tendencia creciente. Es así como encontramos que en el año 1995 se eligieron 12 parlamentarias, en el año 2000 fueron 24 parlamentarias, en el 2001 fueron 28 parlamentarias, en el 2006 fueron 35 parlamentarias, en el año 2011 se generó un retroceso –con 28 parlamentarias– y en el 2016 son 34 las parlamentarias electas.[7]

[6] 37 Sentencia TC0030-2005-PI/TC
[7] Tomado del informe periodístico "Las mujeres en las elecciones", del programa dominical Cuarto Poder (América Televisión, abril 2016). Disponible en: http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/elecciones-2016-asi-evoluciono-participacion-femenina-comicios-n222331

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

Antes de explicar la estructura en sí del Congreso de la República del Perú, es necesario señalar que, el 20 de septiembre de 1822, se instauró el primer Congreso Constituyente del Perú. En inicio, contaba solo con una Cámara de Diputados y suplentes. Luego se incorpora la Cámara de Senadores, que haría de nuestro Congreso, tradicionalmente, una institución parlamentaria bicameral. En 1993, se reformó con la instalación de una cámara única.

Por ello, es importante señalar que la Constitución Política del Perú desarrolla, en el título IV, la estructura del Estado; y los alcances del Poder Legislativo, en su capítulo 1. De acuerdo al artículo 90, se establece que este poder del Estado reside en el Congreso de la República, con una cámara única de 130 congresistas elegidos por un periodo de cinco años, y de conformidad con el artículo 94, elabora y aprueba su reglamento con fuerza de ley y, entre otras potestades, establece su organización y funcionamiento.

Sobre el periodo parlamentario de cinco años, es importante precisar que se divide en periodos anuales de sesiones, los mismos que se llevan a cabo desde el 27 de julio de un año al 26 de julio del año siguiente, y que a su vez se dividen en dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre, y el segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.

Como parte de la estructura orgánica del Congreso, se distinguen dos ámbitos: el de la organización parlamentaria, que tiene relación con la labor que realizan los parlamentarios, y el de servicio parlamentario, que tiene relación con los órganos de asesoría y apoyo administrativo. Al respecto, la organización parlamentaria, conforme lo señala el artículo 27 del Reglamento del Congreso, cuenta con los siguientes órganos: el Pleno, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Mesa Directiva, y las comisiones ordinarias de investigación y especiales.

«EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1822, SE INSTAURÓ EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ. EN INICIO, CONTABA SOLO CON UNA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SUPLENTES. LUEGO SE INCORPORA LA CÁMARA DE SENADORES, QUE HARÍA DE NUESTRO CONGRESO UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA BICAMERAL. EN 1993, SE REFORMÓ CON LA INSTALACIÓN DE UNA CÁMARA ÚNICA.»

EN LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

A. EL PLENO

Es la máxima instancia deliberativa del Congreso, ya que está integrada por todos los congresistas; es decir, la asamblea de los 130 representantes, tomando en consideración las reglas de quórum y procedimiento que establece la Constitución y el Reglamento en caso de ausencias. En este órgano se debaten y votan todos los asuntos –resaltan los que incluyen la agenda legislativa– y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

B. EL CONSEJO DIRECTIVO

Está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios, que se denominarán directivos-portavoces, elegidos por su respectivo grupo parlamentario o bancada. Para la conformación del Consejo Directivo, se guarda similar proporcionalidad a la que existe entre los grupos parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Sus acuerdos se toman por mayoría simple y sus reuniones se realizan siempre antes de un Pleno o también por la convocatoria del Presidente o a solicitud de un tercio del número legal de sus miembros.

Aunque no está considerado en el Reglamento del Congreso como órgano específico, la Junta de Portavoces cumple un rol importante en el Congreso de la República, ya que podría decirse que es un medio directo e inmediato de comunicación para determinar la voluntad de los grupos parlamentarios respecto de los temas planteados por la Presidencia. La Junta de Portavoces está compuesta por los miembros de la Mesa Directiva y por un portavoz de cada grupo parlamentario, quien tiene en su voto al número proporcional de los miembros que componen su bancada. Esta Junta ha ido tomando especial fuerza en la medida que toma decisiones sobre la elaboración del cuadro de comisiones, que posteriormente aprueban el Consejo Directivo y el Pleno. Además, en materia de iniciativas de ley, puede aprobar la exoneración de trámite de envío a comisiones para su estudio, debate y dictamen y tiempo de prepublicación, potestad que muchas veces es cuestionada, ya que es solicitada con cierta regularidad por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo, tiene la facultad de ampliar la agenda del Pleno y determinar los temas prioritarios, por lo que con recurrencia se puede observar que los temas a debatir en las sesiones plenarias no necesariamente siguen un orden.

C. LA PRESIDENCIA

Es la principal instancia en la estructura orgánica del Congreso y es asumida por el periodo de un año con posibilidad de reelección. Entre sus principales responsabilidades está el presidir y dirigir las sesiones plenarias, así como las sesiones de la Comisión Permanente y de la Mesa Directiva. Tiene el poder de exigir u ordenar –a los diversos órganos del Gobierno y de la administración pública en general– respuesta sobre pedidos de información que hayan realizado los señores parlamentarios, así como el cumplimiento de asistencia a las citaciones de las comisiones del Congreso. La Presidencia también firma las autógrafas de ley y resoluciones legislativas que posteriormente serán publicadas en el diario oficial

El Peruano. Asimismo, representa a la institución del Congreso, ya que cumple con el ordenamiento jurídico de la nación, al facilitar los consensos y los acuerdos. Además, promulga leyes y encarna el pluralismo político de la nación, entre otras funciones.

D. LA MESA DIRECTIVA

Tiene como responsabilidad política dirigir los debates que se realizan en el Pleno, la Comisión Permanente y el Consejo Directivo; así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes, quienes también responden a la dirección administrativa y financiera del Congreso.

E. LAS COMISIONES

Cumplen una labor consultiva que apoya a los congresistas en la toma de decisiones. Están conformadas de acuerdo a la representación proporcional de cada grupo parlamentario, y son de cuatro tipos: las comisiones ordinarias, las comisiones de investigación, las comisiones especiales y la de Ética Parlamentaria. En el caso de las comisiones ordinarias, están integradas por miembros titulares y accesitarios con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes por el periodo legislativo (cinco años). De acuerdo al Reglamento, ningún congresista podrá pertenecer a más de cinco comisiones ni menos de una de cualquiera de las cuatro clases, incluyendo la figura de su participación en una comisión como miembro accesitario.

Los asesores técnicos debaten sobre los diversos instrumentos legislativos que se utilizan en las sesiones de las Comisiones de Seguimiento, durante el curso de especialización en procedimientos parlamentarios de los países de la Alianza del Pacífico, organizado por el Congreso de la República del Perú y la Embajada del Reino Unido en el Perú.

Respecto de las comisiones ordinarias, se puede decir que es el Presidente del Congreso quien, en coordinación con el Consejo Directivo, determina el número de las mismas en función a la estructura del Estado. Es decir, normalmente el número y especialidad de las comisiones tiene relación directa con los Ministerios de Estado que conforman el Poder Ejecutivo. Las comisiones ordinarias tienen capacidad dictaminadora y priorizan su función legislativa y de fiscalización. A estas comisiones, el Pleno del Congreso puede otorgarles facultades de una comisión investigadora. Actualmente, el Congreso peruano cuenta con 24 comisiones ordinarias, que paso a detallar:

1. Agraria
2. Ciencia, Innovación y Tecnología
3. Comercio Exterior y Turismo
4. Constitución y Reglamento
5. Cultura y Patrimonio Cultural
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
10. Educación, Juventud y Deporte
11. Energía y Minas
12. Fiscalización y Contraloría
13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad
14. Inteligencia
15. Justicia y Derechos Humanos
16. Mujer y Familia
17. Presupuesto y Cuenta General de la República
18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
20. Relaciones Exteriores
21. Salud y Población
22. Trabajo y Seguridad Social
23. Transportes y Comunicaciones
24. Vivienda y Construcción

Respecto de las comisiones de investigación o investigadoras, se puede decir que se abocan a cualquier tema de interés público, y por su naturaleza tienen prerrogativas señaladas por nuestra Constitución Política en su artículo 97. En él se establecen los criterios de obligatoriedad a comparecer para los convocados bajo las mismas formas con los que se desarrolla un procedimiento judicial, así como los alcances que tienen las comisiones investigadoras en

cuanto al acceso a la información, el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria. Cabe precisar que las conclusiones de las investigaciones elaboradas no obligan a los órganos jurisdiccionales. Estas comisiones investigadoras tienen un plazo que no depende del funcionamiento del Pleno, sino que cuentan con los tiempos establecidos para dar cumplimiento a su función. Por la naturaleza de la labor que desarrolla, su funcionamiento es permanente durante el receso parlamentario, conforme lo establece el artículo 88 del Reglamento del Congreso.

Respecto de las comisiones especiales, se puede decir que son constituidas por acuerdo del Pleno del Congreso, a fin de realizar estudios especiales o trabajos conjuntos con comisiones del Gobierno, así como para cumplir con actos protocolares o ceremoniales. Estas comisiones pueden ser creadas con plazos para su vigencia o con objetivos a ser cumplidos. En esta categoría se encuentra la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico, que realiza acciones de seguimiento permanente a la Alianza del Pacífico desde su conformación en el año 2014, por disposición del Pleno.

Respecto de la Comisión de Ética Parlamentaria, se puede decir que desempeña una función de evaluación en el desarrollo de las labores de representación que tienen los congresistas, y sus conductas personales mientras ejercen el cargo, ya que la ética y el accionar político están directamente relacionados. Los parlamentarios están permanentemente expuestos al escrutinio público. En aras de mantener la transparencia en sus actos, con conductas ejemplares que se esperan de sus representantes, esta comisión tiene como encargo promover la ética en el desarrollo de las actividades parlamentarias. Cuenta con su propio código para el desarrollo de sus sesiones, y como parte de sus conclusiones puede demandar sanciones administrativas y morales frente a conductas inapropiadas de los congresistas durante el ejercicio de su periodo parlamentario. El mandato de su Presidencia es por dos años.

Finalmente, cabe resaltar que en el Congreso también existen comisiones que realizan labores específicas, entre ellas se encuentran: la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, que ve todos los temas referidos a la prerrogativa parlamentaria, –de conformidad con el artículo 16 del Reglamento del Congreso, en el que se determina la imposibilidad de proceso y arresto de un parlamentario con excepción de los casos de flagrancia–; y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. Esta última no es un órgano ligado al Pleno, sino a la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente

Es un órgano muy importante del Congreso de la República que –de acuerdo al Reglamento y a la Constitución Política del Perú– cuenta con atribuciones especiales, ya que su conformación es la representación proporcional de los grupos

parlamentarios. En ese sentido, debe estar integrada por no menos de 20 parlamentarios ni más de 30, y sus miembros son elegidos por el Pleno del Congreso. Además de reemplazar al Pleno cuando este se encuentra en receso, la Comisión Permanente se mantiene activa incluso durante el supuesto de la disolución del Parlamento comprendida en la Constitución en su artículo 94. La Comisión Permanente tiene entre sus atribuciones y responsabilidades más resaltantes: el nombramiento y ratificación de altos funcionarios de la administración pública, así como lo referido al trabajo legislativo, acciones de control político y control normativo.

Los Grupos Parlamentarios

También conocidos en el Congreso peruano como "bancadas", son grupos de parlamentarios, representantes de una agrupación política, que se unen por afinidades ideológicas o intereses comunes, a fin de realizar su labor congresal. En este órgano se tiene un espacio de coordinación y organización a través del cual se intermedia con las diversas instancias y órganos del Poder Legislativo. Su existencia contribuye a darle formalidad a las acciones y decisiones que como grupo toman los parlamentarios, así como a fortalecer la presencia de los partidos políticos o agrupaciones políticas que los conforman. De acuerdo al Reglamento del Congreso, como requisito para su conformación estaba, hasta finales del periodo parlamentario 2011-2016, contar con no menos de seis miembros. En el caso de no cumplir con este requerimiento; es decir, que existan grupos de menos de seis parlamentarios, podría conformarse un grupo parlamentario especial para efectos de presentación de proyectos de ley, aunque no contará con todas las atribuciones de participación frente a los órganos parlamentarios. Sin embargo, recientemente se ha realizado una última modificación al Reglamento del Congreso. A través de votación en el Pleno, durante la última sesión plenaria, se estableció que los grupos parlamentarios o bancadas ahora estarán conformadas por cinco congresistas, por lo que a partir de la fecha los partidos que hayan obtenido solo cinco curules tendrán la oportunidad de conformar sus propias bancadas, sin necesidad de recurrir a alianzas o acuerdos con otros grupos parlamentarios, con divergencia de criterios o modelos, que puedan repercutir en su desempeño parlamentario o permanencia para efectos de la organización del Congreso. En estos grupos se elige a un directivo portavoz o vocero y a sus suplentes, quienes son registrados a través de la Oficialía Mayor y cumplen con la representación de sus miembros ante el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces.

El Servicio Parlamentario

Está conformado por todos los trabajadores del Congreso de la República de los diversos niveles de la estructura funcional. Normalmente, son trabajadores de gran trayectoria y experiencia profesional en este sector. Su trabajo se centra en asesorar, asistir y facilitar el trabajo de los parlamentarios en todas las actividades que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Estas labores deben ser desarrolladas tomando en cuenta el principio de imparcialidad. La autonomía de sus actos se basa en los alcances que le otorga el esta-

tuto del servicio parlamentario y las disposiciones internas. En su estructura, es la Oficialía Mayor la máxima instancia administrativa de la que dependen todas las demás, como direcciones, departamentos y jefaturas, así como la oficina de auditoría interna.

La Oficialía Mayor
Está a cargo de un funcionario de amplia experiencia en la gestión parlamentaria, que por sus conocimientos en diversas posiciones de la estructura organizacional cuenta con el criterio para responder frente a cualquier circunstancia o necesidad que se presente en el devenir parlamentario. Este funcionario cuenta con la representación legal administrativa de la institución, dirige, supervisa y controla todas las actividades del servicio parlamentario, y por ende, tiene la responsabilidad de garantizar el óptimo e ideal funcionamiento de la institución. Su elección se da por nombramiento o por designación con acuerdo del Consejo Directivo.

El trabajo de la Oficialía Mayor se lleva en coordinación y con el apoyo de la Dirección General Parlamentaria, la Dirección General de Administración y la Oficina de Auditoría Interna, entre otras direcciones, departamentos y jefaturas.

III. FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Tomando en consideración que el Congreso de la República –en su conformación– es una representación de la voluntad popular, a través de los elegidos para ejercer esta responsabilidad, desarrolla tres funciones establecidas por el Reglamento del Congreso, en concordancia con sus atribuciones también determinadas por el artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

A. FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

Se fundamenta en todos los actos que realizan los parlamentarios en mérito a sus convicciones y a los intereses y voluntades de quienes representan.

B. FUNCIÓN LEGISLATIVA

Se fundamenta en las iniciativas legislativas que presentan los parlamentarios, el ejercicio del debate y la aprobación, reforma o derogación de leyes.

C. FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO O FISCALIZACIÓN

Se fundamenta en actos de investigación, indagación y evaluación que realizan los parlamentarios sobre las formas como el Gobierno está llevando a cabo sus acciones, en relación al uso de los recursos públicos y cumplimientos de sus deberes constitucionales. Por ello, de encontrar deficiencias en estos aspectos,

se podrán utilizar los procedimientos parlamentarios –como la interpelación o censura– a fin de exigir el cumplimiento de dichos deberes. El artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República además establece: "La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, (...) el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, (...) el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores".[8]

Asimismo, según el Reglamento del Congreso, se cumplen funciones especiales como "desig-

De manos del embajador del Reino Unido en el Perú, Anwar Choudhury, la asesora de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario de la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú, Deborah Inga, recibe el certificado de especialización en procedimientos parlamentarios para los países de la Alianza del Pacífico.

[8] Reglamento del Congreso de la República, artículo 5.

nar al Contralor General de la República, elegir al Defensor del Pueblo, a los miembros del Tribunal Constitucional, al Directorio del Banco Central de Reserva, así como ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución".[9]

D. QUÓRUM Y FORMAS DE VOTACIÓN

De acuerdo al Reglamento, para llevar a cabo las diversas formas de votación, es necesario determinar la existencia del quórum correspondiente para la realización de las sesiones. En el entendido que todos los congresistas de la República están obligados a asistir a las votaciones, se ha fijado que se requiere la mitad más uno del número hábil de los congresistas; es decir, que aquellos congresistas sancionados por alguna infracción, los que se encuentren de viaje por representación parlamentaria, por licencia de salud, entre otros, serán considerados como inhábiles para efectos de su votación.

En el Congreso de la República del Perú, existe la figura de la doble votación, que tiene por finalidad ratificar la voluntad del legislador sobre el tema propuesto a votación. Se aplica solamente para el debate de los proyectos de ley y tiene como plazo, entre la primera y segunda votación, no menos de siete días calendarios. Cabe precisar que, en nuestro Congreso, cuando la primera votación ha tenido gran mayoría en su aprobación, regularmente se solicita la exoneración del plazo para la segunda votación, efectuándose ambas (la exoneración del plazo y su segunda votación) en el mismo día. Cuando existe alguna duda sobre los resultados de una votación, los parlamentarios podrán solicitar la rectificación de la votación. Cuando el objetivo sea rectificar errores procedimentales, de apreciación, del contenido de los acuerdos o de su naturaleza, se podrá solicitar la reconsideración del voto, en la misma sesión o –como plazo máximo– en la siguiente.

Respecto a las clases de votaciones, conforme lo señala el artículo 57 del Reglamento del Congreso, "todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas". Las votaciones pueden ser por tablero, cuando cada congresista acciona el sistema de votación electrónica, lo cual registra en acta su nombre y sentido de su voto. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los congresistas por su nombre y estos responden 'sí', 'no' o 'abstención'. Las votaciones también pueden ser a mano alzada, siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas. Las votaciones secretas se realizan al recibir cada congresista una cédula. En ella expresa su voto y la deposita en el ánfora.

[9] Reglamento del Congreso de la República, artículo 6.

IV. FUNCIÓN DE DEBATE Y APROBACIÓN DE PROYECTOS DE LEY QUE INCORPORAN TRATADOS INTERNACIONALES

En inicio, es importante explicar que en nuestro ordenamiento jurídico es el Presidente de la República a quien le corresponde, entre otras cosas, dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, así como celebrar tratados, ratificarlos y hacerlos cumplir, según lo indicado por el artículo 118 de nuestra Carta Magna. En ese sentido, según la Constitución Política del Perú, los tratados celebrados y perfeccionados por el Estado peruano forman parte del derecho nacional; en nuestro país[10] se distinguen dos tipos, en la medida que se requiera de la intervención del Parlamento para su suscripción, aprobación y ratificación.

Conforme lo señala el artículo 56 de la Constitución, estos tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre y cuando versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado; asimismo, los que creen, modifiquen o supriman tributos, los que exijan modificación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución mediante decreto supremo, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 26647.

En ese marco, la Convención de Viena de 1969, aprobada por el Perú, establece en su artículo 2.1.a: "Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o en más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Será atribución del Presidente de la República celebrar o ratificar los tratados, sin la aprobación previa del Congreso, cuando se trate de temas excluidos de la reserva parlamentaria como los convenios internacionales, por ejemplo. No obstante, es importante señalar que el Congreso finalmente cumplirá una labor de control, ya que sí existe el requisito de dar cuenta al Congreso sobre lo tramitado, y ello enmarca esta acción como control de los actos normativos del Estado, conforme lo establece la Ley N.° 25397.

La incorporación a nuestro derecho interno se desarrollará a través de cualquiera de sus formas de manifestación de consentimiento, eligiendo cualquiera de sus mecanismos, ya sea la ratificación presidencial, la aprobación legislativa, la ratificación presidencial posterior o el procedimiento de reforma constitucional y ratificación posterior.[11]

El procedimiento legislativo a cumplir tiene ciertos requisitos que se pueden encontrar en el numeral 1, inciso f, del artículo 76 del Reglamento del Congreso, que a la letra dice: "Las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados, de acuerdo al artículo 56 de la Constitución Política, deben ir acompañadas por el texto íntegro del instrumento internacional, sus antecedentes, un informe sustentatorio que contenga las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobado por el Congreso, la opinión técnica favorable del sector o sectores competentes y la resolución suprema que aprueba la remisión del tratado al Poder Legislativo". [12]

[10] Ley 26647, art. 3. Ley sobre perfeccionamiento de tratados.
[11] Reglamento del Congreso de la República, artículo 57.
[12] Reglamento del Congreso de la República, artículo 76, Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 017-2003-CR, publicada el 5 de diciembre de 2003.

En el caso de control para los tratados internacionales ejecutivos, se deberá tomar en cuenta, además, lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento del Congreso, el cual indica que estos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Se especifica que el Presidente de la República deberá dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente sobre los tratados internacionales ejecutivos en un plazo máximo de tres (3) días útiles posteriores a su celebración. En caso de que este acto no suceda, la aplicación del convenio no surtirá efectos internos.

Culminada esta etapa de dar cuenta al Congreso, su titular remitirá copia a la Comisión de Constitución y a la de Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, para el estudio y dictamen de los tratados. Para ello incluso se podrá conformar un grupo de trabajo que en un plazo máximo de 30 días útiles verifique si se ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente resolución legislativa.

Es importante señalar que el Presidente de la República también puede realizar consultas a las Comisión de Constitución y Reglamento, y de Relaciones Exteriores del Congreso, sobre tratados que proyecte celebrar, aunque sus opiniones no sean determinantes en su decisión.

En el caso de que los dictámenes de las comisiones dictaminadoras a cargo del estudio de los tratados hayan emitido una opinión negativa o hayan recomendado dejar sin efecto alguna de estas herramientas internacionales, será el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente quien emita la resolución legislativa respectiva. En síntesis, los parámetros de control sobre los tratados se evaluarán tomando en cuenta su contenido material y el principio de constitucionalidad, verificando el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Constitución. Solo en el caso de que los parlamentarios consideren que los contenidos de un tratado contravienen la Constitución, podrán apelar al control jurisdiccional presentando, como último recurso, una acción de inconstitucionalidad en un plazo de seis meses, según lo establece el artículo 100 del Código Procesal Constitucional.

De esta manera, habiendo contextualizado sobre los procedimientos a seguir en materia de aprobación de herramientas internacionales, sintetizo lo actuado para la aprobación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico en el Congreso de la República del Perú; no sin antes comentar que la República del Perú fue el último de los países que culminó su proceso de aprobación de este instrumento internacional.

Como se sabe, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico fue suscrito el 6 de junio de 2011 en la ciudad de Paranal, Chile, y es, desde ese momento, que los países miembros iniciaron el proceso de aprobación del mismo en sus Parlamentos. Es así como los Estados Unidos Mexicanos, a través de su Cámara de Senadores, completó su procedimiento interno de perfeccionamiento al aprobarlo en noviembre de 2012. La República de Chile, a través de su Senado, lo aprobó en mayo de 2013. La República de Colombia, a través de ambas cámaras, lo aprobó en mayo de 2013. La República del Perú, a través del Congreso, lo aprobó en junio de 2013.

En el camino al proceso de aprobación en el Congreso de la República del Perú, es importante resaltar que los dictámenes, presentados por la Comisión de Relaciones Exteriores y por la de Comercio Exterior y Turismo, fueron aprobados por unanimidad. De este modo, se sancionó el proyecto de resolución legislativa en virtud del cual se aprobó el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

Fue en la Segunda Legislatura Ordinaria de 2012, en la sexta sesión matinal del jueves 20 de junio de 2013, que la propuesta fue sustentada por el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores –en ese entonces, el congresista Víctor Andrés García Belaúnde–, así como por la presidenta de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo de ese periodo, congresista Luciana León Romero. Se basaron en que la aprobación del Acuerdo coincidía con la sexta política del Acuerdo Nacional,[13] referida a la política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integridad, la cual se puede entender como la participación activa de nuestro país en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico.

Durante la discusión, surgieron algunas voces discrepantes e incluso se planteó una cuestión previa para postergar el debate y aprobación del Acuerdo Marco hasta que culmine el litigio que, en ese entonces, sostenían la República del Perú y la República de Chile por un diferendo limítrofe marítimo visto por la Corte de La Haya. Luego de que la cuestión previa fuera votada y rechazada, el Presidente del Congreso (2012 - 2013), Víctor Isla Rojas, procedió a dar pase a la votación del Proyecto de Resolución Legislativa 2266 que aprobaba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Con la asistencia registrada de 90 parlamentarios, quedó aprobado el Proyecto de Resolución Legislativa 2266 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, con 83 votos a favor, dos en contra y tres abstenciones, que –de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 78 del Reglamento del Congreso– no requería de segunda votación.

[13] Para el Perú, Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

Finalmente, para realizar el seguimiento de las acciones que realizaría el Poder Ejecutivo, en el marco del Acuerdo de la Alianza del Pacífico, los Presidentes y Vicepresidentes de los Poderes Legislativos de Colombia, Chile, México y Perú, el 6 de mayo de 2013, en la ciudad de Bogotá, Colombia, acordaron suscribir el Acuerdo de Creación de una Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico. Se instaló oficialmente el 11 de julio de 2013 en Santiago de Chile, a fin de dar seguimiento parlamentario al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y ser una herramienta de aporte a las negociaciones entre los cuatro países, desde la perspectiva de los representantes de la voluntad popular, para ejercer control y fiscalización parlamentaria de los acuerdos adoptados por los Poderes Ejecutivos de los países miembros. Con esta decisión, se generaba la obligación de los Parlamentos para la conformación de una Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico, en cada uno de los Congresos de los países miembros. Por ello, cada uno de los países firmantes conformaría su Comisión con un número no menor a seis miembros. Así, a través de su Comisión Especial, el Congreso de la República del Perú podría canalizar las diversas actividades que se generen producto de los acuerdos suscritos por el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, durante la Segunda Legislatura Ordinaria de 2012, en su sexta sesión matinal, el jueves 4 de julio de 2013, en sesión del Pleno del Congreso de la República del Perú, bajo la presidencia del congresista Víctor Isla Rojas, con la asistencia registrada de 90 señores parlamentarios, se procedió a la votación de la conformación de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario al Acuerdo de la Alianza del Pacífico, a fin de que se puedan atender los requerimientos legales que se generen a nivel Ejecutivo, y coadyuvar a la construcción de una agenda común de cooperación, migración, libre comercio y ampliación del intercambio cultural, a nivel parlamentario, entre los países integrantes de esta Alianza. Quedó aprobada la moción para la conformación de la Comisión con 89 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones.

La Comisión es multipartidaria; es decir, está conformada por un representante de cada grupo parlamentario que integra el Pleno del Congreso de la República. Quedó establecida de la siguiente manera:

- Congresista Omar Chehade Moya
- Congresista Martín Belaúnde Moreyra
- Congresista Mariano Portugal Catacora
- Congresista Luis Fernando Galarreta Velarde
- Congresista Víctor Andrés García Belaúnde
- Congresista Cristóbal Llatas Altamirano
- Congresista Daniel Emiliano Mora Zevallos
- Congresista Luciana Milagros León Romero
- Congresista Natalie Condori Jahuira
- Congresista Luz Filomena Salgado Rubianes
- Congresista Lourdes Alcorta Suero (invitada especial).

MÉXICO:
ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Escrito por: **CARLOS R. LÓPEZ KRAMSKY.** Doctor en Derecho y Mágister en Derecho Constitucional. Coordinador General de Delegaciones de las Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Gobierno de México.

I. SISTEMA ELECTORAL A PARTIR DEL CUAL SE ELIGEN LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Los Estados Unidos Mexicanos –en adelante, México– es un país muy grande y complejo, lo que se ve reflejado en su sistema político y, en especial, en su sistema electoral, el cual –como el de todos los países de la Alianza del Pacífico– se ha ido modificando paulatinamente para asegurar la vigencia de la democracia y sus valores. Esto ha permitido el surgimiento de figuras que fomentan la representación ciudadana. Esta característica se constata en los procedimientos para elegir a los miembros del Congreso de la Unión.

El sistema político mexicano se basa en el principio de división de poderes, por lo que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se establece también que dos o más de estos poderes no se podrán reunir en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, cuando se den condiciones que ameriten la restricción o suspensión de derechos o garantías.

El artículo 50 de la Constitución establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Así, el primer acercamiento nos indica que estamos ante un Congreso bicameral, cuya composición analizaremos en el siguiente apartado.

Ahora bien, el primer paso para conocer a un órgano legislativo comprende el estudio de la forma en que sus miembros son electos. En el caso de México, esto implica una dificultad adicional, pues las reformas, que han buscado asegurar que todas las vertientes políticas –o al menos la mayoría– encuentren espacios en el Parlamento, han complejizado el procedimiento. En ese sentido, a continuación revisaremos sucintamente la naturaleza de los partidos políticos, así como su forma de financiamiento, y los procedimientos de elección de diputados y senadores de la República.

1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como finalidad "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y –como organizaciones de ciudadanos– hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales".

Lo anterior trae las siguientes consecuencias: (i) los partidos políticos solamente pueden formarse por ciudadanos y estos solo pueden afiliarse de manera libre e individual, por lo que está prohibida la afiliación corporativa (esto significa que ni siquiera las organizaciones sociales, gremiales o sindicatos pueden obligar a ninguno de sus miembros a adherirse a algún partido político); (ii) los partidos políticos nacionales, para subsistir, deben obtener al menos el 3% del total de la votación válida emitida en la elección para la renovación del Poder Ejecutivo Federal o de las cámaras del Congreso –en caso contrario, pierden el registro–; y (iii) los partidos políticos son subvencionados por el Estado, pues el texto constitucional señala que para que estas agrupaciones políticas cuenten de manera equitativa con elementos que les permitan llevar a cabo sus actividades, recibirán un financiamiento público para su funcionamiento y para sus campañas electorales, sin perjuicio de que por sus propios medios también consigan financiamiento privado.

Esto nos coloca en un escenario en el que la carga financiera de las elecciones está depositada mayoritariamente en el presupuesto público, lo que tiene la intención de asegurar equidad en la competencia electoral, pero también pretende evitar que dinero privado que pudiera adolecer de alguna ilicitud se filtre en las campañas políticas. En el mismo sentido, este financiamiento también es una forma de fortalecer la fiscalización del gasto. Sobre la efectividad de este tipo de control debería debatirse en otro espacio, pero vale la pena para los efectos de este texto mencionar que esta característica del sistema electoral mexicano tiene profundas consecuencias en la vida parlamentaria.

> UN PARTIDO QUE NO GANÓ NINGUNA ELECCIÓN DISTRITAL (UNINOMINAL) PUEDE OBTENER DIPUTADOS QUE LO REPRESENTEN EN LA CÁMARA, FOMENTÁNDOSE LA PLURALIDAD DE ESTA Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS DECISIONES DEMOCRÁTICAS EN EL PARLAMENTO.

En efecto, el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fija, de acuerdo con la Constitución, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la unidad de medida y actualización.[14] El 30% de la cantidad que resulte se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria; y el 70% restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados anterior inmediata. Como puede verse, a mayor votación a favor de un partido político en la elección de diputados, mayor monto económico recibirá dicho partido para sus actividades ordinarias.

Esta relación entre recursos públicos y porcentaje de votación, en la elección de diputados, convierte a ese proceso electoral en estratégico, pues el mayor dominio de los distritos electorales federales asegura mantener el más alto índice de financiamiento, con lo que partidos y legisladores se ven compelidos a mantener la hegemonía electoral en sus distritos.

Si bien es cierto que la Constitución y la ley permiten que en México los partidos políticos cuenten con financiamiento privado, la teleología de los principios constitucionales apunta a que este tipo de subvención debe ser notoriamente menor que la otorgada por el Estado. Por tal motivo, aún no es común que existan eventos recaudatorios privados como en otras naciones, y tampoco se ha profundizado en su estudio y análisis estadístico.

Este tipo de financiamiento electoral conlleva una consecuencia adicional de importancia estructural: aunque en México ya se permite competir en la búsqueda de puestos de elección popular de manera independiente, la gran mayoría de los legisladores y cargos electos siguen siendo adjudicados a candidatos postulados por partidos políticos, pues estos cuentan con estructura electoral, financiamiento y capacidad de movilización muy superior a los candidatos independientes. Esto se puede constatar al revisar la composición de la Cámara de Diputados, en la que, de los 500 miembros, solamente uno ganó su escaño como candidato independiente.

Como puede observarse, el financiamiento público tiene un efecto importante en la vida parlamentaria, pues mueve a los partidos políticos a contar con mayores espacios en la composición del órgano legislativo. También determina en cierta medida las prioridades de estos al momento de emitir legislación, ya que leyes impopulares pueden acarrear voto de castigo en la próxima elección, y al perder distritos electorales (escaños en la Cámara de Diputados), los partidos políticos también ven reducida la cantidad que les corresponde como financiamiento público.

A continuación, revisaremos el procedimiento de elección de los miembros del Congreso de la Unión, destacando que existen procedimientos diferenciados en ambas cámaras, por lo que en México contamos con cuatro formas de elección de legisladores: dos para la Cámara de Diputados y dos para el Senado.

[14] La unidad de medida y actualización es la referencia económica en pesos mexicanos que se usa para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes y reglamentos. Es fijada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

El Dr. Carlos López Kramsky expone sobre el funcionamiento del Parlamento mexicano en la especialización de Organización y Procedimientos Parlamentarios del Congreso de La República del Perú.

2. ELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros que son electos cada tres años. De estos, 300 son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, en distritos electorales uninominales. Son mejor conocidos como "de mayoría relativa" o "uninominales". Los 200 restantes se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones. Son mejor conocidos como "plurinominales".

A) Diputados de mayoría relativa o uninominales

El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en México existen 300 distritos electorales; en cada uno de ellos se elige un diputado por votación directa de la población. Estos distritos se conforman dividiendo la población total del país entre 300, lo que arroja el número de habitantes que debe integrar cada distrito electoral. Con esta cifra, el Instituto Nacional Electoral (INE) configura los distritos conjuntando municipios –sumando su población– hasta llegar al máximo permitido. Bajo esta lógica, existen zonas rurales con baja población –que obligan a crear distritos que se extienden por varios municipios– y zonas urbanas densamente pobladas en las que conviven más de dos distritos. El factor determinante es la población y no la extensión territorial.

Así las cosas, antes de cada proceso electoral, los partidos políticos postulan a sus candidatos; mientras que los ciudadanos sin partido realizan el procedimiento para adquirir el carácter de candidato independiente. Una vez conformadas las boletas electorales, los candidatos inician las campañas que concluirán con la jornada comicial, en la que toda la población mayor de 18 años, registrada en el padrón electoral y que cuente con credencial de elector, puede votar para elegir al diputado que representará a ese distrito en la Cámara de Diputados.

De esta elección surgen los 300 miembros de la Cámara de Diputados elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa o uninominales, mencionado en párrafos anteriores.

No existe un límite en el número de escaños o curules que un partido político puede obtener mediante este sistema electoral. Aunque en la actualidad ya no sucede, teóricamente, un partido político podría ganar los 300 distritos y así obtener 300 diputados y diputadas uninominales.

Este escenario era mucho más común durante la segunda mitad del siglo XX, cuando existía un partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional o PRI, por sus siglas), lo que generaba que pocas corrientes partidistas e ideológicas tuvieran representación en el Congreso de la Unión, y que las escasas manifestaciones de partidos de oposición, existentes en el Parlamento, no tuvieran posibilidades reales de aprobar legislación o de constituir un contrapeso al partido en el poder.

Lo anterior llegó a su extremo en la elección de Presidente de la República del año 1976, cuando el Partido Revolucionario Institucional postuló como candidato a José López Portillo sin oposición alguna, pues ningún otro partido político registró candidato para ese cargo, lo que generó una severa crisis institucional y de representatividad. Ante ello, en 1977, durante el gobierno del ya Presidente López Portillo, se decidió impulsar una reforma constitucional y legal[15] que permitiera mayor pluralidad en el Congreso de la Unión y que creara condiciones de mayor equidad en el resto de las elecciones. Así surgieron los denominados diputados plurinominales, que estudiaremos enseguida.

B) Diputados plurinominales

Como mencionamos antes, la Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, 300 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa que analizamos en los párrafos anteriores. Los 200 restantes se eligen por el principio de representación proporcional y son comúnmente conocidos como plurinominales.

[15] Para mayores referencias sobre la reforma de 1977, es posible consultar la sección virtual del Museo Legislativo "Los Sentimientos de la Nación", de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, en el sitio web http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm.

La población no vota directamente por estos diputados y tampoco son elegidos conforme al sistema de distritos electorales antes estudiado. Estas son las dos grandes diferencias que permiten que este tipo de representantes populares conformen una vía de acceso al Parlamento para los partidos políticos que no cuentan con la capacidad financiera, de estructura y de movilización para ganar elecciones uninominales o distritales.

Para la elección de estos 200 diputados, el país se divide en cinco circunscripciones electorales plurinominales, integradas por diversos estados de la República, las cuales están constituidas actualmente[16] de la manera siguiente: (i) la primera circunscripción está integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; (ii) la segunda circunscripción está integrada por los estados de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; (iii) la tercera circunscripción por Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; (iv) la cuarta circunscripción por Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y la Ciudad de México; y (v) la quinta circunscripción por Colima, Hidalgo, México y Michoacán.

Por cada una de estas circunscripciones, los partidos políticos elaboran una lista de personas (candidatos) a diputado federal por la vía plurinominal –las llamadas listas regionales– y, de acuerdo con el porcentaje de la votación que cada partido haya obtenido en la elección de diputados uninominales, se le adjudican escaños plurinominales. De esta forma, un partido que no ganó ninguna elección distrital (uninominal) puede obtener diputados que lo representen en la cámara, fomentándose la pluralidad de esta y el fortalecimiento de las decisiones democráticas en el Parlamento.

Ahora bien, para la asignación de estos diputados plurinominales deben seguirse ciertas reglas establecidas en el artículo 54 de la Constitución y en el Título Segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que de manera sucinta resumiremos de la forma siguiente:

- Solo pueden obtener registro de listas regionales los partidos que acrediten que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa (uninominales) en por lo menos 200 distritos electorales.

[16] Para una representación gráfica de los polígonos geográficos que conforman los estados integrantes de las circunscripciones, es posible consultar la página del Instituto Nacional Electoral, en la siguiente dirección electrónica: http://www.ine.mx/documentos/DERFE/Cartografia/Circunscripciones_Electorales.html.

- Solo pueden obtener diputados plurinominales los partidos que además obtengan al menos el 3% de la votación válida emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Adicionalmente, existen dos limitantes importantes en la asignación de este tipo de diputados, pues mientras en la elección de mayoría relativa (uninominal) no hay un límite para los partidos políticos respecto de los distritos que pueden ganar –pues teóricamente un partido con la fuerza electoral suficiente podría llevarse la victoria en los 300 distritos–, en el caso de los plurinominales sí se establecen límites para evitar la sobrerrepresentación.

En efecto, la Constitución establece en su artículo 54, fracción IV, que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, lo que implica que en caso de que un solo partido ganara los 300 distritos electorales uninominales, no recibiría ningún diputado plurinominal, los cuales se repartirían entre los demás partidos políticos que hubiesen cumplido los requisitos de ley.

De igual forma, en ningún caso un partido político podrá tener un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, salvo que esos puntos en exceso se hubiesen generado por sus triunfos en distritos uninominales.

Finalmente, es fundamental mencionar que el artículo 55 de la Constitución establece los requisitos para ser diputado, el cual señala textualmente lo siguiente:

El panel que acompañó a López Kramsky estuvo integrado por el Tercer Vicepresidente del Congreso peruano, Luis Galarreta, y Humberto Negrete, Asesor de la Comisión de México.

«ARTÍCULO 55. PARA SER DIPUTADO SE REQUIERE:

I. SER CIUDADANO MEXICANO, POR NACIMIENTO, EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS.

II. TENER 21 AÑOS CUMPLIDOS EL DÍA DE LA ELECCIÓN.

III. SER ORIGINARIO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EN QUE SE HAGA LA ELECCIÓN O VECINO DE ESTA CON RESIDENCIA EFECTIVA DE MÁS DE SEIS MESES ANTERIORES A LA FECHA DE ELLA.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. NO ESTAR EN SERVICIO ACTIVO EN EL EJÉRCITO FEDERAL NI TENER MANDO EN LA POLICÍA O GENDARMERÍA RURAL EN EL DISTRITO DONDE SE HAGA LA ELECCIÓN, CUANDO MENOS 90 DÍAS ANTES DE ELLA.

V. NO SER TITULAR DE ALGUNO DE LOS ORGANISMOS A LOS QUE ESTA CONSTITUCIÓN OTORGA AUTONOMÍA, NI SER SECRETARIO O SUBSECRETARIO DE ESTADO, NI TITULAR DE ALGUNO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A MENOS QUE SE SEPARE DEFINITIVAMENTE DE SUS FUNCIONES 90 DÍAS ANTES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero Presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiese separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los Presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.

VI. NO SER MINISTRO DE ALGÚN CULTO RELIGIOSO.

VII. NO ESTAR COMPRENDIDO EN ALGUNA DE LAS INCAPACIDADES QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 59».

3. ELECCIÓN DE MIEMBROS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Continuando con el estudio de la forma de elección de los legisladores federales mexicanos, encontramos que en el Senado de la República existen dos procedimientos distintos, los cuales siguen los mismos principios que los utilizados para elegir a los diputados (mayoría relativa y representación proporcional o plurinominales), pero difieren sustancialmente en el mecanismo.

A. Senadores de mayoría relativa; de primera minoría y plurinominales

El Senado de la República está compuesto por 128 senadores y se renueva por completo cada seis años. De ellos, 96 son elegidos mediante elección directa. A diferencia de los diputados, los senadores no se eligen por distrito electoral, sino por estado. Cada estado de la República, así como la Ciudad de México, aportan tres senadores en cada elección.

Para lograr lo anterior, cada partido político constituye una fórmula de dos candidatos propietarios por cada estado, con sus respectivos suplentes, quienes compiten en la jornada comicial. El partido que obtenga más votos en toda la entidad federativa obtiene dos escaños (los dos integrantes de la fórmula), mientras que el partido que queda en segundo lugar en la votación adquiere un escaño en el Senado (solo uno de los integrantes de la fórmula), a quien se le denomina senador de primera minoría.

Así, tenemos que de los 96 senadores que se eligen por votación directa, 64 son elegidos por el principio de mayoría relativa (la fórmula que ganó la elección), mientras que 32 se eligen por el principio de primera minoría.

Los 32 senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional o plurinominales, mediante el sistema de lista nacional en una sola circunscripción que abarca todo el país. Es decir, al igual que en la elección de diputados, los partidos políticos elaboran una lista de candidatos por la vía plurinominal; dependiendo de la votación que cada uno obtenga en la elección a nivel nacional, le serán adjudicados los senadores plurinominales correspondientes.

Finalmente, es importante destacar que el artículo 58 de la Constitución establece que, para ser senador, se requieren los mismos requisitos que para ser diputado federal, excepto la edad, que es de 25 años cumplidos al día de la elección.

B. Reelección de legisladores

En México, desde la época de la Revolución Mexicana, cuando Francisco I. Madero levantó un movimiento armado en contra del entonces Presidente Porfirio Díaz Mori, el principio de no reelección ha sido un faro inextinguible del sistema político. La Revolución Mexicana se alzó en contra de un régimen que se había perpetuado en el poder y logró que, durante casi un siglo, la reelección estuviera terminantemente prohibida para todos los cargos públicos de elección popular. Esto ha cambiado en los últimos años, pues el decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, estableció en el artículo 59 de la Constitución que los senadores podrán ser electos por dos periodos consecutivos (12 años) y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años), siempre y cuando la postulación se realice por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiese postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Estas disposiciones reformadas no han sido aplicadas aún, pues el propio decreto de reforma estableció en su artículo 11 transitorio que la misma será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral del año 2018. Por tal motivo, aún no existen casos de aplicación ni experiencia alguna que pueda darnos un parámetro sobre el funcionamiento de este mecanismo de reelección. Lo que sí podemos atisbar es que la misma se encuentra atada, de nueva cuenta, al régimen de partidos políticos, pues los legisladores que deseen reelegirse no podrán hacerlo libremente a través de los colores de un partido distinto al que los llevó al escaño.

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una vez que hemos analizado la forma de elección de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, es menester estudiar la estructura orgánica del Congreso General, sus divisiones, sus órganos de gobierno y la forma en que se organiza y desahoga el trabajo legislativo.

Como ya hemos adelantado, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es bicameral, pues está compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Cada cámara tiene estructuras similares pero no idénticas, aunque ambas se basan en el sistema de comisiones para substanciar el intenso trabajo legislativo e incluso el de control político.

Ambas cámaras funcionan en periodos específicos establecidos en la propia Constitución y en la ley. Así, tenemos que ambas funcionan en periodos ordinarios que van del 1 de septiembre de cada año al 15 de diciembre del mismo[17], y del 1 de febrero de cada año al 30 de abril del mismo. El resto del año se considera periodo de receso, en el que la Comisión Permanente asume las funciones legislativas.

[17] En los años en que inicie la administración del Presidente de la República, el periodo ordinario de sesiones será del 1 de agosto al 31 de diciembre.

En caso de ser necesario y existiendo consenso entre los grupos parlamentarios de una o ambas cámaras, la Comisión Permanente puede convocar a periodo extraordinario de sesiones, que durará lo estrictamente necesario para desahogar los temas que incluyan la agenda pactada.

De esta manera, el Congreso de la Unión funciona todo el año, ya sea a través del trabajo ordinario del Pleno de las cámaras de Diputados y Senadores, a través de trabajos extraordinarios de una o ambas cámaras o mediante la labor de la Comisión Permanente.

A. El Senado de la República

El Senado de la República basa su labor legislativa en un robusto sistema de comisiones, mientras que el trabajo administrativo y de concertación política está conferido a sus órganos de dirección y, en última instancia, las decisiones se concentran en el Pleno.

a) El Pleno

Como toda asamblea deliberativa, el máximo órgano es el Pleno, por lo que constituye la instancia superior de la cámara, en donde se discute y, en su caso, se aprueban los proyectos legislativos que las comisiones, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o los senadores pongan a su consideración. En él participan los 128 senadores sin mayor restricción que el orden de los trabajos legislativos que se impongan por la propia asamblea a través de la Mesa Directiva.

Las determinaciones del Pleno se toman, en el común de los casos, por mayoría simple, excepto en los casos en que la propia Constitución o la ley requieran mayorías calificadas; por ejemplo, en la aprobación de reformas constitucionales. Sus sesiones son públicas y son transmitidas por el Canal del Congreso en televisión e internet; incluso, las cuentas institucionales de la cámara en redes sociales dan seguimiento en tiempo real a los hechos que se suscitan.

b) Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano encargado de la administración de los trabajos del Pleno. Está integrada por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro secretarios elegidos en sesión plenaria. Dura en ejercicio un año legislativo (septiembre-agosto) y sus miembros pueden ser reelectos.

De acuerdo con los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entre las funciones más importantes de la Mesa Directiva, en especial de su Presidente, están presidir los trabajos de la cámara; conducir los debates y votaciones del Pleno; conducir las relaciones con la Cámara de Diputados, con los poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación, con los poderes de los estados y de la Ciudad de México; así como remitir los asuntos a las comisiones de acuerdo a la materia.

El Presidente de la Mesa Directiva posee también la facultad de representación jurídica del Senado y es el responsable de abrir, dirigir, suspender y/o clausurar los trabajos del Pleno, auxiliado, en su caso, por los Vicepresidentes.

Para garantizar la pluralidad del órgano legislativo, la Presidencia de la Mesa Directiva es rotatoria. Se evita así que un solo grupo parlamentario la mantenga de manera permanente. Por ello, de conformidad con los acuerdos parlamentarios que se adopten, cada año se elige un nuevo Presidente integrante de un grupo parlamentario distinto, aunque los Vicepresidentes y secretarios son comúnmente reelegidos.

c) Junta de Coordinación Política (Jucopo)

El trabajo legislativo requiere de consensos. Bajo esta premisa, el Congreso de la Unión ha desarrollado órganos de coordinación política que permiten que las distintas visiones converjan y se abra el camino para la toma de acuerdos entre grupos parlamentarios.

En este contexto, en el Senado de la República se cuenta con la Junta de Coordinación Política, comúnmente conocida como Jucopo, la cual se forma con los coordinadores de los grupos parlamentarios, más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo parlamentario que constituya la primera minoría.

La facultad más importante que tiene la Junta es la de promover los acuerdos necesarios para agilizar los trabajos legislativos y elaborar la agenda legislativa para cada periodo ordinario de sesiones. Además, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, también posee atribuciones para presentar propuestas con punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que tengan una posición política de la cámara, así como proponer la integración de comisiones y de la Comisión Permanente.

El artículo 81 de la misma Ley Orgánica establece que la Presidencia de la Junta se otorga al coordinador de grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado en la Junta, pero esto es poco común en México desde hace varias legislaturas. La pluralidad política y la lucha democrática en las urnas han permitido distribuciones más equitativas en la cámara, por lo que en estos casos la Presidencia se ejerce de manera alternada anual, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que tengan al menos el 25% de senadores del total de la cámara, iniciando con el de mayor número de senadores.

d) Comisiones legislativas

Como mencionamos en párrafos anteriores, el Congreso en México basa su trabajo legislativo fundamentalmente en un cuerpo de comisiones especializadas por materia. Estas comisiones se integran por un Presidente y dos secretarios, así como con hasta 15 senadores de los distintos grupos parlamentarios, a quienes interese la temática.

Las decisiones se toman por mayoría de votos de sus integrantes, y sus reuniones pueden ser públicas o privadas. Normalmente, en aras de la transparencia legislativa, las comisiones sesionan de manera pública.

Las comisiones también cuentan con un secretario técnico y un cuerpo de asesores que se dedica al análisis de las distintas iniciativas, puntos de acuerdo y productos legislativos.

Este cuerpo de asesores puede pertenecer al servicio civil de carrera de la cámara o ser contratado de manera eventual. En las sesiones de la comisión, el secretario técnico y los asesores solo cuentan con voz en caso de que el Presidente de la misma así lo requiera para clarificar algún documento.

El Senado cuenta con tres tipos de comisiones: ordinarias, bicamerales y especiales. Las ordinarias son aquellas que están establecidas en la Ley y el Reglamento del Senado, por lo que su existencia es permanente y están dedicadas al análisis de los productos legislativos de una materia específica. Estas son las únicas comisiones que pueden emitir dictámenes de iniciativas de ley, que luego de ser presentados y aprobados por el Pleno del Senado podrían convertirse en ley. Actualmente existen 64 comisiones ordinarias, pero ello puede variar en razón de las necesidades de la propia cámara, reformando previamente el Reglamento.

Las comisiones bicamerales también están contempladas en la Ley, el Reglamento o en leyes específicas.[18] Tienen a su cargo el estudio de temas que deben ser de conocimiento de ambas cámaras del Congreso de manera conjunta. Actualmente, existen cuatro comisiones de este tipo (de Concordia y Pacificación; de Seguridad Nacional; del Canal de Televisión del Congreso de la Unión; y del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión).

Finalmente, las comisiones especiales tienen una naturaleza temporal o transitoria, pues las mismas no están contempladas en la Ley o el Reglamento, ya que son creadas por acuerdo del Pleno de la cámara, cuando este considera que hay una problemática o tema que, por su trascendencia, requiere la intervención del Senado, ya sea para investigar un suceso o para llevar a cabo un acto o celebración. Estas comisiones desaparecen una vez que concluyen el objeto para el cual fueron creadas.

Cabe destacar que los senadores que ocupen los cargos de Presidente o Vicepresidentes de la Mesa Directiva no pueden integrarse a ninguna comisión como miembros, aunque sí pueden acudir a las sesiones de cualquier comisión con voz, como cualquier otro legislador que no sea integrante de la misma.

e) Grupos parlamentarios

Finalmente, en la organización interna del Senado de la República debe subrayarse la importancia que tienen los grupos parlamentarios, los cuales no son parte de la estructura de la cámara, pues son organizaciones que los senadores de un mismo partido integran para el mejor cumplimiento de sus tareas. Estos se componen de al menos cinco senadores. Al interior se nombra un coordinador y otros cargos directivos para su representación; el coordinador participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

Los grupos parlamentarios integran a todos los senadores que fueron elegidos por un mismo partido político y a aquellos que hubiesen renunciado al suyo para integrarse a

[18] Un ejemplo de comisión bicameral creada por una ley específica es la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), que deriva de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuyo objeto es establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas.

otro, una vez que hubiese iniciado la legislatura. Esto nos abre la puerta para conocer que en México no existe la disciplina partidista que hay en otros países, en los que los legisladores no pueden cambiar de bancada o grupo parlamentario y tampoco pueden votar de manera libre.

En México, los legisladores (senadores y diputados) tienen la libertad de integrarse en el grupo parlamentario del partido que los postuló o, en caso de renunciar al mismo, pueden también adherirse al del partido político al que libremente se afilien posteriormente; incluso, pueden optar por no integrarse a ningún grupo.

Asimismo, los legisladores tienen la libertad para decidir el sentido de su voto en las discusiones legislativas y, aunque los grupos parlamentarios normalmente determinan, de acuerdo con los intereses de cada partido, el sentido del voto de sus integrantes, en no pocas ocasiones diversos legisladores han votado en contra o se han abstenido. En estos casos no existe sanción alguna para el senador, pues la Constitución les garantiza dicha libertad, otorgándoles fuero legislativo que los hace inmunes a cualquier sanción derivada del desarrollo de su trabajo como legisladores, lo que eminentemente incluye la libertad de opinión en tribuna, así como el voto libre.

B. La Cámara de Diputados

La estructura de la Cámara de Diputados es muy similar a la del Senado de la República y sus funciones son en esencia las mismas; no obstante, existen diferencias que deben ser resaltadas.

a) El Pleno y la Mesa Directiva

Al igual que en el Senado, el Pleno de la Cámara de Diputados es el máximo órgano en su estructura, en el cual participan los 500 diputados sin restricción alguna, salvo el orden que imponga el Presidente de la Mesa Directiva en aras de dirigir el trabajo legislativo de manera eficiente.

Asimismo, la Cámara de Diputados cuenta con una Mesa Directiva que tiene prácticamente las mismas funciones que en el Senado. Esta también cuenta con un Presidente, tres Vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario (actualmente existen ocho) elegidos en sesión plenaria. La Mesa Directiva dura en ejercicio un año legislativo y sus miembros pueden ser reelectos. Al igual que en el Senado, la Presidencia de la Mesa es rotatoria para garantizar que diversos grupos parlamentarios puedan dirigir los trabajos durante la legislatura.

Una característica adicional es que el Presidente de la Mesa Directiva, además de ser el representante de la Cámara de Diputados, es también el representante del Poder Legislativo cuando este se encuentra sesionando en el Congreso General –tal y como se establece en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos– por ejemplo, durante la toma de posesión del nuevo Presidente de la República.

b) La Junta de Coordinación Política (Jucopo) y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

En la Cámara de Diputados también existe una Junta de Coordinación Política que está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, tal y como hemos revisado en el caso del Senado; empero, a diferencia de aquel, en esta colegis-

ladora esta Junta no cuenta con la atribución para establecer el programa o agenda de trabajo legislativo, lo que queda a cargo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Conferencia está integrada, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, por el Presidente de la cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política; es decir, es un órgano que incluye a ambas estructuras directivas. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

Esta Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

i) Establecer la agenda legislativa del periodo ordinario de sesiones.
ii) Establecer el calendario para el desahogo de la agenda legislativa.
iii) Integrar el orden del día de cada sesión.
iv) Definir las formas en que se darán los debates y discusiones de los puntos señalados en el orden del día.
v) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos.

Es atribución del Presidente de la Mesa Directiva presidir la Conferencia y supervisar el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. Esta Conferencia debe adoptar sus resoluciones por consenso, pero en caso de no alcanzarse, se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, sin que el Presidente de la Conferencia pueda votar, salvo en el caso de que exista empate.

c) Comisiones y grupos parlamentarios

La Cámara de Diputados también cuenta, para el cumplimiento de sus funciones, con comisiones que trabajan en las materias de su competencia. Estas están organizadas de una forma similar a las descritas en el Senado de la República, pues cuentan con un Presidente, diversos secretarios (no limitados a dos como en el Senado) y diputados de los distintos grupos parlamentarios, los que podrán pertenecer hasta a tres de ellas.

En esta cámara también se permite que las reuniones de las comisiones sean públicas o privadas, y sus decisiones son aprobadas por la mayoría de votos de sus integrantes. De nuevo, es de resaltar que son excepcionales las sesiones de comisiones que no tienen el carácter de públicas.

Las comisiones se componen hasta de 30 diputados, excepto la de Hacienda y Crédito Público, en la que pueden participar más legisladores, ya que es en su seno en donde se discute el presupuesto de egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

La cámara tiene, al igual que en su colegisladora, comisiones ordinarias, bicamerales y especiales o de investigación, las cuales tienen las mismas funciones que las descritas en el apartado anterior.

Finalmente, debe mencionarse que en la Cámara de Diputados los legisladores también se organizan en grupos parlamentarios, de la misma forma que hemos visto al analizar la configuración del Senado de la República.

C. Atribuciones y competencias del Congreso de la Unión

Al ser un Congreso bicameral –que se acoge al espíritu que dio vida al Congreso del vecino país Estados Unidos de América–, el Congreso mexicano pretende una representación diferente en cada cámara. La Cámara de Diputados representa al pueblo, por lo que es más numerosa y su forma de elección está diseñada para contar con un representante popular cercano a la población. Por su parte, el Senado está diseñado para representar a los estados de la Federación, por lo que la elección y número de sus miembros está ligada a las entidades federativas que componen la República. Hay que subrayar que, derivadas de esas diversas concepciones, ambas cámaras también presentan diferencias en algunas atribuciones.

Asimismo, debido a que México es una república federal, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos solamente cuenta con las facultades que tiene expresamente establecidas en la Constitución; es decir, a diferencia de otros países, en los que el Parlamento puede legislar sobre cualquier tema o materia, el Congreso mexicano no puede hacerlo y debe limitarse a las materias que le están permitidas.

En efecto, en México, el sistema federal conlleva la coexistencia de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. No existe una relación de suprasubordinación entre ellos, pues cada uno posee un ámbito de competencia distinto, en el cual es la máxima autoridad. Así, los dos primeros órdenes (el federal y el estatal) cuentan con atribuciones para legislar en sus respectivos fueros (fuero federal o fuero común) y cuentan con órganos legislativos.

Con esto es posible observar que, además del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, existen otros 32 congresos[19] unicamerales,[20] en igual número de entidades federativas.

Este diseño forzó al Poder Constituyente a crear una cláusula de facultades residuales contenida en el artículo 124 de la Constitución, la cual establece textualmente lo siguiente:

> «Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias».

Con esto, tenemos que la función legislativa en México está distribuida entre diversos poderes legislativos, por lo que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos solo puede emitir leyes federales, o generales, cuando así lo establezca la Constitución, y no puede regular materia alguna que no le esté expresamente conferida.

[19] Actualmente, el Distrito Federal cuenta con una Asamblea Legislativa, pero en cuanto se expida la nueva Constitución de la Ciudad de México y entre en vigor la nueva configuración jurídica y orgánica de la ciudad, esta también contará con un congreso.
[20] Los congresos de las entidades federativas solo se componen por una Cámara de Diputados.

Por ello, la competencia del Congreso de la Unión está limitada a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual solamente se establece aquí como referencia, pues debido a su extensión es imposible reproducirlo en este espacio.

Así, la cláusula de facultades residuales de la Constitución obliga a que, en caso de duda sobre la competencia para expedir una ley por parte del Congreso de la Unión, se tenga que revisar el catálogo de materias que le están conferidas y, en el supuesto de no estar contemplada en él, la competencia favorece a los congresos de las entidades federativas. Para que el Congreso de la Unión pudiera legislar sobre esa específica materia tendría que reformar el artículo 73 constitucional para incluirla en el catálogo.

Ahora bien, existen materias en las cuales la propia Constitución establece la concurrencia de facultades de la Federación, los estados y los municipios. Estas facultades se denominan concurrentes, y están restringidas a las materias que expresamente así se contemplan en el texto constitucional; por ejemplo, la seguridad pública.

Estas facultades concurrentes deben ser reguladas por leyes generales, expedidas por el Congreso de la Unión, las cuales son obligatorias para todos los órdenes de gobierno. Las leyes generales son el piso normativo para todos los ámbitos de competencia (federal o estatal) por lo que si bien estos pueden expedir sus propias leyes, estas no pueden vulnerar los mínimos establecidos en las leyes generales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sendos criterios jurisprudenciales que clarifican el panorama y que, por su utilidad práctica, se reproducen a continuación:

«Época: Novena época Registro: 172739 Instancia: Pleno Tipo de tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P. VII/2007 Página: 5 LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales –esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal–, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el poder revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a

este a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el 20 de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 20 de marzo de 2007.

Nota: En la sesión pública de 13 de febrero de 2007, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc. Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada». "Época: Novena época Registro: 165224 Instancia: Pleno Tipo de tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, febrero de 2010 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 5/2010 Página: 2.322 LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. De ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas, tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, ya que se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a esta. Acción de inconstitucionalidad 119/2008. Diputados integrantes de la Cuarta Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

El Tribunal Pleno, el 15 de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 15 de febrero de 2010».

Finalmente, es imperativo señalar que el Congreso de la Unión también tiene facultades para emitir las leyes únicas o nacionales, las cuales son válidas y obligatorias para todos los ámbitos de competencia, y solo pueden ser expedidas cuando la Constitución así lo establece en su artículo 73. Solo existen cuatro leyes con esta característica, las cuales

son el Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; la Ley Nacional de Ejecución de Penas; y la Ley Nacional de Justicia Penal para Adolescentes.

A diferencia de la regulación que permiten las leyes generales, en las materias reguladas por las leyes únicas o nacionales, los estados no tienen competencia para emitir su propia legislación, por lo que la expedida por el Congreso de la Unión es válida y vigente para todas las entidades federativas y la Federación.

Con ello, podemos resumir la competencia del Congreso de la Unión de la forma que sigue:

i) Solo puede legislar sobre las materias que le están conferidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las demás materias están reservadas a los congresos de los estados.
ii) Solo puede emitir leyes federales que obligan a las autoridades de los tres poderes del ámbito federal o a particulares cuando el acto esté relacionado con una función competencia de una autoridad federal.
iii) Es el único órgano legislativo que puede expedir leyes generales, siempre y cuando la Constitución así se lo permita.
iv) Es el único órgano legislativo que puede expedir leyes únicas o nacionales en los casos así establecidos por la Constitución.

D. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

En ese orden de ideas, es menester señalar ahora que así como los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión tienen competencias diversas, también las cámaras que integran el Congreso federal poseen algunas atribuciones exclusivas.

Así, las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados están relacionadas con la vida política interna del país, la regulación del gasto público y la declaración de culpabilidad de los servidores públicos que sean sometidos a juicio de procedencia (juicio político).

De manera enunciativa, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran contenidas en el artículo 74 de la Constitución y regulan las siguientes materias:

i) Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo.
ii) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.
iii) Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición; así como de los demás empleados superiores de Hacienda.
iv) Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
v) Declarar si proceder o no penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

vi) Conocer las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.
vii) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
viii) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
ix) Designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En estos casos, el Senado de la República no tiene competencia alguna, destacando, por su importancia, la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Debe aclararse aquí que en México existen dos instrumentos normativos que regulan las finanzas públicas por ejercicio fiscal: la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos (el cual, al no ser aprobado por ambas cámaras no alcanza el rango de ley). El Senado y la Cámara de Diputados aprueban cada año la Ley de Ingresos –que establece los impuestos, derechos e ingresos de la Federación–, pero en el caso del Presupuesto de Egresos, la facultad para aprobarlo es exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que ha generado que en los últimos años haya diversas propuestas para incluir al Senado en dicho proceso de aprobación.

E. Facultades exclusivas del Senado de la República

De igual forma, el Senado cuenta con atribuciones exclusivas, las cuales están contenidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son las siguientes:

i) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
ii) Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
iii) Ratificar los nombramientos que el mismo Presidente de la República haga de los secretarios de Estado, en caso de que este opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

iv) Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
v) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.
vi) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, de nombrar un titular del Poder Ejecutivo provisional.
vii) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos acuda con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.
viii) Erigirse en jurado de sentencia para dar a conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.
ix) Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que someta dicho funcionario.
x) Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.
xi) Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
xii) Nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
xiii) Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal.

Destaca en estas facultades que el Senado tiene exclusividad en materia de política exterior, así como en cuanto a aprobación de tratados internacionales que hayan sido firmados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que será retomado en el último apartado de este texto.

F. La Comisión Permanente

Finalmente, en la parte orgánica del Congreso de la Unión es indispensable mencionar que durante sus recesos la actividad del órgano legislativo no se detiene, pues entra en operación la Comisión Permanente, la cual –de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución– está compuesta por 37 miembros –de los que 19 serán diputados y 18 senadores– y tendrá las siguientes atribuciones:

i) Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional.
ii) Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.
iii) Recibir las iniciativas de ley, observaciones a los proyectos de ley o decretos que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas.
iv) Acordar por sí misma, o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una

sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

v) Conceder licencia hasta por 60 días naturales al Presidente de la República.

vi) Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

vii) Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

III. PROCESO LEGISLATIVO Y FUNCIÓN DE CONTROL Y SEGUIMIENTO EN MATERIA DE INCORPORACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

Una vez que hemos estudiado someramente la elección de legisladores, así como la estructura orgánica y facultades del Congreso de la Unión, es de vital importancia revisar el proceso legislativo federal.

A. Derecho de iniciativa de ley

En México, existen diversos actores que pueden presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Estos están mencionados en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son:

I. El Presidente de la República
II. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión
III. Las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México
IV. Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0,3% de la lista nominal de electores

Todas las iniciativas siguen el mismo proceso legislativo, excepto aquellas que sean catalogadas como iniciativas preferentes por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Explico.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiese presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. En estas no pueden incluirse iniciativas que reformen la Constitución.

A estas iniciativas se les da un carácter de preferente y cada cámara del Congreso de la Unión cuenta con 30 días naturales para discutirlas y, en su caso, aprobarlas o desecharlas. En caso de que una cámara no lo haga en ese plazo, la iniciativa o minuta se listará como primer asunto del orden del día en la sesión siguiente, tal y como se presentó.

B. Proceso legislativo

Con excepción de los casos en que una cámara tiene facultades exclusivas sobre una materia, en el Congreso de la Unión ambas colegisladoras deben aprobar las iniciativas para que puedan considerarse como proyectos de ley del Congreso y remitirlos al Poder Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, en su caso.

Así, el proceso legislativo en México cuenta con tres operadores legislativos fundamentales: la Cámara de Diputados, el Senado de la República y el Presidente de la República.

Debido a que no en todos los casos los tres operadores legislativos están de acuerdo con las iniciativas o las minutas aprobadas por los demás, se generan diversos supuestos, los cuales están plasmados en los artículos 71 y 72 de la Constitución, y que textualmente son los siguientes:

SUPUESTO 1 (Artículo 72, fracción A de la Constitución)
«Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, que, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente».

SUPUESTO 2 (Artículo 72, fracción B de la Constitución)
«Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción. Vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente».

SUPUESTO 3 (Artículo 72, fracción C de la Constitución)
«El proyecto de ley o decreto, desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por esta es sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación».

SUPUESTO 4 (Artículo 72, fracción D de la Constitución)
«Si algún proyecto de ley o decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la

misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones».

SUPUESTO 5 (Artículo 72, fracción E de la Constitución)
«Si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora es aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora son reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes».

SUPUESTO 6 (Artículo 72, fracción G de la Constitución)
«Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año».

SUPUESTO 7 (Iniciativa preferente. Artículo 71 de la Constitución)
«Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas».

Como puede observarse, aunque existen muchos supuestos normativos que pueden actualizarse dentro del proceso legislativo, en México todas las leyes deben pasar por el mismo procedimiento; es decir, deben ser aprobadas por ambas cámaras, de manera sucesiva, y deben ser promulgadas por el titular del Ejecutivo Federal, para poder ser publicadas y posteriormente entrar en vigor.

C. FUNCIONES DE CONTROL Y SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

Ahora bien, a diferencia de algunos países latinoamericanos, en México no existen procedimientos específicos o especiales para discutir y aprobar proyectos de ley o iniciativas que incorporan tratados internacionales a la legislación nacional. Tampoco existen mecanismos de seguimiento específicos o especiales a la implementación de tratados internacionales y a las leyes que los regulan a nivel interno.

No obstante ello, sí existen mecanismos genéricos que pueden, en su caso, permitir la realización de esta labor. El artículo 93 de la Constitución establece diversas formas para ejercer actos de control político respecto de las acciones y el desempeño del Poder Ejecutivo Federal, que a continuación resumiremos.

Glosa del Informe Anual del Ejecutivo Federal

La glosa del informe que cada año rinde el Presidente de la República a la nación consiste en la comparecencia de los secretarios del Gabinete del titular del Ejecutivo Federal, a fin de que den cuenta al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Esto se lleva a cabo en el mes de septiembre de cada año, justo después del informe que se rinde el día 1 de ese mes.

En este mecanismo, los diputados y senadores pueden preguntar o solicitar que se les informe la situación en cualquier tema o materia que sea competencia de la Secretaría cuyo titular comparece. El secretario del ramo está obligado a responder dichas solicitudes.

Comparecencia para tratar un asunto específico

Cuando se esté estudiando una ley o algún asunto o negocio, y para ello sea necesario contar con información específica, así como con interacción con los servidores públicos responsables de la materia que se trata, cualquiera de las cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad lo que se les cuestione.

Si bien no existen limitantes para que las cámaras soliciten este tipo de comparecencias, normalmente estas solo se llevan a cabo cuando un asunto tiene una trascendencia política superlativa.

Solicitud de información sobre un tema o asunto específico

El mecanismo más común para solicitar información a la Administración Pública Federal es la solicitud de información por escrito. Esta forma de interacción con el Gabinete del Ejecutivo permite al Congreso obtener la información o documentación que requiere para analizar iniciativas de ley o para dar seguimiento a algún asunto específico, sin tener que convocar al titular de la dependencia o entidad competente.

Así, el cuarto párrafo del artículo 93 de la Constitución establece que cualquiera de las cámaras puede pedir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual debe ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Ante este panorama, si bien en México no se cuenta con un mecanismo específico para que el Congreso de la Unión lleve a cabo un seguimiento o controle la implementación de los tratados internacionales aprobados e incorporados a la legislación nacional, sí es posible que las comisiones de relaciones exteriores del Senado de la República –o cualquier otra que así lo considere necesario para sus labores– soliciten con la frecuencia que deseen la información correspondiente.

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL Y APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

En México existen dos procesos legislativos que se distinguen del utilizado para aprobar las leyes: las reformas a la Constitución y la aprobación de tratados internacionales.

A. REFORMA CONSTITUCIONAL Y APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

El artículo 133 de la Constitución establece la jerarquía de las normas jurídicas en México. Señala que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma –celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado– serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Esto ha llevado a un debate importante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación –que desde la década de los años 90 ha modificado su criterio al respecto–, ya que tradicionalmente la Corte había establecido que al interpretar el artículo 133 constitucional debía considerarse que, siguiendo una idea 'kelseniana', la Constitución estaba por encima de todo el orden jurídico, mientras que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales estaban en un escalón inmediatamente inferior.

Sin entrar a las profundidades del debate sostenido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los últimos 20 años, es importante mencionar que ese criterio ha cambiado profundamente, en especial desde el año 2011, cuando se publicó el decreto que reformó diversos artículos de la Constitución en materia de derechos humanos.

Actualmente, el artículo 1 de la Constitución establece el principio propersona y que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Con ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio consistente en que los tratados internacionales en materia de derechos humanos –debidamente aprobados por México– deben considerarse como una extensión de la Constitución. Por ello, ambos cuerpos normativos están al mismo nivel, pues ambos constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, excepto cuando exista una antinomia entre la Constitución y el tratado, en cuyo caso se privilegiará el texto constitucional.

Esta importancia del texto constitucional ha llevado a que muchas de las grandes reformas jurídicas en México hayan empezado con una reforma constitucional, lo que ha generado que esta máxima norma cuente con un amplio y detallado corpus de derechos humanos reconocidos y reglamentados en el mismo texto constitucional, así como con regulaciones orgánicas que deberían ser propias de leyes secundarias. Mucho del funcionamiento de las instituciones públicas más importantes del país se encuentra previsto en el texto constitucional o en los artículos transitorios de los decretos que lo reformaron.

Así, cuando se habla de adopción de tratados internacionales en materia de derechos humanos, una práctica común en México –aunque no es obligatoria– es adicionar o reformar la Constitución para contemplar expresamente los derechos contenidos en el tratado e incluso ampliarlos. A partir de este punto, el proceso legislativo se enfoca en reglamentar a través de las leyes secundarias lo ya establecido en la Constitución y en el tratado.

Para adicionar o reformar la Constitución, de acuerdo con el artículo 135 de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión (ambas cámaras sucesivamente), por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de los congresos de los estados y de la Ciudad de México.

El embajador del Reino Unido, Anwar Choudhury, entrega el certificado de ponente en el curso de especialización en Organización y Procedimientos Parlamentarios en la Alianza del Pacífico.

Este ente ha sido denominado en varios criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como "Poder Reformador de la Constitución" y constituye la única vía para que la misma pueda ser adicionada o reformada. Cabe aclarar que el artículo 136 de la Constitución no permite la derogación o abrogación de la misma, ni siquiera en casos de rebelión, trastorno público o establecimiento de un gobierno contrario a los principios que esta postula.

B. APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

La aprobación de tratados internacionales es un procedimiento especial, así catalogado por el artículo 230, fracción II, del Reglamento del Senado de la República. Por ello, cuenta con un mecanismo específico para llevarse a cabo, el cual está contemplado en los artículos 237 y 238 del mismo ordenamiento reglamentario.

Como se ha mencionado, el Senado aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba el titular del Ejecutivo, y también tiene la facultad de aprobar la decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

En ese contexto, cuando dichos instrumentos internacionales se reciben en el Senado, la Mesa Directiva los turna a la comisión de relaciones exteriores que corresponda[21] para que esta realice el procedimiento legislativo.

Estos instrumentos también se turnan a otras comisiones cuyas materias se correspondan con el objeto de los mismos, a fin de que coadyuven en el análisis y dictamen.

Es fundamental para las comisiones dictaminadoras cuidar, durante el proceso de dictamen, el cumplimiento de los principios normativos de la política exterior mexicana, así como el interés y la seguridad nacionales.

Todos los tratados o instrumentos internacionales tienen la misma prioridad, excepto aquellos en los que se reconozcan derechos humanos en los términos del artículo 1 constitucional, pues en esos casos el Senado está obligado a dar trámite inmediato y prioritario a su estudio y discusión.

Una vez recibido el instrumento en la comisión correspondiente, esta solicita la opinión de las comisiones codictaminadoras y de los legisladores que la integran. Con ello, se elabora el dictamen y se somete a votación de las comisiones unidas. En caso de aprobarse, pasa al Pleno del Senado para su análisis, discusión y votación.

Cuando el dictamen se aprueba por el Pleno del Senado de la República, se ordena su remisión al titular del Poder Ejecutivo Federal, quien deberá, en su caso, instruir su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Una vez publicado, iniciará su vigencia en el término establecido en el propio decreto. En México, el plazo común para inicio de vigencia de instrumentos jurídicos es el día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

[21] En el Senado de la República existen ocho comisiones de relaciones exteriores, las cuales están especializadas en regiones u organismos internacionales.

COLOMBIA:
CONTEXTO, GENERALIDADES Y ESPECIFICIDADES DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Escrito por: **ALFONSO PALACIOS TORRES.** Doctor en Derecho, ex Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional y Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Parlamentario.

I. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

La Constitución de 1991 cambió por completo el sistema electoral existente en el Estado colombiano. Con el objetivo de hacer más pluralistas e incluyentes las vías de manifestación de la voluntad popular, instauró mecanismos de participación ciudadana, los cuales integraron un sistema de democracia participativa, principio constitucional consagrado en el artículo 3 de la Constitución.

En esta órbita, el sistema electoral previsto para proveer los cargos propios de la democracia representativa, entre los cuales se cuentan los escaños del Congreso, se hizo menos exigente, con miras a garantizar oportunidades a más actores políticos; entre ellos, minorías electorales que tradicionalmente quedaban excluidas de los cargos de representación. En este contexto, se facilitó la creación de partidos políticos y su acceso a la financiación pública, se utilizó un sistema electoral proporcional incluyente –como es el sistema de cociente electoral– y se garantizaron escaños fijos a minorías étnicas –indígenas y afrodescendientes–.

Esta apertura del sistema electoral conllevó que por primera vez tuvieran un espacio minorías políticas y étnicas, que anteriormente se encontraban relegadas de la arena política institucional. Sin embargo, al lado de este resultado positivo, la apertura también conllevó la proliferación de partidos políticos que, lejos de representar nuevos intereses o sectores anteriormente excluidos, correspondían a fracciones de los antiguos partidos –ahora con estructura caudillista– que eran guiados en su actuar por criterios personalistas.

Como es deducible, la proliferación de partidos políticos derivó en un ambiente muy lejano al ideal para alcanzar acuerdos políticos, así como un escenario proclive a la negociación basada en intereses personales de los miembros del Congreso. La fragmentación de los partidos políticos y el distanciamiento entre los congresistas de un mismo partido repercutía de forma negativa en los costos de negociación política y, en consecuencia, en los resultados de la gestión que en cada periodo legislativo tenía el Congreso de la República.

Ante este escenario, se planteó la necesidad de una reforma política que, tras varias modificaciones, finalmente fue aprobada por el Congreso en el año 2003. A continuación, se expondrán los principales elementos de dicha reforma y su repercusión en la dinámica política colombiana a partir de su aprobación.

1.1. LA REFORMA POLÍTICA DE 2003: EL INICIO DEL CAMINO HACIA EL FUNCIONAMIENTO DISCIPLINADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Acto Legislativo 01 de 2003 –en adelante AL 01 de 2003– implicó un cambio radical de los elementos que configuran el sistema electoral en Colombia y, a su vez, que determinan en bastante medida la dinámica de funcionamiento de partidos en Colombia. El objetivo principal fue terminar con el excesivo fraccionamiento de los partidos políticos al interior del Congreso –institución que en el periodo 2002-2006 tuvo miembros de 73 partidos distintos en su interior–, y de esta forma dinamizar y transparentar la dinámica de negociación política entre Ejecutivo y Legislativo.

Para ello, se modificaron seis puntos específicos del sistema electoral, que pasarán a explicarse a continuación:

Presentación de candidatos a elecciones del Congreso de la República. Antes de la reforma, cada partido podía presentar un número ilimitado de listas de candidatos que aspiraban a los mismos escaños dentro de la misma circunscripción electoral. Esto originó que los partidos avalaran casi toda lista de candidatos que solicitaba su respaldo –conocido como aval electoral–, el cual, por cierto, era eminentemente formal y en la inmensa mayoría de los casos no implicaba ningún un apoyo real –en materia de recursos, logística, estrategias de partido, etc.–. Muestra del resultado que se obtenía de esta situación es que, verbigracia, el partido liberal avaló 246 listas de candidatos a las elecciones del Senado de la República, en el año 2002; –e imaginemos entonces cuántos candidatos– para unas elecciones en donde estaban en juego 100 escaños para repartir entre todos los partidos políticos participantes.

> «ACTUALMENTE LA DINÁMICA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA TIENDE AL FUNCIONAMIENTO EN BLOQUES QUE REFLEJAN LOS PARECERES DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS, CON LO CUAL PASO A PASO SE DINAMIZA LA NEGOCIACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.»

Esto generaba total desconocimiento entre los elegidos por un mismo partido, con las consiguientes consecuencias de falta de coordinación de programas políticos, funcionamiento en conjunto inexistente, ausencia de posiciones de partido, etc.

Por esta razón, el artículo 12 de la reforma de 2003, que modificó el actual artículo 262 de la Constitución,[22] estableció que cada partido únicamente podría presentar una lista de candidatos en cada circunscripción en que se eligieran candidatos al Congreso de la República. De esta forma, al tener como sus candidatos solo los de una lista, el partido sería el encargado de elaborarla, apoyarla y coordinar su actuación durante la campaña electoral. Como resultado, por parte del partido existiría un mayor conocimiento de quiénes integran esa lista, a la vez que los candidatos que resulten electos tendrían una mayor cercanía con el partido que los incluyó en su lista única.

Sistema de filtro electoral: el umbral en las elecciones para el Congreso. Otra de las innovaciones del AL 01 de 2003, en el artículo 13, fue el establecer un sistema de filtro electoral, que consiste en que solo serían tomadas en cuenta para efectos de realizar el escrutinio electoral –y, por tanto, asignarles escaños– las listas que obtuvieran un mínimo de votos –en 2003, se estableció como umbral electoral el 2% del total de la votación para el Senado, y el 50% del cociente electoral para la Cámara de Representantes; a partir de una reforma realizada en el año 2009, el porcentaje se ha incrementado a 3% en el caso del Senado–, de modo que las listas que no alcanzaran esa mínima votación no serían incluidas para estos efectos.

Luego de tres elecciones para el Congreso, se ha probado la eficacia de esta medida, pues se ha desincentivado la presentación de listas que, en realidad, están conformadas por candidatos que son fuertes individualmente, pero que no tienen respaldo de un partido político que opere o exista de forma permanente. Así se evitan personalismos que debilitan el funcionamiento institucional al interior del Congreso.

En estos momentos ya es conocido que solo las listas que responden a una formación institucional alcanzan el porcentaje mínimo de votos conocido como umbral, lo cual refleja el gran acierto de su incorporación dentro del sistema electoral colombiano.

Sistema de escrutinio electoral: de la proporcionalidad neutral a la proporcionalidad mayoritaria. A partir del 2003, el sistema de escrutinio con el que se determinan los miembros del Congreso en Colombia es la cifra repartidora, nombre que el artículo 263 de la Constitución utiliza para el conocido sistema D'Hondt. Este sistema, aunque proporcional, determina un reparto que favorece a las fuerzas políticas que han obtenido mayor votación en una contienda electoral. De esta forma, la repartición de los escaños se concentra en un menor número de partidos políticos.

[22] La última modificación hecha a esta disposición constitucional tuvo origen en el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015. Este Acto Legislativo asignó el número 262 al artículo citado –anteriormente era el 263–, aunque su contenido, en lo que a este artículo importa, se mantuvo inalterado.

El embajador del Reino Unido, Anwar Choudhury, entrega a Alfonso Palacios el certificado de ponente al curso de especialización dirigido a los asesores y secretarios técnicos de los países de la Alianza del Pacífico.

Requisitos para el reconocimiento de personería jurídica a los partidos políticos. Con la reforma del año 2003, se modificó uno de los elementos emblemáticos que la Constitución de 1991 había introducido en materia electoral: la facilidad para el reconocimiento de la personería jurídica a partidos políticos –artículo 108 de la Constitución–.

En efecto, a partir de 1991, un partido podía obtener personería jurídica si lograba que por lo menos uno de sus candidatos alcance un escaño en el Congreso de la República; o si presentaba ante el Consejo Nacional Electoral un total de 50 mil apoyos a su programa político; es decir, 50 mil firmas que, en teoría, manifestaran respaldo a su ideario político. A partir de este segundo requisito, muchos partidos alcanzaron la personería jurídica, lo que implicaba una serie de beneficios de gran importancia en materia electoral, entre los que se cuentan: (i) la posibilidad de presentar candidatos con el mero aval del partido –sin que se exigiera ningún requisito adicional a dicho aval–; (ii) franquicia postal para las comunicaciones oficiales del partido; y, tal vez el más importante desde el punto de vista de su eficacia, (iii) participación en la repartición de los fondos públicos dedicados a la financiación del funcionamiento de los partidos, dinero que reciben cada año y que tiene como objetivo cubrir los gastos de funcionamiento de estos partidos políticos.

Manteniendo las ventajas que se derivan de tener personería jurídica, el ordenamiento constitucional colombiano endureció a partir de 2003 las exigencias para obtener este reconocimiento. La nueva regulación determinó que, para obtener personería jurídica, los partidos deberían obtener por lo menos un 2% de los votos válidos que se haya depositado en la elección de la Cámara de Representantes o en la del Senado de la República en el territorio nacional –a partir de otra reforma constitucional realizada por el Acto Legislativo 01 de 2009, este porcentaje se elevó al 3% de la respectiva votación–.

De esta forma, la personería jurídica correspondería a un verdadero apoyo popular –manifestado en votos, y no en meras firmas–, expresado en las elecciones del órgano legislativo.

Funcionamiento en bancadas políticas. Las modificaciones constitucionales expuestas anteriormente llevaron al fortalecimiento del carácter institucional de los partidos políticos. Este carácter institucional, que se manifiesta en mayor coordinación al momento de presentar candidatos, estaría desaprovechado si no se correspondiese con un funcionamiento armónico y grupal al interior del Congreso de la República.

Por esta razón, la reforma tantas veces mencionada hizo preceptivo que los miembros del Congreso, que hayan sido elegidos a partir de una misma lista, operen como bancada política cuando cumplan funciones propias de su cargo. Esto significa, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución colombiana, que las posiciones que manifiesten en los debates y votaciones –tanto en comisiones como en plenarias– deberán ser fruto del acuerdo democrático al que hayan llegado los miembros de la bancada. No podría haberse previsto otra forma de decisión, en tanto la voluntad que los miembros del Congreso manifiesten en ejercicio de sus funciones debe ser fruto de su libre deliberación. En ese sentido, aunque deben seguir directivas del partido político, pues representan la voluntad de la institución, la concreción de cada votación específica solo puede surgir del acuerdo o deliberación que hagan quienes tienen la calidad de representantes del pueblo soberano.

La disciplina de partido en el funcionamiento en bancada se refuerza con la posibilidad que la Constitución, a través de su artículo 108, otorga a estas instituciones de aplicar un régimen disciplinario para aquellos que se separen de la posición de la bancada, sin razón justificada. En ese sentido, la Constitución establece que, en ejercicio del derecho fundamental de libertad de conciencia, la objeción de conciencia es el único mecanismo legítimo para separarse de la posición de bancada; y que serán los estatutos internos de cada partido los que regulen su ejercicio, para determinar en qué casos, ante qué autoridad y mediante qué procedimiento se entiende como válida una excepción de conciencia y, por consiguiente, el distanciamiento de la posición que sostiene la bancada.

Una vez reformados estos elementos del sistema electoral, en el ordenamiento constitucional colombiano, se modificó en no pocos aspectos la dinámica del sistema de elección y el desarrollo de funciones por parte del Congreso.

Los elementos introducidos en el 2003 no solo se han mantenido, sino que una nueva reforma política en 2009 profundizó el alcance de algunos de estos elementos. Como se señaló en su momento, en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009 se previó que la votación necesaria para que un partido obtuviera la personería jurídica sería de 3% a partir de las elecciones de 2014 –se recuerda que la reforma de 2003 había previsto un 2%–. Asimismo, el mínimo de votación requerida para que una lista sea tenida en cuenta al aplicar el sistema de escrutinio electoral pasó de 2% a 3% de los votos depositados a nivel nacional, ya sea para Senado o para Cámara de Representantes.

Lo hasta ahora explicado es muestra del objetivo que las reformas constitucionales han tenido en los últimos tres lustros en Colombia: el funcionamiento institucional de los partidos y movimientos políticos al interior del Congreso de la República. Para ello, (i) se ha reducido el número de partidos con personería jurídica y representación en el Congreso, pasando de 73 partidos en 2002 a un total de 12 partidos[23] para el periodo 2014-2018;[24] (ii) se han reforzado la unidad y coherencia entre los candidatos de un mismo partido que han sido elegidos miembros del Congreso; y (iii) se han implementado elementos propios de la disciplina de partidos, los cuales están encaminados a que sean respetadas las decisiones democráticamente tomadas por los miembros de un determinado partido que sea parte del Congreso.

Actualmente la dinámica del Congreso de la República tiende cada vez más al funcionamiento en bloques que reflejan los pareceres de los principales partidos, con lo cual paso a paso se supera el individualismo que guiaba la decisión política, a la vez que se dinamiza la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Son estos los principales aspectos del sistema electoral colombiano que ayudan a comprender la dinámica de funcionamiento del Congreso de la República.

[23] Información tomada del sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, a través del enlace http://www.registraduria.gov.co/-Partidos-y-movimientos-politicos,317-.html, el día 14 de abril de 2016.
[24] Debe mencionarse que, aunque sin representación en el Congreso, la personería jurídica del partido Unión Patriótica fue reconocida por orden judicial proferida por el máximo juez de la jurisdicción contencioso

2. ESTRUCTURA DEL CONGRESO COLOMBIANO

El Congreso de Colombia está organizado como un órgano bicameral, en donde cada cámara tiene funciones que podrían catalogarse de equilibradas para el ejercicio de las principales competencias.

El Senado de la República es elegido a partir de un proceso electoral realizado en circunscripción nacional. Esta se estableció en 1991 con el objetivo de dar mayores opciones a las minorías políticas existentes en el territorio nacional. En este sentido, se entendió que si los grupos minoritarios podían sumar votos en todo el territorio nacional, disputarían algunos de los escaños en dicha cámara a las fuerzas políticas consolidadas y, por tanto, dominantes en el escenario electoral –artículo 171 de la Constitución–.

Por su parte, la Cámara de Representantes es un órgano de representación territorial, cuya elección se realiza en circunscripciones departamentales y algunas circunscripciones especiales –como la de minorías étnicas y la de colombianos residentes en el exterior–. En dicha cámara, cada departamento tendrá derecho a dos representantes –los cuales son elegidos por votación popular– y a uno adicional por cada 365.000 habitantes que haya dentro de su territorio –artículo 376 de la Constitución–.

De cara a la labor legislativa, los miembros que integran cada cámara se organizan en comisiones de trabajo legislativo, que reciben el nombre de comisiones permanentes o comisiones constitucionales –artículo 142 de la Constitución–. Estas realizan el primer debate y votación de cada cámara sobre un proyecto de ley que esté en el Congreso, para que luego las plenarias hagan el debate final. Al ser este el papel de las comisiones permanentes, es evidente la importancia que las mismas cumplen en el ejercicio de funciones por parte de Congreso.

Además de las comisiones permanentes, en el Congreso pueden existir otros tipos de comisiones, que también ayudan al Congreso en sus diferentes tareas. El Reglamento del Congreso colombiano (en adelante R.C.) prevé la existencia de comisiones legales –artículo 55 del Reglamento del Congreso– y comisiones especiales –artículos 62 y 63 del R.C.–; las primeras, para desarrollar labores diferentes a la actividad legislativa; las segundas, para llevar a cabo labores puntuales y específicas dentro del Congreso de la República. Precisamente, una comisión especial es la encargada de hacer seguimiento a la implementación y profundización del tratado de la Alianza del Pacífico.

En el Congreso colombiano también existen órganos de gobierno y administración, tanto en las plenarias como en las comisiones. Estos corresponden la Presidencia, la Mesa Directiva y Secretaría –artículo 147 de la Constitución y artículo 40 del R.C.–.

El Dr. Alfonso Palacios Torres absuelve las interrogantes de los participantes al curso de especialización en procedimientos parlamentarios.

La Presidencia debe ser ocupada por un miembro de la respectiva corporación, el cual es elegido por el término de un año. Las funciones principales de quien ocupa este cargo serán las relativas a la dirección de los debates –artículo 43 del R.C.–.

La Mesa Directiva colabora con la Presidencia en dicha labor de dirección y, además, le son encargadas labores administrativas, como la determinación del orden del día y la ejecución de sanciones impuestas por las bancadas políticas a sus miembros –artículo 41 del R.C.–. Un aspecto de especial importancia es que la Primera Vicepresidencia de la Mesa Directiva debe ser ocupada por alguna de las minorías políticas que tienen asiento en la corporación, lo cual concreta el principio de pluralismo político –artículo 1 de la Constitución–, pero, además, le otorga un carácter de órgano técnico y neutral en el desarrollo de su labor.[25]

Finalmente, la Secretaría cumple la fundamental labor de ser la que elabora las actas que dan publicidad sobre lo ocurrido en las sesiones de plenarias y comisiones. Adicionalmente, se presenta una situación práctica que aumenta la importancia de la Secretaría en las labores del Congreso: no obstante ser cargos de elección, cuyo periodo es de dos años para las plenarias y cuatro años en las comisiones, es común que exista gran estabilidad en el ejercicio de dichos cargos, de manera que quienes los ocupan por regla general permanecen más de un periodo en ellos. Esto tiene como consecuencia que los secretarios del Congreso suelen tener un conocimiento profundo sobre asuntos técnicos que el ejercicio de funciones obliga a abordar, de manera que son de gran utilidad para el Presidente y la Mesa Directiva –de cada comisión o de las plenarias–. Esto los convierte en la memoria institucional de carácter técnico del Congreso colombiano, lo que en un contexto de ausencia de un cuerpo técnico propio de la institución magnifica su importancia y utilidad en las labores del órgano legislativo –artículos 46 y 47 del R.C.–.

[25] Sobre el principio de participación y pluralismo en la forma de conformación de las Mesas Directivas de las cámaras y comisiones permanentes, puede verse la sentencia C-122 de 2011, proferida por la Corte Constitucional de Colombia.

Esta es la estructura orgánica que la Constitución y el Reglamento del Congreso han dispuesto para la realización de las labores del Congreso de la República y, con especial énfasis en esta descripción, de la labor legislativa, que es la que mayor relación guarda con la incorporación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano.

3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN LEGISLATIVA EN EL CONGRESO COLOMBIANO

Este tema se compondrá de dos apartados, cada uno con la idea de reflejar un aspecto esencial en la comprensión del procedimiento de producción legislativa en el ordenamiento constitucional colombiano.

El primer apartado explicará qué es el principio democrático y cómo su contenido es el fundamento del procedimiento legislativo; posteriormente, se explicarán los aspectos que desde el punto de vista constitucional resultan resaltables del procedimiento legislativo.

Estos dos elementos se completarán con un estudio sobre la necesidad de verificar la adecuación constitucional de los tratados internacionales que son incorporados por el Congreso de la República, tema que será objeto del cuarto apartado de este escrito.

Con estos dos elementos, se espera resaltar la relevancia constitucional del proceso de creación de las leyes, y enunciar los principios constitucionales que sirven de fundamento a su realización en el Estado colombiano.

3.1. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO FUNDAMENTO DEL PROCESO DE CREACIÓN LEGISLATIVA

La democracia es reconocida como elemento esencial de la conformación y funcionamiento del Estado colombiano –artículo 1–. Al ser considerada como un principio esencial en nuestro orden jurídico, su contenido irradia muy variados aspectos del funcionamiento institucional del Estado. Uno de los principales es, sin duda, la actividad de creación normativa que desarrolla el Congreso de la República. De hecho, que el principio democrático se entienda realizado en el discurrir del procedimiento legislativo es la razón para distinguir la ley de los actos administrativos y, por consiguiente, el asignarle a aquella un nivel superior al previsto para estos en la jerarquía de fuentes en el ordenamiento colombiano.

No es superfluo que sea la ley la única norma infraconstitucional que disfruta de un espacio en el ámbito de creación normativa –conocido como cláusula general de competencia del legislador–, que su concepto tenga una perspectiva material en nuestro ordenamiento –desarrollado por un sinnúmero de jurisprudencias de la Corte Constitucional, entre las que se cuenta las sentencias C-1287 de 2001, C-1005 de 2008, C-400 de 2013, C-415 de 2012 y C-412 de 2015–, y que su control jurisdiccional se encargue exclusivamente a la Corte Constitucional, en aplicación del concepto de interpretación acorde con la Constitución.

Aunque el principio democrático se concreta en las más variadas actuaciones del procedimiento legislativo, los contenidos que este principio aporta –y busca garantizarse pueden agrupar en tres subprincipios, todos con fundamento en la Constitución Política colombiana: el principio del pluralismo político –artículos 1, 3 y 133 de la Constitución–, el principio de decisión mayoritaria –artículos 146, 151, 153, 167, entre otros– y el principio de publicidad –artículo 144 de la Constitución–.

El principio de pluralismo político plantea exigencias de naturaleza subjetiva: el órgano que lleva a cabo el procedimiento legislativo debe estar compuesto por las más importantes o relevantes formaciones políticas existentes en la sociedad. Estas acceden a integrarlo como fruto de un procedimiento democrático de elección de representantes por parte de quienes ejercen derechos políticos en la sociedad colombiana.

De esta manera, el pluralismo político exige que las fuerzas políticas que integran el Congreso tengan la oportunidad de participar en las distintas etapas que conforman el procedimiento legislativo por medio del cual se crea una ley. Así, el camino de construcción legislativa consistirá en una seguidilla de etapas, en donde las más relevantes formaciones políticas aporten sus pareceres, presenten su posición, controviertan las razones expuestas por otros grupos y, en general, generen una dialéctica de debate. Esto debe dar pie a un espacio a partir del cual se logre la construcción de conceptos de razón pública que resulten el sumun de las opiniones de los principales sectores ideológicos presentes en la sociedad.

Adicionalmente, las decisiones en desarrollo del procedimiento legislativo deben ser tomadas por la mayoría de los integrantes de ese cuerpo plural, en votación en la que se permita participar a todas las fuerzas que forman parte del Congreso. Es decir, la decisión que surja como decisión tomada por el órgano legislativo, por sus cámaras o alguna de sus comisiones, será aquella decisión que mayor consenso haya suscitado entre los miembros de este órgano o la que mayor número de apoyos haya logrado reunir. El énfasis hecho tiene un objetivo claro: demostrar que el principio mayoritario –además del principio democrático– honra, aplica y desarrolla la igualdad, como fundamento de su principio de decisión. En efecto, el principio de igualdad en el valor del voto –contenido que resulta esencial en las democracias modernas– implica que, como todos los apoyos dentro del procedimiento legislativo tienen el mismo valor, cada decisión tomada reflejará la opción que haya reunido el mayor número de apoyos y, por consiguiente, la que mayor número de congresistas escogieron como la alternativa a seguir. En este sentido, no habrá votos privilegiados que, con fundamento en orden estamental o corporativo, valgan más que el de otros miembros del Congreso.

En el desarrollo del principio mayoritario, encontramos diversas manifestaciones, cada una de las cuales, al exigir una mayoría más estricta o que requiere un mayor consenso que la mayoría que se emplea como regla general de decisión, impone la necesidad de alcanzar un distinto grado de consenso en el seno del Congreso.

A través de esta vía se obtiene una mayor legitimación de la decisión en los temas que se consideran de mayor importancia. En estos casos, se hace obligatorio el apoyo de grupos que usualmente no son necesarios para alcanzar la mayoría simple, lo que reafirma el carácter democrático de las mayorías absolutas y especiales en el proceso de decisión en el Congreso de la República, en tanto ponen a las minorías en una posición privilegiada en desarrollo del proceso legislativo.

Finalmente, el funcionamiento del Congreso de la República concreta el principio de publicidad. En efecto, tanto la creación de documentos, como su sometimiento a consideración, las sesiones en que se debaten y las votaciones en que se toman las decisiones son actos públicos. La publicidad en este escenario se traduce en la exigencia de publicación en la Gaceta del Congreso de los principales documentos que serán objeto de estudio; en la posibilidad de acceso de público y medios de comunicación a las sesiones de comisiones y plenarias; en la votación pública y nominal de cada proyecto de ley –artículo 133 de la Constitución y artículo 1 de la ley 1431 de 2011–; y en la publicación de la ley en el diario oficial –artículo 36 del R.C.–.

De esta forma, se aporta la transparencia que permite el escrutinio ciudadano e institucional al actuar del Congreso, que estudia y decide sobre los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

La democracia así entendida es un principio transversal al procedimiento legislativo, que aporta garantías respecto de la conformación, funcionamiento y principio de toma de decisión, por parte del órgano de representación nacional, en el proceso de elaboración de la ley. Dichas garantías, en un sistema que prevé el control de constitucionalidad del procedimiento legislativo, se convierten en exigencias para la constitucionalidad de las leyes una vez han finalizado su proceso de elaboración.

Por esta razón, las exigencias formales al procedimiento de creación de leyes –hechas al órgano legislativo– generalmente son la concreción de alguno de los subprincipios que integran el núcleo esencial del principio democrático en materia de procedimiento legislativo. Por tal razón, lejos de ser simples exigencias formales, significan la concreción de valores sustantivos de naturaleza constitucional, los que se constituyen, en últimas, en las razones que hacen valioso para el derecho constitucional el análisis del procedimiento legislativo.

3.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

3.2.1. ACTOS PREPARATORIOS

En el proceso de elaboración de una ley resulta pedagógico distinguir, por lo menos, dos tipos de actuaciones: los actos preparatorios y las etapas del trámite en el Congreso.

Los actos preparatorios son instrumentos que se elaboran o actuaciones que se realizan en momentos previos a la presentación del proyecto de ley ante alguna de las cámaras del Congreso de la República. Su finalidad es aportar elementos de juicio al Congreso, así como permitir la realización de principios constitucionales que legitimen el proyecto que se someterá a discusión por parte del Congreso de la República.

Dentro de los actos preparatorios que son instrumentos, se encuentra la exposición de motivos que debe acompañar cada proyecto –artículo 145 del Reglamento del Congreso–.

Dentro de aquellos actos preparatorios que son actuaciones, pueden contarse las consultas que debe hacer el Gobierno nacional con los entes regionales antes de presentar el proyecto de plan nacional de desarrollo, así como la consulta previa que se debe hacer a comunidades indígenas o comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras o raizales cuando un proyecto de ley las pueda afectar directamente –artículo 6 del convenio 169 de 1989 de la OIT y sentencia de unificación (en adelante SU) SU-039 de 1997 de la Corte Constitucional–. En ambos casos, se trata de actuaciones que buscan involucrar de una forma eficaz a quienes se pueden ver afectados por las disposiciones que incluya un proyecto de ley.

Tanto uno como otro tipo de actos preparatorios buscan garantizar la participación y aportar elementos de juicio que permitan al Congreso tomar una decisión acorde con los términos constitucionales. Y en tanto su realización es la vía para concretar o aplicar principios constitucionales, su no realización o los defectos en ella pueden llevar a la declaratoria de 'inexequibilidad' de una disposición o todo un cuerpo normativo.

Una vez presentados o realizados los actos preparatorios, se puede dar inicio al trámite legislativo en el Congreso de la República.

3.2.2. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CONGRESUAL EN COLOMBIA

Las etapas congresuales inician con la presentación del proyecto por parte de alguno de los legitimados para hacerlo.

El proyecto debe ser presentado cumpliendo las exigencias previstas por el artículo 145 del Reglamento del Congreso, disposición que exige: (i) un proyecto de ley organizado por artículos; (ii) que el proyecto deba estar precedido por un título –el cual debe reflejar el contenido del proyecto, de acuerdo con el artículo 169 de la

Constitución–, así como también por el encabezado, que corresponde al texto "el Congreso de la República decreta"; (iii) que el texto articulado redactado en esas condiciones deba estar acompañado de una exposición de motivos, la cual suele describir el problema a partir del cual surge la necesidad de crear o modificar una regulación, el diagnóstico que se hizo del mismo y su correspondiente solución.

El proyecto así organizado es presentado ante la Secretaría General de cualquiera de las cámaras legislativas, pues ambas son competentes para iniciar el procedimiento legislativo, excepto en dos casos (uno de los cuales tiene especial relevancia para el tema que ahora nos convoca): (i) proyectos de ley sobre relaciones internacionales –que en su gran mayoría corresponden a tratados internacionales–, los cuales deben iniciar su trámite en el Senado de la República; y (ii) proyectos de ley que versen sobre asuntos tributarios, los cuales deben iniciar su trámite por la Cámara de Representantes.

Una vez presentado, la Secretaría General de la respectiva cámara legislativa lo debe entregar al Presidente para que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 de la ley 754 de 2002, este lo asigne a la comisión permanente que, de acuerdo con la materia del proyecto, sea la competente.

El Dr. Alfonso Palacios Torres desarrolla la ponencia sobre organización y procedimientos del Parlamento colombiano. Lo acompaña Deborah Inga Zapata, asesora de la Comisión de Perú, quien dirigió la mesa.

Debe recordarse que existen siete comisiones permanentes en cada cámara, que cada una de ellas tiene una serie de materias sobre las que pueden conocer, y que, según su especialidad, dichas comisiones tramitarán el primer y tercer debate de los proyectos de ley –ley 754 de 2002–.

Una vez presentado el proyecto en la comisión permanente, el Presidente de la misma debe designar el ponente o grupo de ponentes encargados –como indica su denominación– de redactar la ponencia con base en la cual se lleve a cabo el primer debate del proyecto de ley. El escrito de ponencia consta de dos partes principales: un informe de ponencia y un proyecto de articulado. El primero consiste en una exposición de la situación problemática que justifica la necesidad de creación normativa, y una justificación de por qué el proyecto es una solución a la misma. Igualmente, consta de un resumen de los principales aspectos del proyecto y todas y cada una de las enmiendas que hayan presentado los congresistas.

Una vez presentada la ponencia, y en ejercicio del principio de publicidad al interior de las cámaras legislativas, la misma debe ser dada a conocer a los demás miembros de la comisión permanente, objetivo que se puede cumplir utilizando cualquier medio que sea eficaz –artículo 156 del R.C.–.

Cuando el escrito de ponencia haya sido publicado en el periódico oficial del Congreso, y por consiguiente haya sido satisfecho el requisito de publicidad, puede darse inicio al debate en comisión permanente o comisión constitucional. Sin embargo, con antelación de por lo menos una sesión, el proyecto ha debido ser anunciado y debe haber sido incluido en el orden del día de la respectiva corporación.

El debate da inicio con la lectura del informe de ponencia, al final del cual debe hacerse una proposición: dar debate al proyecto o archivarlo. Si se archiva, habrá finalizado el procedimiento legislativo. Si, por el contrario, la propuesta es de dar debate y esta es aprobada, la comisión debatirá artículo por artículo o incluso inciso por inciso, si así lo decide la mayoría. El debate puede terminar por agotamiento de los artículos a discutir, o porque se determine que existe suficiente ilustración. Esta última situación se presenta tras tres horas de discusión sobre el mismo punto o porque así hayan votado la mayoría de los miembros de la Comisión.

Una vez el debate ha finalizado, la comisión vota sobre el proyecto. A partir del Acto Legislativo 01 de 2009, por regla general la votación debe ser nominal, característica que se suma al carácter público de la misma, algo que ya exigía la Constitución en el mismo artículo 134. De esta forma, se espera que la función legislativa sea más transparente y que honre de mejor forma el principio de publicidad, además de crear la posibilidad de accountability respecto de la votación por parte de los miembros de la comisión –y de la plenaria, cuando la votación tiene lugar en esta sede–.

La regla general en el Congreso Colombiano es que las decisiones son tomadas por mayoría simple –artículo 146 de la Constitución–, no siendo una excepción a la misma la aprobación de tratados internacionales.

Una exigencia del Reglamento del Congreso colombiano es que una vez iniciada la votación, la misma no puede interrumpirse, sino que debe llevarse a cabo con quienes se encuentren en el recinto, y todos los que estén en la sede de la comisión –o en la plenaria si es el caso– deben expresar el sentido de su voto, so pena de que se incurra en una falta disciplinable e, incluso, en un eventual vicio de procedimiento.

Si el proyecto es aprobado por los miembros de la comisión, el proyecto pasa al estudio de la plenaria de la cámara, para que esta realice el segundo debate del mismo, el cual seguirá las mismas reglas previstas para el debate en comisión permanente.

El único aspecto que debe resaltarse es que entre el debate en comisión y el debate en plenaria debe mediar un mínimo de ocho días calendario –artículo 160 de la Constitución–, periodo que, se ha entendido, constituye una garantía para la reflexión y el análisis sobre el proyecto en discusión.

Si la plenaria –luego de seguir las mismas reglas que ahora se describieron para el debate en comisión permanente– vota favorablemente el proyecto, el mismo debe pasar a la otra cámara legislativa, para que se lleve a cabo el tercer debate del procedimiento legislativo en la comisión permanente correspondiente, y posteriormente el cuarto debate en la plenaria de dicha cámara legislativa.

Entre el debate de la plenaria de una cámara legislativa y el debate –en comisión permanente– de la otra cámara debe mediar un periodo de no menos de 15 días calendario –según lo exige el artículo 160 de la Constitución–.

De ser aprobado en tercero y cuarto debate, el proyecto habrá finalizado el trámite congresual del procedimiento legislativo, restándole únicamente la etapa de sanción presidencial.

Sanción por parte del Presidente de la República. Una vez finalizados los debates en el Congreso, el proyecto que ley debe ser sancionado por el Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado –artículo 166 de la Constitución–.

Esta etapa no constituye una mera formalidad en el procedimiento legislativo, en tanto que el Presidente tiene la posibilidad de no sancionar el proyecto, lo cual puede impedir que el mismo se convierta en ley de la República.

En efecto, el Presidente, acompañado del ministro correspondiente, puede presentar objeciones por razones de constitucionalidad o por razones de conveniencia política –artículo 166 de la Constitución–; como es evidente, las primeras tendrán fundamento jurídico y las segundas de carácter político. Formuladas las objeciones, en ambos casos el proyecto retornará

al Congreso, para que por medio de una comisión accidental estudie las razones de las objeciones y presente un informe a las plenarias. Es la plenaria de cada cámara la que determinará, mediante votación que requiere mayoría absoluta, si acepta las objeciones del Gobierno o si se ratifica en su posición y mantiene el proyecto tal y como fue aprobado –artículo 167 de la Constitución–.

En caso de aceptar las objeciones del Gobierno, el Congreso deberá decidir si modifica el proyecto de ley –opción que no siempre es posible–, o si lo archiva. En caso de que el Congreso decida mantener la posición manifestada en el proyecto de ley y, por consiguiente, rechace las objeciones planteadas por el Gobierno, el proyecto seguirá caminos distintos, según las objeciones sean por uno u otro motivo. Si las objeciones tienen fundamento en argumentos de conveniencia política, ante el rechazo de las objeciones gubernamentales, el Presidente no tendrá otra opción que sancionar el proyecto de ley –y en caso de que no cumpla con su obligación, el Presidente del Congreso podrá sancionarlo–. Si las objeciones son por razones de constitucionalidad, el proyecto es remitido a la Corte Constitucional para que esta estudie el asunto planteado por el Gobierno y decida de forma definitiva sobre el mismo.

La Corte puede decidir que el proyecto es constitucional, caso en el cual el Presidente no tendrá opción diferente a sancionarlo. Asimismo, la Corte puede concluir que el proyecto es parcialmente constitucional, caso en el cual lo remitirá al Congreso para que este decida si lo envía a sanción presidencial o si, por el contrario, no tiene sentido aprobarlo sin la parte que fue declarada contraria a la Constitución. O puede que el resultado del examen de constitucionalidad sea que el proyecto es contrario a la Constitución en su totalidad, caso en el cual se presentará una carencia de objeto para sanción presidencial.

Son estos los pasos y las eventualidades que pueden surgir en desarrollo del procedimiento legislativo en el ordenamiento jurídico colombiano.

4. TRÁMITE APROBATORIO DE TRATADOS INTERNACIONALES

Para que un tratado vincule al Estado colombiano a nivel internacional –es decir, como sujeto de derecho internacional–, se debe dar una serie de pasos internos, los cuales tienen objetivos específicos: (i) asegurarse de que el tratado tenga el respaldo político de las fuerzas con representación en el Congreso de la República, el cual se manifiesta con la aprobación del proyecto de ley que incorpora el texto del futuro tratado internacional; y (ii) que los términos acordados no contraríen la Constitución colombiana, lo que se comprueba a partir de un examen de la constitucionalidad del tratado internacional que haga la Corte Constitucional.

Son estas dos etapas las que serán desarrolladas en este aparte.

4.1. ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE APROBACIÓN DE UN TRATADO INTERNACIONAL

Aunque, en general, el procedimiento legislativo seguido en el debate y aprobación del proyecto de ley que incorpora un tratado internacional en el ordenamiento colombiano es el mismo que el usualmente adelantado por el Congreso, es necesario destacar las excepciones a esa regla general.

La primera hace referencia a la necesidad de que –en la etapa de negociación– el Estado colombiano esté adecuadamente representado, pues de esto dependerá la validez constitucional del acuerdo que se presenta para el debate y aprobación en el Congreso de la República.

Como es costumbre, el jefe de la rama ejecutiva del poder público es jefe de Estado, y en esta medida el Presidente de Colombia es el director de las relaciones internacionales que suscribe el Estado colombiano como sujeto de derecho internacional. Quien ocupe la Presidencia será quien tenga la facultad para vincular internacionalmente al Estado colombiano. Esta facultad también se presume de la persona que esté a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores –artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados–. Igualmente, puede ser delegada la competencia para negociar un tratado internacional a nombre del Estado colombiano en otro funcionario que sea escogido por el jefe de Estado, para lo cual debe existir manifestación expresa de la delegación. Quien represente al Estado colombiano llevará a cabo la negociación de términos del tratado internacional –numeral 20 del artículo 142 del R.C.–.

Una vez concluida la negociación, el texto acordado debe ser presentado al Congreso de la República en forma de proyecto de ley, que debe surtir el trámite legislativo indicado en el apartado anterior, luego del cual recibirá la sanción presidencial.

Aunque en la estructura y etapas esenciales el esquema del procedimiento legislativo es el mismo que el seguido para la aprobación de cualquier otro proyecto de ley, la aprobación de tratados tiene algunas particularidades que valen la pena resaltar.

La primera de ellas es que su trámite se debe iniciar por la cámara de representación nacional; es decir, el Senado de la República, lo que constituye una excepción a la libre escogencia de la cámara de inicio por parte de quien presenta el proyecto de ley –artículo 154 de la Constitución–. Adicionalmente, durante el trámite en el Congreso, una facultad usual de los congresistas se ve reducida o limitada: la presentación de enmiendas o proposiciones de modificación a los términos del tratado, al punto que solo pueden proponer reservas a alguno de los apartes o cláusulas del tratado, y esto solo en la medida que el propio tratado lo permita. De esta manera, ante un eventual desacuerdo en los términos acordados por el Ejecutivo y la imposibilidad de modificación de los mismos, solo queda la opción de votar en contra del tratado internacional.

4.2. CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Si el tratado supera los cuatro debates en las cámaras legislativas y recibe la sanción presidencial, el mismo es enviado, sin necesidad de que medie acción pública de inconstitucionalidad, a la Corte Constitucional para que esta realice el respectivo control de constitucionalidad –artículo 241 n.º 10 de la Constitución–. Esta es una exigencia del texto constitucional vigente desde el año 1991, con la que se busca asegurar el principio de supremacía constitucional, a la vez que facilitar el respeto real –y no meramente formal– al principio pacta sum servanda por parte del Estado colombiano. En efecto, en tanto el tratado solo genera efectos a nivel internacional una vez realizado el depósito del mismo, el examen previo de constitucionalidad –previo a dicho depósito– asegura que los instrumentos que sean depositados por el jefe de Estado sean plenamente acordes con las normas de rango constitucional vigentes –y, por tanto, vinculantes– en ese momento en el Estado colombiano, de manera que posteriormente ninguna autoridad pueda excepcionar la aplicación u oponerse al carácter vinculante del tratado con fundamento en que sus cláusulas contrarían la Constitución –sentencia C-400 de 1998, entre otras–.

En el desarrollo de este control constitucional se estudian tanto aspectos procedimentales –posibles vicios de forma durante el proceso de aprobación en el Congreso de la República o en la etapa de sanción presidencial– como aspectos sustantivos o de contenido del tratado internacional. En otras palabras, la Corte Constitucional analiza el procedimiento de negociación y firma por parte del Ejecutivo, incorporación por parte del Legislativo y sanción por parte del Presidente de la República, así como el contenido sustantivo o los mandatos normativos que se derivan de las cláusulas del tratado. Este control se conoce como integral, en tanto realiza un examen de adecuación del texto del tratado respecto de todas las disposiciones de naturaleza constitucional que existen en el ordenamiento colombiano y que fungen como parámetro de control. Al ser un examen integral, elimina cualquier posibilidad de que con posterioridad al fallo algún ciudadano controvierta la constitucionalidad del tratado internacional por medio de acción pública de inconstitucionalidad. De esta manera, si el tratado es declarado constitucional por la Corte Constitucional, luego no podrá ser cuestionada su constitucionalidad mientras subsista el parámetro constitucional con base en el cual se hizo su examen; es decir, mientras no sea modificada la Constitución o alguno de los otros cuerpos normativos que conforman lo que en Colombia se denomina el bloque de constitucionalidad –sentencia C-181 de 1998–.

Por estas razones, el control de la Corte Constitucional se ha catalogado como previo, integral, definitivo y absoluto. Al respecto se ha consagrado que "[el] examen de constitucionalidad que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional, sobre protocolos adicionales y sus leyes aprobatorias, tiene las características siguientes: (i) es previo a la ratificación del tratado,[26] aunque posterior a la aprobación del Congreso y la sanción del Gobierno; (ii) es automático por cuanto deben remitirse por el Gobierno a la Corte dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley; (iii) es integral toda vez que se examinan los aspectos formales y materiales de los actos frente al texto completo de la

[26] Sobre el principio de participación y pluralismo en la forma de conformación de las Mesas Directivas de las cámaras y comisiones permanentes, puede verse la sentencia C-122 de 2011, proferida por la Corte Constitucional de Colombia.

Carta; (iv) es preventivo al buscar garantizar el principio de supremacía de la Constitución (art. 4) y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano frente a la comunidad internacional; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del instrumento internacional; y (vi) tiene fuerza de cosa juzgada constitucional"[6] –sentencia C-337 de 2015–.

En desarrollo del control de constitucionalidad, la Corte Constitucional puede determinar que existieron vicios en el procedimiento legislativo de aprobación del tratado; es decir, durante la etapa de debate en el Congreso. En ese caso, el ordenamiento colombiano prevé consecuencias que son inusuales en los modelos clásicos de control jurisdiccional constitucional.

Con fundamento en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, en el ordenamiento colombiano un vicio de procedimiento legislativo puede ser subsanado, mediante la repetición del procedimiento legislativo a partir de la etapa en que tuvo lugar el vicio procedimental. Esta posibilidad ha sido desarrollada por la Corte Constitucional, especialmente en el control de tratados internacionales. Existe una línea de jurisprudencia clara, constante y pacífica que ha entendido que un vicio procedimental es subsanable si tuvo lugar en una etapa posterior a la votación de la plenaria del Senado de la República; esto es, cuando el vicio se haya presentado en el tercer o cuarto debates y, por consiguiente, una vez se ha superado el primero y segundo debate –que tienen lugar en el Senado–.

La subsanación obligará a que la ley que incorpora el tratado vuelva al Congreso, sea sometida al trámite legislativo apropiado y prueba de dichas actuaciones sea enviada a la Corte Constitucional para que se compruebe la adecuada realización del procedimiento legislativo y, por ende, que el vicio ha sido subsanado. Mientras esto ocurre, el proceso de control constitucional se suspende, así que durante este tiempo el Ejecutivo no puede adelantar ninguna acción tendente a dar eficacia al tratado –sentencias C-943 de 2008 y C-261 de 2011–.

Por el contrario, si existe un vicio procedimental en una etapa anterior al inicio del tercer debate, la Corte declara la 'inexequibilidad' de la ley que incorpora el texto del acuerdo internacional. Esto no significa un no definitivo a la aprobación del acuerdo; simplemente, deberá darse inicio nuevamente al trámite legislativo por el cual se incorpora el tratado al ordenamiento jurídico colombiano. En este caso, y en tanto es un vicio de procedimiento, debe realizarse nuevamente el procedimiento por parte del Congreso de la República, el cual volverá a ser estudiado por la Corte Constitucional.

Esta situación fue la que experimentó la aprobación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico en el ordenamiento colombiano. El Acuerdo fue tramitado por el Congreso, sancionado por el Presidente de la República y enviado a la Corte Constitucional para su examen; al realizarlo, la Corte encontró que una de las publicaciones exigidas por la Constitución al inicio del trámite legislativo no se había realizado en debida forma, razón por

la cual declaró la inconstitucionalidad –y consecuente 'inexequibilidad'– de la ley que incorporaba el Acuerdo Marco –sentencia C-258 de 2014–. En tanto la incompatibilidad con la Constitución no tenía fundamento en el contenido del Acuerdo, sino en el trámite seguido por el Congreso colombiano, se inició nuevamente el trámite ante el Congreso de la República, el cual en la segunda ocasión no presentó vicios de forma y, por ello, fue declarado exequible por parte de la Corte Constitucional mediante sentencia C-163 de 2015.

Si por el contrario, el vicio que se presenta es de fondo, en cuanto el contenido del tratado en general o de alguna de sus disposiciones resulta contrario a las normas parámetro de control, la Corte declarará inconstitucional la respectiva disposición del tratado o todo el cuerpo del tratado –si es del caso–. En este escenario, el Gobierno no podrá realizar el respectivo depósito del instrumento internacional, o deberá hacerlo excluyendo de sus obligaciones las derivadas de la disposición contraria a la Constitución.

Adicionalmente, existen ocasiones en donde la Corte ha encontrado que una disposición incluida en un tratado internacional puede tener distintas interpretaciones, pero solo una de ellas es acorde con la Constitución colombiana; en esos casos, la Corte declara la constitucionalidad condicionada de dicha disposición, lo que significa que se entiende constitucional siempre y cuando se interprete de la forma que la Corte determinó en la sentencia. En esas situaciones, en la parte resolutiva de la sentencia, la Corte Constitucional ordena al Gobierno que realice una reserva o una declaración interpretativa del tratado, para que este se entienda totalmente acorde con el ordenamiento constitucional colombiano –sentencia C-400 de 1998, al estudiar distintos artículos de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados–.

Para finalizar lo referente al control por parte de la Corte Constitucional, debe decirse que todo instrumento internacional que cree nuevas obligaciones para el Estado colombiano, no importa la denominación que se le dé, debe ser objeto de aprobación por el Congreso y examen por parte de la Corte Constitucional –Auto 281 de 2010–. Verbigracia, todos los acuerdos complementarios del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico que suscriba el Estado colombiano, en tanto creen obligaciones nuevas para el Estado colombiano, deben ser objeto de control constitucional, que estará sometido a los parámetros anteriormente comentados.

Superado el control de constitucionalidad, el jefe de Estado puede realizar el depósito del instrumento internacional para que, de acuerdo con las condiciones acordadas, este surta efectos y vincule internacionalmente al Estado colombiano.

Son estas las etapas generales del procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de leyes en Colombia, así como las específicas que debe cumplir la ley que incorpore un tratado al ordenamiento jurídico colombiano.

CHILE:
ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Escrito por: **HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO.** Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Chile. Secretario Técnico de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile.

I. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

1.1. UN SISTEMA ELECTORAL RECIENTEMENTE REFORMADO

El día 15 de mayo de 2015 ocurrió un hito histórico en Chile. Casi tres décadas después de haber sido establecido, en 1988, el sistema electoral binominal,[27] en el que se nombraba a dos representantes por unidad electoral para las elecciones parlamentarias, fue finalmente reemplazado –tras varios años de negociaciones y acuerdos políticos– por un "Nuevo Modelo Proporcional Inclusivo", que incluye una reestructuración de los distritos y las circunscripciones electorales vigentes.

Esta reforma pretende construir una democracia de mejor calidad, que fomente y promueva la participación política y ciudadana en todos los niveles (local, provincial, regional o nacional), y que al mismo tiempo dote de mayor legitimidad a los representantes políticos. Si bien está por verse el efecto que la reforma tendrá en el empoderamiento de la ciudadanía, no es menos cierto que este cambio al menos constituye un primer paso importante, que modifica uno de los enclaves más significativos que la dictadura de Augusto Pinochet dejó como legado.

Este cambio, propiciado por la Ley N.° 20840[28] y cuyo primer examen se rendirá en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017, ha modificado cuestiones esenciales como la forma de inscripción de las candidaturas, composición del Congreso Nacional, y la forma en que los independientes pueden acceder a los cargos públicos. Todos estos aspectos serán analizados a continuación.

[27] El sistema binominal dividía el territorio de Chile en distritos y circunscripciones. Los distritos estaban compuestos por una o más comunas, y se elegían dos diputados por cada distrito. Las circunscripciones estaban compuestas por dos o más distritos, y por cada circunscripción se elegían dos senadores. "La presentación de candidaturas se realiza según listas, con dos candidatos por cada una. En el caso de las listas independientes, se presenta solo un candidato. El primer representante elegido es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos, dentro de la lista más votada. El segundo representante se determina según la mayor cantidad de votos, en la segunda lista más votada. La excepción a esto es que la primera lista saque el doble de votos de la segunda, lo que significa que los representantes elegidos serán los de aquella lista más votada. A esto se le llama comúnmente 'doblaje'". Tomado de: «Sistema Binominal». En Educar Chile. Disponible en http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=222261 (fecha de consulta: 07-04-2016).

[28] Ley N.° 20840. Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de Carácter Proporcional Inclusivo y Fortalece la Representatividad del Congreso Nacional. Publicada en el Diario Oficial con fecha 05-05-2015. Disponible en http://bcn.cl/1uvy0. Fecha de consulta: 07-04-2016.

1.2. UN CONGRESO CON UN MAYOR NÚMERO DE REPRESENTANTES

Dentro de los principales aspectos de la nueva normativa, se encuentran los cambios en la composición del Congreso Nacional. La reforma mantuvo al Congreso como un órgano bicameral, en el cual tanto la Cámara de Diputados como el Senado son los órganos legislativos con incidencia en la formación de las leyes.

A partir de la próxima elección parlamentaria, en noviembre del año 2017, la Cámara de Diputados aumentará de 120 a 155 miembros; a su vez, el Senado pasará de 38 a 50 miembros. Los nuevos congresistas asumirán sus funciones en marzo del año 2018.

1.3. MAYOR REPRESENTATIVIDAD Y PROPORCIONALIDAD

La nueva composición en ambas cámaras constituye un avance significativo en materia de proporcionalidad y representatividad política. Para lograr esto, la reforma incluye:

- Un mayor tamaño de los distritos y las circunscripciones a los existentes anteriormente, lo cual aumenta la proporcionalidad en la distribución de los escaños con respecto al apoyo electoral efectivamente obtenido.
- Además, se han introducido tamaños plurinominales variables para los distritos electorales y circunscripciones senatoriales, lo cual mejora la igualdad del valor del voto (la relación entre el número de electores y el de los representantes efectivamente elegidos). Esto ha reducido las barreras naturales de entrada al Congreso, de un promedio del 30% a menos del 20%, ya que permite que los candidatos sean electos con porcentajes más bajos en las comunas con mayor número de candidatos electos. Por ende, se corrigen las distorsiones que producía el tamaño binominal de las circunscripciones, las cuales no consideraban el número de habitantes y otorgaban igual valor al voto.
- Asimismo, se ha dotado de nuevos requisitos para que las candidaturas comprendan una mayor igualdad de género, de manera que se fomente la participación de mujeres y estas sean parte activa de la política nacional. Los partidos políticos deberán incluir al menos un 40% de candidatas; como un incentivo más potente, en las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, se entregarán 500 unidades de fomento (un valor de aproximadamente 19.177 USD) a los partidos políticos por cada mujer que resulte efectivamente electa.[29]
- Por último, y relacionado con las cuotas de género, se establece que los partidos podrán realizar elecciones primarias para definir a sus candidatos, y en estas elecciones se podrán determinar candidatos hasta para un 40% de los cargos. Así, en caso de que el resultado de primarias no contemple un número suficiente de candidatas mujeres para cumplir con la cuota antes expuesta, se puede compensar la insuficiencia de mujeres en el 60% restante de candidatos a presentar.

[29] Abril 2015. «Fin al binominal: Conoce el nuevo sistema electoral». Disponible en http://www.gob.cl/2015/04/27/fin-al-binominal-conoce-el-nuevo-sistema-electoral/. Fecha de consulta: 07-04-2016.

1.4. FOMENTO A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Durante la vigencia del sistema binominal, los candidatos a la Cámara de Diputados que fuesen independientes (esto es, que no pertenezcan a un partido o a un pacto electoral) debían reunir alrededor de un 30% de los votos válidamente emitidos para lograr ser electos. La reforma conducente a un sistema proporcional baja este número a un 25% de los votos en los distritos de tres diputados; a 20% en los de cuatro; a 17% en los de cinco; a 15% en los de seis; a un 13% en los de siete; y a 11% en los distritos que cuenten con ocho diputados. Los candidatos independientes podrán presentarse a la elección cuando cuenten con un número de firmas que ascienda al menos a un 0,5% del número de los electores participantes en la elección previa.

Respecto de los pactos y subpactos, el nuevo sistema electoral los favorece, señalándose que dos o más partidos políticos podrán acordar pactos electorales, y al interior de cada pacto, las agrupaciones políticas que lo integren estarán habilitadas para asociarse por su propia cuenta con candidatos independientes.

1.5. COMPOSICIÓN DE AMBAS CÁMARAS Y FORMA DE PRESENTACIÓN DE CANDIDATOS

El rediseño experimentado por las circunscripciones electorales tendrá importantes consecuencias. En primer lugar, solo podrán presentarse en cada circunscripción, por cada lista, un candidato más que el cupo total de los parlamentarios que se elijan en ese distrito. Las listas que presentarán candidatos pueden corresponder a partidos políticos individualmente considerados, o a pactos electorales. Así, por ejemplo, en una circunscripción en que corresponda elegir seis diputados, cada lista podrá presentar a un máximo de siete candidatos.

Respecto de la Cámara de Diputados, esta mantendrá su número actual de 120 miembros hasta marzo del año 2018. Acorde con la actual Constitución Política de la República, los diputados son electos cada cuatro años, por lo que en cada elección la cámara se renueva por completo. En las próximas elecciones, de noviembre de 2017, serán elegidos 155 diputados de un total de 28 distritos electorales.

Esto es completamente distinto del panorama anterior a la reforma electoral, en donde el sistema binominal contaba con 60 distritos, cada uno de los cuales elegía a dos representantes. Por el contrario, la reagrupación en 28 distritos implica que las características demográficas de cada uno serán las que determinen el número de representantes, entre tres y ocho, que le corresponderá a un distrito determinado.

«EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL FAVORECE LOS PACTOS. AL INTERIOR DE CADA UNO, LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS QUE LO INTEGREN ESTARÁN HABILITADAS PARA ASOCIARSE POR SU PROPIA CUENTA CON CANDIDATOS INDEPENDIENTES.»

Hernán Almendras expone sobre la organización y procedimientos parlamentarios del Congreso Nacional de Chile. Lo acompaña el congresista Martín Belaúnde Moreyra.

Cada 10 años, y en base a los datos proporcionados por el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas, el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá actualizar la asignación de los 155 escaños en los 28 distritos electorales, en base a la cantidad de población que cada uno posea en ese momento.[30]

En cuanto a la composición del Senado, esta cambió radicalmente. Durante el sistema binominal, este se renovaba por mitades alternadas cada cuatro años. Es decir, en una elección se elegían los senadores de las regiones pares más la metropolitana, y en elección posterior se renovaban los senadores de las regiones de número impar (de un total de 15 regiones en el país). Esta renovación alternada se mantendrá, así como el periodo de ocho años de duración del cargo senatorial. En la siguiente elección, corresponde que se renueven completamente las circunscripciones que correspondan a las regiones de número impar.

Lo que sí variará es el número de senadores electos. Si antes era de 38, los cuales correspondían a 19 circunscripciones que elegían, cada una, a dos candidatos; luego de la reforma, y comenzando en la próxima elección parlamentaria en noviembre de 2017, cada región formará una sola circunscripción que elegirá entre dos y cinco representantes, para elegir un total de 50 senadores, lo que –se espera– dotará de mayor representatividad al Congreso.

[30] «Ley Fácil: Nuevo sistema electoral para elecciones parlamentarias (Fin del sistema binominal)». Sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: http://bcn.cl/1qzqe. Fecha de consulta: 07-04-2016.

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN CHILE

2.1. ASPECTOS GENERALES

El Congreso Nacional de Chile se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas participan en la creación de las leyes. Esta estructura bicameral de la Asamblea Legislativa chilena se ha mantenido desde la Constitución de 1822 hasta la actualidad. Además de estas dos corporaciones o cámaras, el Congreso Nacional chileno cuenta con los siguientes servicios comunes: la Biblioteca del Congreso Nacional,[31] el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias[32] y el Comité de Asignaciones parlamentarias.[33]

La composición, generación, atribuciones y funcionamiento de la Cámara de Diputados, del Senado y del Congreso Nacional se encuentran regulados en el Capítulo V de la Constitución Política (artículo 46 a 75);[34] en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;[35] y en los Reglamentos del Senado[36] y de la Cámara de Diputados.[37]

Más de una vez se ha planteado en nuestro país la cuestión referida al unicameralismo y bicameralismo, sin que haya acuerdo en la justificación de uno y otro. Desde la academia se ha considerado también la viabilidad de un régimen semipresidencial.

Quienes son partidarios del bicameralismo argumentan que con este sistema se permite una discusión o debate más acucioso de los proyectos de ley o del asunto que se trate; que se impide, o al menos se hace más difícil, la hegemonía del jefe de Estado sobre las cámaras, especialmente cuando son elegidas en fechas diferentes, representan territorios o poblaciones distintos y son elegidas por circunscripciones no coincidentes. Se presume que la cámara alta representa la serenidad o el reposo en el examen de las cuestiones políticas, así como la experiencia en el estudio de las iniciativas de ley y la prudencia en las resoluciones más delicadas, opinión no siempre compartida.

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. Se renueva en su totalidad cada cuatro años, cifra que fue últimamente modificada y que elevó a 155 el número de diputados. Los requisitos para ser diputado son los siguientes: ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 21 años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener la residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral.

[31] http://www.bcn.cl
[32] http://www.consejoresolutivo.cl/
[33] https://www.camara.cl/camara/media/docs/transparencia/2011/consejo_7.pdf
[34] Constitución Política de la República de Chile. El Decreto N.° 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fijó el último texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución. Publicado en el Diario Oficial el 22 de septiembre de 2005. Disponible en http://bcn.cl/1uva9 (consulta: 04.04.2016).
[35] http://bcn.cl/1v0mk
[36] http://senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html
[37] https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf

Por su parte, el Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, lo que también está determinado por la ley orgánica constitucional respectiva. Duran ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años. Los requisitos para ser elegidos coinciden con los de diputado salvo en cuanto a la edad, que exige tener cumplidos 35 años al día de su elección.

Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente, y los parlamentarios podrán ser reelegidos indefinidamente, cuestión que es de fuerte controversia pública.

2.2. ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 52 de la Constitución establece que son atribuciones exclusivas de esta rama del Congreso Nacional:

Fiscalizar los actos del Gobierno, para lo cual puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones, que se transmitirán por escrito al Presidente de la República; citar a un ministro de Estado, a petición de un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo; crear comisiones especiales investigadoras, a petición de al menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno; y, por último, declarar si ha o no lugar las acusaciones que no menos de 10 ni más de 20 de sus miembros formulen en contra del Presidente de la República, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, contralor general de la República, generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional y de los intendentes y gobernadores, por las causales que en cada caso establece la Constitución.

El art. 53 de la Constitución establece las facultades exclusivas del Senado, entre las cuales podemos señalar: resolver como jurado de las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados; decidir si da o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún ministro de Estado; prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran; aprobar, con el voto conforme de dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del fiscal nacional, facultad que se extiende a otra serie de nombramientos.

El inciso final del artículo referido a las atribuciones exclusivas del Senado establece que ni este ni sus comisiones podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, materias que en los hechos –y esta es mi apreciación personal y que he sostenido en mis trabajos– se transgreden diariamente.

2.3. ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO

Se hallan reconocidas en el artículo 54 de la Constitución, y se refieren a dos materias de alta importancia política y jurídica, la aprobación o rechazo de los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación, y el pronunciamiento respecto de la implantación o alzamiento de los estados de excepción constitucional.

Diremos que Chile desde hace varios años abrió sus fronteras para desarrollar un activo y eficaz intercambio comercial con el mundo entero; ha celebrado innumerables tratados y convenios internacionales, lo que ha posibilitado que sus productos y servicios vayan por doquier y, a su vez, las puertas del país están abiertas para recibir los productos extranjeros. Esto ha significado entender que el viejo concepto de soberanía ha sido dejado de lado, pues cada vez que suscribimos esos acuerdos y nos sometemos a legislaciones extrañas a la propia estamos cediendo parte de ella.

En la ronda de preguntas, Hernán Almendras plantea una interrogante al representante del Parlamento Europeo sobre su funcionamiento y una comparación con los parlamentos de los países de la Alianza del Pacífico.

2.4. ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO PLENO

Las atribuciones del Congreso Pleno se cumplen en tres instancias precisas: tomar conocimiento, en sesión pública, de la resolución del Tribunal Calificador de Elecciones que proclama al Presidente electo; recibir la cuenta pública que el Presidente de la República rinde al país, sobre el estado administrativo y político de la nación; y por último, elegir por la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio, y al Presidente de la Republica cuando la vacancia en el cargo se produjese faltando menos de dos años para la próxima elección presidencial.

2.5. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

Ya hemos dicho anteriormente que la Constitución de Chile contiene, en el artículo 63, un catálogo cerrado a nuevos temas que se refieren a materias agrupadas en torno al dominio de la ley, al orden público económico con Estado subsidiario, asuntos de defensa y seguridad nacional, asuntos reservados a la ley en Constituciones anteriores, y por último otros temas debido a la importancia de regular la materia mediante la ley. Solo, como ejemplo, señalaremos algunas:

- Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales. Son 17 las disposiciones que tienen este carácter, que requieren el quórum de cuatro séptimas partes de los miembros de cada cámara. Entre estas, se encuentran las concesiones mineras, la organización básica de la administración pública, la propia del Congreso Nacional, el Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.
- Las materias que la Constitución exige regular por ley, y por tanto significan prohibiciones de hacerlo por la vía de la potestad reglamentaria, en las cuales podemos mencionar la regulación de todos los derechos y deberes fundamentales, y el derecho a desarrollar actividades económicas.
- Las materias que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra; las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical previsional y de seguridad social; la autorización para contratar empréstitos públicos y para comprometer el crédito público; las normas para endeudamiento de las empresas públicas; las que fijen normas sobre enajenación de los bienes del Estado y de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las que establezcan o modifiquen la división policía y administrativa del país.
- Por otra parte, el artículo 64 de la Constitución se refiere a la llamada legislación delegada, que se materializa a través de los decretos con fuerza de ley (DFL), sobre materias que correspondan al dominio o reserva legal, dictados por el Presidente de la República en ejercicio de la autorización que le ha concedido con antelación la ley habilitante –aprobada por los dos órganos colegisladores y, eventualmente, también por el Tribunal Constitucional–. Esta autorización rige por un plazo no superior a un año y tiene, a su vez, una serie de limitantes, por cuanto no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República. Tampoco podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

Importa considerar aquellas leyes que son de iniciativa exclusiva del jefe de Estado. Como tales, podemos señalar las que autorizan la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República; las que conceden indultos generales y amnistías, y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

2.6. FORMACIÓN DE LA LEY

Ya en la Constitución de 1833 se abordaba el proceso formativo de la ley; es decir, la secuencia metódicamente trazada de iniciativa, trámites, votaciones, observaciones, vetos, sanción, promulgación y publicación de ella. No obstante los nuevos cuerpos constitucionales, que a lo largo de la historia se han dictado, aún es largo el camino por recorrer para cumplir con los rasgos que demanda la democracia constitucional, como son la iniciativa ciudadana de proyectos de reforma constitucional o de leyes, la intervención en las comisiones parlamentarias, la consulta imperativa y decisoria al electorado para que resuelva si acepta o rechaza decisiones del Gobierno o del Parlamento.

En la fase prelegislativa, se hace necesaria una mayor intervención de la ciudadanía que se encuentre o vaya a ser afectada por determinadas iniciativas, y que ellas conciten también la participación de los parlamentarios, de forma que se impida que la tramitación de leyes –que no han sido suficientemente discutidas en la fase anterior a su presentación– se transformen en discusiones y postergaciones interminables. Además, importante es que estos estudios e investigaciones, que realizan tanto el Gobierno como los parlamentarios, lleguen a conocimiento de las comisiones y no se pierda parte importante de la historia de la ley.

La fase legislativa comienza con la iniciativa del proyecto, facultad que le incumbe al Presidente de la República, por regla general, y a los diputados y senadores, excepcionalmente. El procedimiento continúa con el origen de la ley, concepto que se refiere a cuál de las dos cámaras del Congreso Nacional es la que asume la tarea de realizar el primer trámite en el proceso legislativo o correspondiente. La norma común es que ambas cámaras son idénticamente competentes, salvo en los casos en que la Constitución reserva a una de ellas la calidad de rama de origen.

En la Constitución que nos rige se contempla el principio de tres lecturas; es decir, que la tramitación de cada proyecto de ley exige que se conozca en la cámara de origen –en primer trámite–, que continúe en la cámara revisora –en segundo trámite–, y si existen diferencias en los textos aprobados por una y otra, entonces se prosigue en el tercer trámite. Más allá de este último, se instalan las comisiones mixtas para proponer en las salas fórmulas que permitan dirimir las divergencias entre diputados y senadores.

En esta etapa, son las comisiones permanentes y especiales de las cámaras los lugares en que se examinan los proyectos; se abren los periodos de audiencias públicas; se recibe la opinión de expertos, especialistas e interesados en las materias en discusión; se vota en general la idea de legislar, y en particular cada una de sus disposiciones e indicaciones, y se termina con la evacuación de un informe al Plenario. Por cierto, el trabajo que se desarrolla

en la comisión es la tarea más intensa, prolija y fructífera del estudio de los proyectos de ley, y allí ciertamente, en el caso de nuestro país y me imagino que debe serlo en los otros países, recibimos el apoyo importantísimo de la Biblioteca del Congreso Nacional y de sus expertos –uno de los cuales, Pablo Morales, integra nuestra delegación–. En cada oportunidad que me ha correspondido intervenir, en seminarios o en otros foros, siempre he tenido palabras de agradecimiento por la labor que desarrolla esta institución en favor del trabajo legislativo y de la expansión y difusión de nuestra labor.

Cumplido este camino que hemos resumido, el proyecto pasa al Presidente de la República, quien debe decidir si ejercerá o no la facultad de veto. En caso afirmativo, la iniciativa vuelve a la cámara de origen para que se pronuncie sobre tales observaciones o vetos, y a continuación pasa a la cámara revisora con idéntico propósito.

Por último, existe la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para que vele por el respeto, forma y el principio de supremacía. Evacuado este trámite, cuando procede, el proyecto retorna al Presidente de la República para que lo sancione, promulgue y disponga su publicación en el Diario Oficial.

Decíamos que el origen de la ley en los Parlamentos bicamerales se refiere a la fama en que debe o puede ser presentado el proyecto para dar comienzo a su proceso. En el caso de Chile, las leyes pueden tener su origen, por regla general, en la Cámara de Diputados o en el Senado, indistintamente. Sin embargo, hay excepciones: las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean, las concernientes a los presupuestos de la administración pública y las referentes a reclutamiento solo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados; y las leyes sobre amnistía y las relativas a indultos generales pueden tener su origen solamente en el Senado.

Se entiende por iniciativa la facultad de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional. Cuando esta facultad la ejerce el Presidente de la República, se llama mensaje; y moción, si la ejercen los parlamentarios. Las mociones no pueden ser firmadas por más de 10 diputados ni por más de cinco senadores. Esto se hace con el objeto de asegurar que en cada cámara tengan lugar los debates –que en lo posible confronten y voten alternativas diversas, lo cual enriquece el análisis de los proyectos–; e impedir, por otra parte, que se asegure la aprobación de una iniciativa aun antes de su discusión.

Respecto de la iniciativa, diremos que el gran legislador es el Presidente de la República, especialmente por las numerosas materias que le han sido reservadas, y a quien, en términos generales, se le reconoce potestad en todos los proyectos de ley que involucren gastos para el erario nacional, sus organismos, las municipalidades e incluso asuntos que inciden en relaciones regidas por el derecho privado, como son las remuneraciones mínimas a pagar en él. El catálogo de atribuciones exclusivas es demasiado extenso y daría por sí solo para un seminario dedicado a su análisis.

Asimismo, el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva en los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o la administración financiera o presupuestaria del Estado; además, con la fijación de las fuerzas de aire, mar o tierra que han de mantenerse en tiempo de paz o de guerra, y la

entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional y la salida de tropas nacionales fuera de él –como han sido los operativos de paz en Haití, Serbia y Montenegro y otros países convocados por la ONU–.

No es exagerado afirmar que ningún gasto público de cierta consideración pueda efectuarse sin el consentimiento previo de dicha autoridad. El Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República. Se ha pretendido justificar esta demasía presidencial como una medida destinada a asegurar la disciplina fiscal. Ello evitaría incurrir en gastos excesivos y acordar el pago de reajustes motivados por la demagogia, el clientelismo o el populismo.

Por lo mismo, la ley exige que los fundamentos de los proyectos que se presentan deben ir acompañados con la estimación de los gastos que implica la eventual aplicación de sus normas y la fuente de recursos que demanda la iniciativa y el cálculo de su posible monto.

Importa destacar que en nuestro ordenamiento se contempla una trilogía de leyes, en la cual, más allá del concepto singular o único de la ley, cabe distinguir las leyes orgánicas constitucionales, que requerirán para su aprobación, modificación o derogación de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio; las de quórum calificado, que exigen la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio; y las demás normas legales o leyes comunes, que requieren de la mayoría de los miembros presentes de cada cámara.

Se ha cuestionado, reiteradamente, la incorporación en nuestro cuerpo jurídico de las leyes orgánicas constitucionales –originadas en la Constitución francesa de 1958– que norman materias o instituciones muy importantes, y cuya modificación requiere de tan alto quórum que difícilmente se logra por una mayoría sin contar con el acuerdo de la minoría.

Por otra parte, existen las llamadas urgencias, que bajo el imperio de la Constitución de 1925 eran una facultad del Congreso y que en la actual Carta Fundamental pasaron a dominio del Presidente de la República. Esta facultad exclusiva –destinada a impulsar, con mayor profundidad o rapidez, la tramitación y aprobación de los proyectos de ley– supone enfrentar situaciones apremiantes, que exigen ser resueltas mediante medidas rápidas y eficaces, impiden muchas veces un estudio sereno y ponderado de las iniciativas legales y –en otras ocasiones, cuando las mayorías del Congreso lo disponen– suelen dormir por largas temporadas en las comisiones.

Las urgencias se califican en simple, suma y de discusión inmediata. En la urgencia simple la discusión y votación en la cámara requerida debe ser cumplida en el plazo de 30 días; la suma urgencia, en el plazo de 15 días; y la discusión inmediata, en seis días. Ciertamente, existe consenso que en esta materia se requiere una mejor y pronta regulación.

2.7. LEY DE PRESUPUESTOS

El proyecto de ley de presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir. Si el Congreso no lo despachare dentro del plazo de 60 días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar o disminuir la estimación de los ingresos. Solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

Asimismo, no podrá el Congreso aprobar ningún gasto con cargo a los fondos de la nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Cabe recordar que la cámara de origen es necesariamente la Cámara de Diputados.

Esta disposición –contenida en la Constitución de 1980– está íntimamente ligada con la hegemonía incontrarrestable del Presidente de la República con respecto al Congreso Nacional.

Un punto importante a destacar en esta materia es el seguimiento que se hace de la ejecución presupuestaria, a través de una comisión mixta especial competente, para estudiar e informar el proyecto de ley aludido. Esta comisión puede solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución que le sea entregada por el Poder Ejecutivo; poner dicha información a disposición de las cámaras, o proporcionarla a la comisión mixta especial que debe informar el proyecto de ley de presupuestos del año siguiente.

La promulgación de ley deberá ser hecha siempre dentro del plazo de 10 días, contados desde que ella sea procedente. La publicación se efectuará en los cinco días siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

Excepcionalmente, se contempla la promulgación por el Tribunal Constitucional en dos situaciones: una, a raíz de haber acogido el Tribunal el requerimiento correspondiente de promulgar la ley, si antes no lo hizo el Presidente de la República; y la otra versa sobre la rectificación de la promulgación presidencial incorrectamente efectuada (art. 93 inciso 1.° N.° 8 e inciso 13.° CPR).

La sanción es el acto solemne por la cual el Presidente de la República confirma la existencia y vigencia de la ley ante la ciudadanía y las autoridades del país, e infunde la fuerza normativa de la ley al texto aprobado por los órganos colegisladores, una vez cumplidos los diversos trámites. En cambio, promulgar es el acto en que el Presidente de la República firma el decreto supremo en que se inserta el texto de la ley, ordenando que sea cumplida y hecha cumplir como normativa vinculante para gobernantes y gobernados.

La publicación de la ley se efectúa mediante la inserción de ella en el Diario Oficial. Esta publicación se hace dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que el decreto promulgatorio quede totalmente tramitado por la Contraloría General de la República. Su numeración se efectúa por este mismo órgano contralor.

2.8. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Constitución contempla la existencia del Tribunal Constitucional, que estará integrado por 10 miembros, llamados ministros: tres nombrados por el Presidente de la República, tres elegidos por la Corte Suprema de Justicia y cuatro elegidos por el Congreso Nacional. De estos últimos, dos son nombrados directamente por el Senado y los otros dos son propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Duran nueve años en sus cargos, se renuevan por parcialidades cada tres años y son inamovibles, pero cesan funciones al cumplir 75 años de edad. Está, además, prohibida su reelección.

El artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional detalla su amplia competencia, que a decir de sus propios miembros no tiene paralelo en el derecho constitucional comparado, puesto que sus resoluciones están por sobre las decisiones del Congreso Nacional y del Presidente de la República, y son inapelables. Tanto es así que una norma que haya sido declarada inaplicable por inconstitucionalidad, facultad que antes ejercía la Corte Suprema, hoy está entregada al Tribunal Constitucional, que puede, incluso, expulsar dicha norma del ordenamiento jurídico.

También es importante señalar que el Tribunal ejerce sus atribuciones ex ante y ex post
Sobre esta materia debemos tener presente que la Carta Fundamental es la ley suprema, formal y sustantivamente, en todo Estado de derecho auténtico. Consecuentemente, en el ámbito político, socioeconómico y jurídico de la sociedad, tiene que ser siempre reconocida la supremacía de la Constitución en el entendimiento, interpretación y aplicación de sus valores, principios y normas. La infracción de la supremacía genera las responsabilidades y sanciones previstas en la ley.

2.9. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados es gobernada por una Mesa Directiva, compuesta por un Presidente y dos Vicepresidentes. Su elección es por mayoría absoluta en votación secreta de la sala. La Mesa dura en sus funciones hasta el término del periodo legislativo y sus miembros pueden ser reelegidos. Las principales facultades que confiere el Reglamento de la Cámara a la Mesa son: dirigir las sesiones de sala; representar oficialmente a la Cámara de Diputados; y velar por el correcto funcionamiento interno de la corporación.[38]

Entre las principales funciones del Presidente de la Mesa (Presidente de la Cámara de Diputados), o del que haga sus veces, encontramos: presidir las sesiones y dirigir los debates; declarar la inadmisibilidad de los proyectos y de las indicaciones; proveer la cuenta diaria; fijar las proposiciones que hayan de discutirse; cuidar de la observancia del Reglamento de la Cámara de Diputados y, en general, hacer uso de todas las facultades y atribuciones que él le otorga; pedir el auxilio de la fuerza pública y ordenar el uso de ella para conservar o restablecer el orden, la seguridad, el respeto y la libertad de la Cámara de Diputados; llamar al orden al que falte a él, mantenerlo en la sala y hacer despejar las tribunas cuando los asistentes a ellas falten al mismo.[39]

La Mesa Directiva y su Presidente se relacionan con todos los diputados a través de los comités parlamentarios. Cada partido político integra un comité por cada nueve representantes que tenga en la cámara. Los diputados independientes deben juntarse y formar un comité o bien integrar los comités de otros partidos.

La Cámara de Diputados, al igual que el Senado, tiene un jefe superior de servicio, llamado secretario general. Entre sus funciones se encuentran: actuar como ministro de fe de los actos de la Cámara de Diputados; registrar los acuerdos de la Mesa; organizar y fiscalizar el servicio, como máxima autoridad administrativa de la Cámara de Diputados. Además del secretario, también existen el prosecretario y el secretario jefe de comisiones, quienes son elegidos por la Cámara de Diputados en votación secreta y por la mayoría absoluta de los miembros presentes.[40]

En cuento a la organización administrativa de la Cámara de Diputados, esta se encuentra dividida en dos grandes áreas: Subsecretaría Legislativa y Subsecretaría Administrativa. La primera es responsable de la dirección, organización y coordinación de las diferentes actividades, funciones y cometidos que –en materia de apoyo a las tareas de legislar y fiscalizar– competen a la corporación. La segunda es responsable del adecuado funcionamiento administrativo de la corporación, de acuerdo con lo establecido por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, y las instrucciones del secretario general.[41]

[38] Artículo 46 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
[39] Artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
[40] Artículo 316 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
[41] https://www.camara.cl/camara/autoridades_adm.aspx

2.10. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DEL SENADO

En la primera sesión de cada periodo legislativo, el Senado elige a la Mesa de la corporación. La Mesa está compuesta de un Presidente y un Vicepresidente.

El Presidente el Senado tiene un rol importante en la administración y gobierno de la corporación. Entre sus funciones se encuentran: disponer la citación del Senado a sesiones; presidir las sesiones y dirigir los debates; mantener el orden del recinto; constituir la sala en sesión secreta; mantener la correspondencia del Senado con el Presidente de la República, con la Cámara de Diputados, con los ministros de Estado, con los Tribunales Superiores de Justicia, con el Tribunal Constitucional, con el Tribunal Calificador de Elecciones, con el contralor general de la República y con los representantes de las potencias extranjeras; actuar en representación del Senado, en resguardo del fuero parlamentario y de la dignidad de la corporación y en actos de mero protocolo; y, en general, cuidar la observancia del Reglamento del Senado.[42]

La relación entre la Mesa del Senado y la corporación se da a través de los comités. Estos están compuestos por el o los senadores de cada partido político. En el caso de los senadores independientes, se pueden reunir tres o más para los efectos de constituir un comité o adherirse individualmente al comité que elijan. Cada comité deberá designar un máximo de dos representantes, quienes actuarán por él conjunta o separadamente.[43] Otros cargos que son parte de la administración y gobierno del Senado son el Vicepresidente, el secretario general, el prosecretario y el tesorero.

2.11. FUNCIONAMIENTO DEL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS

La principal función del Senado y de la Cámara de Diputados es la de creación de las leyes. Para el cumplimiento de sus funciones, las cámaras del Congreso Nacional sesionan en sala y en comisiones.

2.12. SESIONES DE SALA

Cada reunión del Senado, de la Cámara de Diputados o del Congreso Pleno se denomina "sesión". Cada sesión debe contar con un quórum; es decir, una determinada mayoría exigida, para sesionar y adoptar acuerdos. El quórum necesario para que sesione cada cámara es de un tercio de los diputados o senadores en ejercicio. Siempre que la Constitución Política no establezca una mayoría especial, los acuerdos se adoptan por la mayoría absoluta (la mitad más uno o el 50% más uno) de los miembros presentes.

Las sesiones de sala en la Cámara de Diputados pueden ser ordinarias, especiales y pedidas; públicas o secretas. Cada semana se celebran hasta tres sesiones ordinarias, en los días y horas que la cámara designe, cuya duración es, a lo menos, de tres horas. Hay sesiones especiales cuando las acuerde la cámara, cuando la Mesa las disponga o cuando las solicite el Presidente de la República. Las sesiones pedidas se celebran cuando lo solicite por escrito un tercio de los diputados.

[42] Artículo 23 del Reglamento del Senado.
[43] Artículos 11 y 12 del Reglamento del Senado.

Las sesiones de sala en el Senado pueden ser ordinarias, extraordinarias o especiales. Son ordinarias las que se celebran en los días y horas fijados al comienzo de cada legislatura. Extraordinarias son las que se celebran en días u horas distintos de los señalados para las ordinarias y se pueden celebrar cuando lo pida por escrito un tercio, al menos, de los senadores en ejercicio, o comités que representen un número equivalente de senadores. Las sesiones especiales se efectúan cuando lo pide el Presidente de la República; cuando lo estime conveniente el Presidente del Senado; cuando lo pida por escrito un tercio, al menos, de los senadores en ejercicio o comités que representen un número equivalente de senadores, o cuando el Reglamento del Senado lo disponga.

2.13. COMISIONES

Las comisiones son grupos de trabajo integrados por cinco senadores o 13 diputados, cuya función es permitir el estudio detallado de los proyectos de ley y demás materias sometidas a conocimiento de la corporación. Usualmente se recibe la opinión de expertos en la materia que se trate y se ofrecen audiencias a organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema. Pueden haber diferentes tipos de comisiones.

2.14. COMISIONES PERMANENTES

Están establecidas en forma permanente en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Se encargan del estudio y posterior informe especializado de las materias y proyectos de ley sometidos a su conocimiento.

2.15. COMISIONES INVESTIGADORAS

Estas comisiones se crean con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno, a petición de al menos dos quintos de los diputados en ejercicio. Los ministros de Estado, los demás funcionarios de la administración y el personal de las empresas del Estado –o de aquellas en que este tenga participación mayoritaria– están obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que las comisiones investigadoras les soliciten.[44]

2.16. COMISIONES MIXTAS

Son comisiones constituidas por igual número de diputados y senadores, que se forman cuando un proyecto de ley, que había sido aprobado por la cámara de origen, es desechado en su totalidad o es objeto de enmiendas o adiciones por la cámara revisora. Estas comisiones tienen por finalidad proponer la forma y modo de resolver las dificultades surgidas por la diversa opinión de ambas cámaras en relación a un proyecto. Estas comisiones son presididas por un senador, funcionan, sesionan y adoptan acuerdos en conformidad a las normas que las cámaras acuerden al crearlas.

[44] www.camara.cl

2.17. COMISIONES UNIDAS

Se producen cuando dos o más comisiones se encargan del examen conjunto de un determinado asunto, cuando la cámara respectiva así lo acuerda en sala.

2.18. COMISIONES BICAMERALES

Están integradas por diputados y senadores para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación. Para su creación debe existir un acuerdo entre la Cámara de Diputados y el Senado. Disponen sus propias normas de procedimiento y tienen la competencia y plazo que acuerden ambas corporaciones. Un ejemplo de comisión bicameral es la que tiene a su cargo la supervigilancia de la Biblioteca del Congreso Nacional.

2.19. COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DE PRESUPUESTO

Es una comisión encargada de informar el proyecto de ley de presupuesto –formada por igual número de senadores y diputados–, que debe quedar constituida durante el mes de septiembre de cada año y es presidida por el senador que elija de entre sus miembros. La propia comisión fija en cada oportunidad sus normas de funcionamiento y puede formar en su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto.[45]

2.20. CONGRESO PLENO

En determinadas ocasiones, se convoca a Congreso Pleno, que es la reunión plenaria de ambas cámaras. Es presidida por el Presidente del Senado y se convoca para las siguientes situaciones:

- Escuchar la cuenta pública del estado de la nación, que realiza el Presidente de la República cada año, conocida tradicionalmente como "discurso del 21 de mayo".
- Tomar conocimiento de la resolución del Tribunal Calificador de Elecciones, para proclamar al Presidente electo de la República.
- Tomar juramento o promesa al nuevo Presidente de la República para que asuma sus funciones.
- Excepcionalmente, para la elección de Presidente de la República en ciertas situaciones de vacancia del Presidente que se encuentra en ejercicio.
- Escuchar la cuenta pública anual del Presidente de la Cámara de Diputados y del Presidente del Senado sobre las actividades realizadas por las corporaciones que presiden.[46]

[45] www.camara.cl
[46] Esta obligación de las autoridades del Congreso Nacional, de dar cuenta pública de las actividades realizadas durante el año, se incorporó recientemente por medio de una modificación constitucional, agregando el artículo 56 bis a la actual Constitución. Cfr. Ley 20854, publicada en el Diario Oficial con fecha 21-07-2015. En http://bcn.cl/1v2jq (consulta: 06-04-2016).

2.21. BANCADAS Y COMITÉS PARLAMENTARIOS

La bancada parlamentaria es el conjunto de diputados de un partido político, los que a través de un jefe, designado por ellos, facilitan la relación con la Mesa de la respectiva corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. [21]

Las bancadas pueden tener más de un comité parlamentario. Este último es el organismo que agrupa a diputados de un mismo partido político, que pertenecen a una bancada. Los diputados independientes deben integrarse a un comité parlamentario.[48]

2.22. PERIODO LEGISLATIVO Y TIPOS DE LEGISLATURA

Se llama periodo legislativo al cuadrienio que comienza el 11 de marzo que siga a una elección de senadores y diputados. Las sesiones que se celebren la Cámara de Diputados y el Senado se pueden dar en dos tipos legislaturas: legislatura ordinaria o legislatura extraordinaria. Las sesiones que se celebren entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituirán la legislatura ordinaria; las que se celebren con motivo de la convocatoria del Congreso, por el Presidente de la República o de su autoconvocatoria formarán la legislatura extraordinaria.

III. FUNCIONES DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE PARA LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES, SU CONTROL Y SEGUIMIENTO

3.1. DEFINICIÓN

La Convención de Viena, aprobada por Chile en 1981, en su artículo 2, define tratado como "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un documento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación". Los tratados también pueden ser entre Estados y organismos internacionales. La denominación tratado es genérica, ya que puede ser una convención, un protocolo, estatuto, acuerdo, etc.

3.2. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

El artículo 32 N.° 17 de la Constitución Política señala, entre las atribuciones especiales del Presidente de la República, que le corresponde "conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el art. 54 N.° 1. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente así lo exigiere".

[47] https://www.camara.cl/glosario.aspx
[48] Idem.

Es una facultad del jefe de Estado decidir si da o no comienzo a las negociaciones preliminares destinadas a llegar a la suscripción de convenciones o tratados internacionales, cualquiera sea su índole o naturaleza. Una vez finalizadas estas negociaciones previas, le corresponde también la facultad exclusiva de concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país. A juicio del profesor José Luis Cea Egaña, es una facultad discrecional, pero "no se trata de una potestad exenta de control, en el sentido político",[49] por cuanto el Presidente de la República es responsable el ejercicio legítimo de esta facultad, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 52 N.° 2 letra a y en el artículo 53 N.° 1 de la Constitución Política de la República. Por su parte, el artículo 32 N.° 15 de la Carta Fundamental dispone que "las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere".

Por su parte, el artículo 54 N.° 1, párrafo primero, de la Constitución Política establece entre las atribuciones del Congreso el "aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación...". La aprobación requerirá en cada cámara de los quórum que corresponda en conformidad con el art. 66 de la Constitución "y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley".

La aprobación o aceptación del tratado por el Congreso es un trámite esencial, intermedio entre la conclusión del proyecto de tratado y su ratificación. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en su artículo 1 letra b, dice que se entiende por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar, en el ámbito internacional, su consentimiento en obligarse por un tratado.

El artículo 66 antes mencionado –que establece los quórum necesarios para legislar, en este caso aplicados a la aprobación de los tratados internacionales– dispone que si se trata de materias que interpretan preceptos constitucionales, su aprobación requerirá de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio; si es materia de ley orgánica constitucional, requerirá de las cuatro séptimas partes de los senadores y diputados en ejercicio; si es materia de ley de quórum calificado, requerirá la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Si la materia del tratado no es propia de ley o de leyes que no necesitan quórum especiales, bastará para su aprobación la mayoría de los miembros presentes en cada cámara.

El hecho de que los tratados se aprueben con los mismos trámites de una ley no significa que se aprueben por ley sino por acuerdo de ambas corporaciones ante la iniciativa del Presidente de la República.

El número 1, párrafo segundo, del artículo 54 de la Constitución, dispone que el Presidente de la República "informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle".

El Congreso no tiene atribuciones para hacer cambios a los tratados presentados por el Presidente para su aprobación. Solo podrá sugerir reservas y declaraciones interpretativas de un tratado, siempre que ellas estén "en conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional" (párrafo tercero del mismo número). La Ley

[49] Cea Egaña, José Luis (2013). Derecho Constitucional Chileno, tomo III. Ediciones Universidad Católica de Chile.

N.° 18918 Orgánica Constitucional del Congreso, en su artículo 62, resuelve que tales sugerencias pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras. Si una de ellas lo aprueba, pasará a la otra para que se pronuncie. Si esta última lo acepta, se comunicará al Presidente de la República.

La misma Ley N.° 18918 estipula que si alguna de las cámaras rechaza lo acordado por la otra, se formará una comisión mixta en los términos previstos en el artículo 70 de la Constitución. La comisión mixta propondrá a ambas cámaras "la forma y modo de resolver las dificultades". El mismo procedimiento se aplicará si la discrepancia se presenta en el trámite de sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, o retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al aprobar un tratado.

La misma Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional –en su artículo 59, inciso tercero– dispone que "durante la discusión de los tratados solo podrá corregirse el texto de la parte dispositiva del proyecto de acuerdo propuesto por el Presidente de la República, con el único objeto de precisar el título o composición formal del tratado, su fecha y lugar de celebración, según conste en el texto autenticado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sometido a la consideración del Congreso Nacional".

Los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria no requerirán la aprobación del Congreso Nacional (párrafo cuarto del N.° 1 del artículo 54 de la Constitución Política).

Es facultad exclusiva del Presidente de la República denunciar los tratados o retirarse de ellos, para lo cual pedirá la opinión de ambas cámaras legislativas –en el caso de tratados que hayan sido aprobados por estas (párrafo sexto del N.° 1 del artículo antes citado)–. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República, y que fue considerada por el Congreso al aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo del Congreso, el que deberá pronunciarse dentro de un plazo de 30 días; si no se pronunciara en ese plazo, "se tendrá por aprobado el retiro de la reserva" (párrafo ocho del mismo número uno).

Al Presidente de la República le corresponde la promulgación y publicación de los tratados para garantizar su validez interna.

3.3. JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS TRATADOS

Los tratados internacionales están incorporados en el ordenamiento jurídico nacional. Estos derogan las normas jurídicas que lo contradicen, si son aprobados con los mismos quórum exigidos para la aprobación de aquellas normas. No obstante, no derogan las normas de rango constitucional, excepto en materia de derechos humanos. Al respecto, el artículo 5 de la Constitución Política es claro al señalar que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

En cuanto a las condiciones de validez de un tratado, estas se rigen por el ordenamiento jurídico internacional.

3.4. FUNCIÓN DE CONTROL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Corresponde a la Cámara de Diputados la facultad de fiscalizar los actos del Ejecutivo (artículo 52 N.° 1 de la Constitución) al adoptar acuerdos o sugerir observaciones con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se comunicarán por escrito al Presidente, quien responderá por medio del ministro del ramo en un plazo de 30 días. Asimismo, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los diputados presentes, podrá solicitar antecedentes al Presidente, quien deberá responder por medio del ministro de Estado que corresponda en el mismo plazo señalado anteriormente. Tales acuerdos, observaciones o información solicitada no afectarán la responsabilidad política de los ministros de Estado. También es facultad de la Cámara de Diputados citar a ministros de Estado, quienes deberán responder a las preguntas que motiven la citación. Asimismo, tiene la facultad de crear comisiones investigadoras sobre los actos del Ejecutivo. Por último, la Cámara de Diputados tiene la facultad de declarar si ha o no lugar las acusaciones que no menos de 10 ni más de 20 diputados formulen contra el Presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y otras autoridades (art. 52 N.° 2 de la Constitución).

Por consiguiente, si bien el Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales superiores a las del Poder Legislativo en el proceso legislativo y en la conducción de la política exterior, el Parlamento, a través de la Cámara de Diputados, tiene importantes facultades de fiscalización del Poder Ejecutivo en los dos ámbitos señalados, incluso a través de la acusación constitucional que puede concluir en la destitución del Presidente o sus ministros por actos que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, por infringir la Constitución o las leyes, siempre que tales acusaciones las apruebe el Senado (artículo 53 N.° 1 de la Constitución Política), el que resuelve como jurado. En el caso de los ministros de Estado, se agregan como causales de acusación haber dejado sin ejecución las leyes y los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Al Poder Judicial le corresponde el denominado control de convencionalidad. Lo mismo hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chile suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos –denominada Pacto de San José de Costa Rica–, decisión que se hizo pública a través de la publicación del Decreto N.° 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 5 de enero de 1991. Haber suscrito tal instrumento significó para Chile reconocer como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la obligación de acatar sus fallos.

3.5. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La Constitución establece en el artículo 93, numerales 1.° y 3.°, que son atribuciones del Tribunal Constitucional:

1.°: Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de esta última, antes de su promulgación.

3.°: Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

De la lectura de las disposiciones antes consignadas, se desprende que la competencia del Tribunal Constitucional ejerce solamente un control de carácter preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales, y solo será obligatorio en el caso de los tratados referidos a materias que contengan disposiciones de leyes orgánicas constitucionales.

Para el profesor Nogueira Alcalá, dadas las relaciones que informan una economía cada días más integrada y globalizada, es fundamental que las normas otorguen seguridad jurídica tanto a nacionales como extranjeros. En sus palabras, "no hay seguridad para los operadores internacionales o extranjeros si las normas pueden ser alteradas con cierta discrecionalidad por vía jurisprudencial".[50]

Asimismo, el citado autor considera que la reforma constitucional del año 2005 no contempló el procedimiento constitucional de transferencia de competencias, en principio propias del Estado, a organismos institucionales y tribunales supranacionales, lo que ha afectado y limitado la incorporación plena de nuestro país en la comunidad internacional.

IV. PROCEDIMIENTOS REQUERIDOS PARA LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN CHILE

El procedimiento para la aprobación de los tratados internacionales en Chile se encuentra regulado en la Constitución Política de la República (artículos 54 y 66) y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (artículos 59 a 65).

Previo a la introducción del documento a la cámara de origen, el Presidente de la República debe informar al Congreso, tanto del contenido y alcance del documento como de las reservas que considere formularle.[51]

Una vez ingresado el tratado, este debe ser aprobado o rechazado por ambas cámaras. La aprobación o rechazo de los tratados internacionales que el Presidente de la República presente es una atribución exclusiva del Congreso. La aprobación de un tratado requiere, en cada cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se somete a los trámites de una ley.

Si la materia del tratado no es propia de ley, bastará la aprobación de la simple mayoría de los presentes en cada cámara, pero si lo es, habrá que distinguir si es ley corriente, de quórum calificado u orgánica constitucional, y exigir las mayorías constitucionales res-

[50] El profesor Humberto Nogueira aboga por la necesidad de que el Tribunal Constitucional tenga la facultad de practicar un control preventivo y obligatorio sobre todos los tratados internacionales, como una forma de dar plena certeza jurídica de sus disposiciones. Ver: Zuñiga Urbina, Francisco (coordinador) (2005). «Aspectos fundamentales de la Reforma Constitucional 2005 en materia de tratados Internacionales» (pág. 426 y sgts.). En Reforma Constitucional. Santiago de Chile: Ed. LexisNexis.
[51] Artículo 54, inciso 2.°, de la Constitución Política de la República de Chile.

pectivas. Tanto el Presidente de la República como el Congreso Nacional deben discernir si en el tratado en cuestión existen o no normas relacionadas sobre materias que sean propias de ley, para que –en el caso que se requiera– exista la mayoría requerida para la aprobación de aquellas disposiciones que sean propias de ley; es decir, un mayor quórum.[52]

Durante el curso de tramitación del tratado, es una atribución del Congreso sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a firmar, siempre y cuando estén en conformidad con lo previsto en el documento y de acuerdo a las normas del derecho internacional.[53] Dichas reservas o declaraciones pueden tener su origen en cualquiera de las cámaras, pero si una de ellas la aprueba, dicha sugerencia deberá pasar a la otra para que se pronuncie; si esta la acepta, se comunicará al Presidente de la República.

Las disposiciones contempladas por el tratado en cuestión solo podrán ser derogadas, modificadas o eventualmente suspendidas, de acuerdo a lo que el mismo acuerdo haya previsto para esas eventualidades.

De igual manera, de acuerdo a lo establecido en la ley, el Ejecutivo también deberá entregar una debida publicidad a los hechos o hitos que guarden relación con el tratado en cuestión, tales como la entrada en vigor, la formulación o retiro de reservas, las objeciones, suspensión o nulidad, si es que existieran.[54]

Si bien en el Poder Legislativo recae la importante labor de aprobar o rechazar un tratado internacional, no está contemplado en la Constitución que ninguna de las dos cámaras pueda modificar el documento ingresado por el Ejecutivo. El Congreso podrá formular reservas y entregar declaraciones interpretativas al documento, pero no alterar su contenido, por lo que el debate de este mismo debe ser realizado en un contexto informado y al tanto de los impactos que traerá consigo el acuerdo.

La conducción de las relaciones internacionales del país corresponde a una facultad exclusiva del Presidente de la República, pero instancias como la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento de la Alianza del Pacífico apuntan precisamente a generar una articulación sobre la agenda del acuerdo y una mayor difusión de los temas de interés relacionados a la Alianza.

Por otro lado, pese a que no es algo habitual dentro del proceso de aprobación de tratados internacionales, recae en el Presidente de la República la facultad exclusiva de denunciar un tratado o incluso retirarse de él si es que lo estimara necesario, previa solicitud de opinión de ambas cámaras del Congreso. Una vez que esto se realice (la denuncia o retiro del acuerdo internacional), este dejará de tener efecto en el país y por ende en el ordenamiento jurídico nacional.

En el caso de que el Presidente se retirara de un tratado que ya fue aprobado por el Poder Legislativo, el mandatario deberá informar de ello al Congreso dentro de los 15 días posteriores de haber realizado dicha acción. Cada cámara dará a conocer su opinión por escrito, dentro del plazo de 30 días, contados desde la recepción del oficio en que se solicita dicha opinión.

[52] Artículo 66 de la Constitución Política de la República de Chile.
[53] Artículo 54 de la Constitución Política de la República de Chile.
[54] Idem.

Transcurrido este tiempo sin que una o ambas cámaras emitan su parecer, el Presidente de la República podría prescindir de ello para efectuar la denuncia o el retiro.

De acuerdo a la Constitución chilena, un acuerdo comercial podría enfrentar ciertas situaciones que aumentarían el periodo de espera de la ratificación del documento. En este caso, dichas situaciones podrían estar vinculadas a un contexto más técnico que propio del debate interno que podría generar en cada una de las cámaras, el cual se escapa de lo previsto debido a factores políticos y de contingencia.

Asimismo, en el caso de que alguna de las cámaras rechace lo acordado por la otra en el trámite de aprobación de un tratado internacional, se conformará una comisión mixta de acuerdo a lo previsto en el artículo 70 de la Constitución Política. Si la discrepancia se presenta en el trámite de sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas o de retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, se constituirá una comisión mixta, de igual número de diputados y senadores, la que propondrá a ambas cámaras la forma y modo de resolver las dificultades.[55]

No obstante, en el caso de que sea aprobado el tratado tanto en la cámara de origen como en la revisora, y por ende se haya resuelto tanto el pronunciamiento de reservas o las declaraciones interpretativas, el documento es promulgado mediante decreto supremo y despachado para su publicación en el Diario Oficial.

El embajador del Reino Unido, Anwar Choudhury, entrega a Hernán Almendras el certificado de ponente al curso de especialización.

[55] Artículo 70 de la Constitución Política de la República de Chile.

EPÍLOGO

LA FÓRMULA DE LA ALIANZA Y SU LEGADO EN EL TIEMPO

Lo modelos de integración están jugando un rol fundamental en el desarrollo del mundo, que ha comprendido que para hacer frente a los desafíos del futuro es necesario trabajar unidos por el logro de objetivos comunes. Es así como, en la región latinoamericana, los modelos de integración se entienden como una opción para el desarrollo económico, tomando incluso como ejemplos exitosos a la Unión Europea (EU) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), que dieron inicio a sus procesos de integración profunda, en primer lugar, a través de su integración económica. Es en esa ruta que un nuevo y pragmático modelo de integración se está abriendo camino en el mundo. La Alianza del Pacífico (AP), con cinco años en su haber, es un bloque económico comercial que ha desarrollado diversos sistemas en su interior para fortalecerse y agilizar su dinámica con fines de desarrollo.

Estos sistemas que consolidan la AP van desde las resoluciones de los Consejos de Ministros, y grupo de alto nivel de los países que la conforman, hasta el Consejo Empresarial y la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico, que con las acciones que desarrollan institucionalizan su funcionamiento y brindan el respaldo y agilidad para la toma de decisiones que involucran al bloque. Allí radica la importancia y responsabilidad de tener a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los países miembros trabajando en sintonía.

Considerando que es la institución parlamentaria la que aprueba, ratifica o modifica todo aquello relacionado a los tratados internacionales, resulta fundamental conocer su naturaleza de acción y la particularidad de cada Poder Legislativo. Una aproximación a los sistemas parlamentarios y a sus procedimientos aplicados contribuye, sin lugar a dudas, a la efectividad en el ejercicio de funciones, específicamente de control político. Para ello, este libro ha pretendido explicar de manera sucinta la organización, estructura, funcionamiento y procedimientos aplicados en los congresos de Chile, Colombia, México y Perú.

Asimismo, este libro ha recogido aquellas ideas que le dan sentido al objetivo de nuestra integración. Esta tiene como origen el interés económico y comercial para expandirse a metas comunes, con base en una geografía compartida, una historia semejante, una misma lengua e idiosincrasia y –en muchos casos– problemas similares. El fin de consolidar nuestro propio modelo de integración profunda, ágil, pragmática y competitiva es que nos permita no solo estrechar nuestros lazos como Estados, sino como fuerza latinoamericana frente al mundo.

Como hemos podido apreciar en este texto, el bloque surgió como un mecanismo de solución a la crisis económica que se vivía en el mundo. Asimismo, nació bajo la premisa del anhelo latinoamericano de poseer una alternativa que elimine los prototipos teóricos existentes respecto de los procesos de integración ya constituidos. De este modo, se crea el bloque de integración denominado Alianza del Pacífico, el cual hace posible que los países miembros (Chile, Colombia, México y Perú) se independicen económicamente de los países desarrollados.

EXISTE UNA SINERGIA POSITIVA EN LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS PARA QUE EL BLOQUE DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO AVANCE ACORDE A LOS LINEAMIENTOS Y ALCANCES ESTABLECIDOS, Y GENERE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BENEFICIO DE SUS INTEGRANTES.

Ante este escenario, y considerando que la Alianza del Pacífico había ganado relevancia a nivel mundial –al ser la octava economía del mundo–, es que este bloque ha captado el interés de países de los cinco continentes. Ello se refleja en el número de sus países observadores (47), lo cual potencia las áreas estratégicas, multiplica el nivel de crecimiento y eleva la calidad de vida de los habitantes de los países miembros, a través de la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capitales.

Como se ha mencionado, es importante resaltar que desde el ámbito del Ejecutivo siempre ha existido una sinergia positiva en la suscripción de acuerdos para que el bloque avance acorde a los lineamientos y alcances establecidos, y genere políticas públicas en beneficio de sus integrantes. Debido a la entrada en vigencia del Protocolo Adicional de la AP, se ha facilitado el libre comercio, el apoyo a las pymes, la reducción de costos y tiempo en el despacho de las mercancías, el incremento de las inversiones, el desarrollo en temas de innovación y tecnología, la homologación de títulos universitarios, entre otros puntos. De esta manera, se ofrece un amplio y dinámico mercado regional que une las costas del Pacífico, lo cual facilita la formación de nuevas alianzas estratégicas con el objetivo de ganar posicionamiento en los más importantes mercados del Asia, en un mediano plazo.

Por esta razón, el rol activo de los cuatro Parlamentos es fundamental, ya que con sus actividades de legislación, fiscalización y representación –a pesar de la pluralidad ideológica y el dinamismo propio de sus procedimientos parlamentarios– son los responsables de apoyar en la ejecución de lo desarrollado en las 10 cumbres presidenciales, las 30 reuniones de grupo de alto nivel y las 22 rondas de negociación de grupos técnicos. Se han convertido así en actores articuladores que generan debate, conocimiento e integración, al dimensionar, oportunamente, la importancia y las bondades de este Acuerdo.

Conforme a lo manifestado anteriormente, se hacía de suma importancia conocer el mecanismo de trabajo parlamentario que posee cada país miembro. Por ello se creó la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, conformada por senadores, diputados y congresistas de las Comisiones Especializadas de Seguimiento Parlamentario de Chile, Colombia, México y Perú.

Es así que, a iniciativa de la Presidencia Pro Tempore del Congreso de la República del Perú, ejercida por el congresista Omar Chehade Moya, y con apoyo de la Embajada del Reino Unido e Irlanda del Norte en Perú, a través del señor embajador Anwar Choudhury, se llevó a cabo, en la ciudad de Lima, el curso "Especialización en organización y procedimientos parlamentarios de los países de la Alianza del Pacífico". En dicho evento, se recopilaron los conocimientos en legislación internacional, derecho parlamentario, derecho comparado y políticas públicas ofrecidos por expertos en la materia de los países miembros, y observadores del Reino Unido, a los equipos técnicos de las comisiones especializadas de los países miembros.

Como resultado de este intercambio de información entre expertos y especialistas de los Parlamentos de los cuatro países, se puede resaltar que, en todos los casos, los Parlamentos cuentan con dos tipos de legislaturas: legislatura ordinaria y legislatura extraordinaria. Asimismo, hay que destacar que dentro de sus principales funciones figuran fiscalizar, representar y legislar, y que están gobernadas bajo una Mesa Directiva, compuesta por un Presidente y Vicepresidentes, así como comisiones permanentes u ordinarias, especiales o mixtas e investigadoras. En ellas, para sesionar y adoptar acuerdos, se necesita una mayoría (quórum) reglamentada en cada Parlamento.

En el caso de la República del Perú, su cámara es única (desde la reforma constitucional de 1993) y está compuesta por 130 congresistas, los cuales son elegidos por un periodo de cinco años con derecho a reelección indefinida. Ellos deben tener mínimo 25 años de edad al momento de su elección. Son elegidos para representar a los 26 distritos electorales, según su cantidad poblacional. Hay un mínimo de tres representantes por distrito electoral. Respecto a la igualdad de género, nuestra legislación indica que es necesario contar, por partido político, con un mínimo de 30% de candidatas mujeres.

La organización parlamentaria del Congreso del Perú está conformada, en primer lugar, por el Pleno (integrado por los 130 congresistas), que sesiona mínimo una vez por semana, sin perjuicio de sesionar más veces a pedido del Presidente del Congreso. También la integran el Consejo Directivo, la Mesa Directiva (una Presidencia y tres Vicepresidencias), las 24 comisiones ordinarias, la Comisión de Ética, las comisiones de investigación y las comisiones especiales que dentro de la labor parlamentaria se pudieran requerir.

En el caso de la República de Chile, su sistema electoral binominal ha sufrido una reciente reforma, pues se ha incrementado el número de representantes elegidos. Su sistema parlamentario es bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados (155 miembros) y la Cámara de Senadores (50 miembros). En este último caso, los senadores elegidos ejercen su función por mitades alternas (regiones pares, más la metropolitana, ejercen los primeros cuatro años, y las regiones impares ejercen los últimos cuatro años). Es necesario precisar que, respecto a

la igualdad de género considerada en este país, es imprescindible que cada partido político cuente con al menos un 40% de candidatas mujeres. Cabe mencionar que, a diferencia de la República del Perú, la edad mínima requerida es de 21 años para ser diputado y 35 años para ser senador. Los parlamentarios pueden ser reelegidos indefinidamente.

Respecto a las sesiones, la Cámara de Diputados sesiona mínimo tres veces por semana o cuando se solicite por acuerdo o a pedido por escrito; en cambio, la Cámara de Senadores sesiona en las fechas designadas al inicio de la legislatura. Excepcionalmente, también puede hacerse a pedido. Asimismo, los señores diputados (13 por comisión) o senadores (cinco por comisión) pueden integrar las comisiones legislativas (permanentes, investigadoras, mixtas, unidas, bicamerales y especiales). Excepcionalmente, y para temas específicos, se convoca a Congreso Pleno, que es la reunión de ambas cámaras, presidida por el Presidente del Senado.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, se cuenta con dos cámaras. La Cámara de Diputados tiene 500 miembros, nombrados cada tres años. De estos, 300 son electos directamente, con base en los distritos de mayoría relativa asignados por población. Ningún Estado puede tener menos de dos diputados de mayoría. Los otros 200 se asignan en función de un sistema de representación proporcional, de acuerdo con un sistema de listas votadas en cinco circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores está constituida por tres representantes por Estado y dos por Distrito Federal. Dentro de los requisitos está no pertenecer al estado eclesiástico y tener 30 años cumplidos al día de la apertura de sesiones. El Senado tiene 128 miembros y son elegidos por seis años.

Tanto diputados como senadores no pueden ser electos para la siguiente legislatura a la que ejercieron su cargo, ni como propietarios ni como suplentes. Los suplentes que no hayan llegado a ocupar la titularidad de sus curules sí pueden ser electos para la siguiente legislatura como propietarios.

En el caso de la República de Colombia, la Constitución de 1991 marca un antes y un después dentro de su sistema electoral. Se dio un vuelco al sistema electoral existente en el Estado colombiano. Esto tuvo como objetivo hacer más incluyentes las vías de manifestación de la voluntad popular, al instaurar mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, se buscó dar oportunidades a más actores políticos, a minorías políticas y electorales (que se encontraban relegadas), que tradicionalmente quedaban excluidas de los cargos de representación. También se otorgaron facilidades para la creación de partidos políticos y el acceso a la financiación pública. Por otro lado, este cambio llevó a la proliferación de partidos políticos que, lejos de representar nuevos intereses, correspondían a fracciones de los antiguos partidos, lo cual se alejó de un esquema ideal para

alcanzar los modelos políticos. Ante esta figura, se planteó la necesidad de una reforma política que, tras varias modificaciones, finalmente fue aprobada por el Congreso en el año 2003.

La reforma del 2003 implicó un cambio radical de los elementos que configuran el sistema electoral y la dinámica de funcionamiento de partidos en Colombia. El Congreso de Colombia es un órgano bicameral, en donde cada cámara tiene diversas funciones para el ejercicio de las principales competencias. El Senado de la República es elegido a partir de una elección realizada en circunscripción nacional. Por su parte, la Cámara de Representantes es un órgano de representación territorial, cuya elección se realiza en circunscripciones departamentales y algunas circunscripciones especiales. Los miembros son elegidos por votación popular.

Como hemos podido apreciar, este ejemplar nos permitirá conocer los diversos procedimientos legislativos, sistemas electorales, estructuras orgánicas, trámites, requisitos y la función parlamentaria en el debate, aprobación, control y seguimiento de los tratados internacionales que rigen en cada país miembro de la Alianza del Pacífico. La interacción entre los representantes legislativos de los cuatro países miembros y los aportes intelectuales y de coordinación de contenidos contribuirán a los Congresos y Bibliotecas Nacionales, a fin de interiorizar los procedimientos legislativos.

De este modo, se afianzan los conocimientos sobre uno de los sistemas más importantes que consolidan la Alianza. La Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico contribuirá en el seguimiento de las acciones que se desarrollen en torno a este bloque económico y comercial, y en la promoción y facilitación de medidas que involucren al ordenamiento jurídico de cada uno de los países miembros.

El Presidente Pro Tempore (2015-2016) de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú, el congresista Omar Chejade Moya, acompañado por su equipo técnico integrado por la asesora Deborah Inga Zapata y los especialistas parlamentarios Giulianna Serruto Aparicio, Gregorio Mattos Torres y Andrea Argüero Rolón.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

PERÚ

- **AMÉRICA TELEVISIÓN**
  2016 «Las mujeres en las elecciones». En: programa dominical Cuarto Poder. Disponible en: http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/elecciones-2016-asi-evoluciono-participacion-femenina-comicios-n222331

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

- **OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)**
  2015 «Hacia la reforma electoral. Avances y Agenda Pendiente». Disponible en: https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0111.pdf

- **REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

- **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**
  2006 Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional 0030-2005-PI/TC, del 2 de febrero de 2006.

- **TORRENS, XAVIER**
  1999 «Los sistemas electorales». En: Caminal Badia, Miquel. Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos.

- **LEY N.º 26647. ART.3. LEY SOBRE PERFECCIONAMIENTO DE TRATADOS.**

- **LEY N.º 26859. LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES.**

- **LEY N.º 30414 (MODIFICA LA LEY 28094). LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS.**

COLOMBIA

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991**

- **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**
  2011 Sentencia C-122.

- **DIARIO OFICIAL**
  1992 Ley Quinta de 1992, Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, n.º 40.483 del 18 de junio de 1992

- **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL DE COLOMBIA**
  S. d. www.registraduria.gov.co/-Partidos-y-movimientos-politicos,317-.html

MÉXICO

- **ALEMÁN SANDOVAL, ARTURO ET AL.**
  2010 Estudio sobre el proceso legislativo federal en México. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

- **ALFONSO JIMÉNEZ, ARMANDO; CUAUHTÉMOC M. DE DIENHEIM BARRIGUETE Y MIGUEL ÁNGEL ERAÑA SÁNCHEZ (COORDINADORES)**
  2007 Tópicos de derecho parlamentario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- **BURGOA, IGNACIO**
  1985 Derecho constitucional mexicano (6.a ed.). México: Porrúa.

- **CARBONELL, MIGUEL Y SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE (COORDINADORES)**
  2000 Elementos de técnica legislativa. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
  Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
  Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas
  Reglamento del Senado de la República
  Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

- **FUNDACIÓN HUMANISMO POLÍTICO A.C.**
  S. d. Manual de Técnica Legislativa. Versión en línea.

- **MURO RUIZ, ELISEO**
  2007 Algunos elementos de técnica legislativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- **SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA**
  1997 Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y McGraw-Hill.

CHILE

- **BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL**
  S. d. «Ley Fácil: Nuevo sistema electoral para elecciones parlamentarias». Disponible en: http://bcn.cl/1qzqe

- **CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS**
  2013 Derecho Constitucional Chileno, tomo III. Ediciones Universidad Católica de Chile.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE**

- **DIARIO OFICIAL**
  2005 «El Decreto N.° 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia», publicado el 22 de septiembre de 2005. Disponible en: http://bcn.cl/1uva9
  2015 Ley N.° 20.840, Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de Carácter Proporcional Inclusivo y Fortalece la Representatividad del Congreso Nacional. Publicada con fecha 05.05.2015.

- **REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE**

- **REGLAMENTO DEL SENADO DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE**

- **SIN AUTOR**
  2015 «El nuevo sistema electoral de la República de Chile». Disponible en: http://www.gob.cl/2015/04/27/fin-al-binominal-conoce-el-nuevo-sistema-electoral/

- **ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO (COORDINADOR)**
  2005 Reforma Constitucional. Santiago de Chile: LexisNexis.

- **HTTPS://WWW.CAMARA.CL/CAMARA/MEDIA/DOCS/TRANSPARENCIA/2011/CONSEJO_7.PDF**

- **HTTPS://WWW.CAMARA.CL/CAMARA/MEDIA/DOCS/REGLAMENTO_15.PDF**

- **HTTP://WWW.CONSEJORESOLUTIVO.CL/**

- **HTTP://SENADO.CL/REGLAMENTO-DEL-SENADO/PRONTUS_SENADO/2012-11-07/110101.HTML**

GALERÍA DE FOTOS

1) El embajador del Reino Unido, Anwar Choudhury, clausura el Curso de Especialización. **2)** La mesa de panelistas integrada por el embajador Anwar Choudhury, el congresista Omar Chehade y la consejera política Fiorella Ormeño. **3)** El equipo peruano. **4)** Deborah Inga, el embajador del Reino Unido para el Perú, Anwar Choudhury, el congresista Omar Chehade y Fiorella Ormeño. **5)** Previa a la entrega de la certificación a los participantes, el embajador felicitó a los asesores y secretarios técnicos por su presencia. **6)** El congresista Omar Chehade flanqueado por Fiorella Ormeño y el expositor Tristan Stubbs, quien habló sobre el Parlamento Europeo. **7)** La consejera política Fiorella Ormeño interviene como panelista.

I FORO: AMIGOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO. ACCIONES Y PERSPECTIVAS. REINO UNIDO, ISRAEL Y UNIÓN EUROPEA

15 DE JUNIO DEL 2015

8

9

10

11

12

8) Inauguración a cargo del Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento de la Alianza del Pacífico, Omar Chehade. En la mesa se encuentran Mauro Mariani, Jefe de la Sección Política de la Unión Europea, el embajador del Reino Unido para el Perú, Anwar Choudhury, y el embajador de Israel para el Perú, Ehud Moshe Eitam. **9)** Exposición a cargo del embajador del Reino Unido para el Perú, Anwar Choudhury. **10)** La Unión Europea participó a través del Jefe de la Sección Política, Mauro Mariani. **11)** Mesa de honor: Ministro Consejero de la embajada de Chile, José Miguel Capdevila, Mauro Mariani, la congresista Lourdes Alcorta, el congresista Omar Chehade, el congresista Carlos Tubino y el ministro consejero Pedro Agustín Roa. **12)** La clausura del evento estuvo a cargo del congresista Omar Chehade.

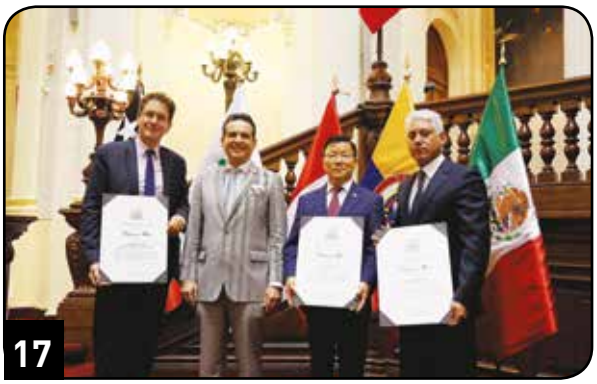
II FORO: AMIGOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO. ACCIONES Y PERSPECTIVAS. COREA DEL SUR Y FRANCIA
15 DE ABRIL DEL 2015

13

14

16

15



17

18

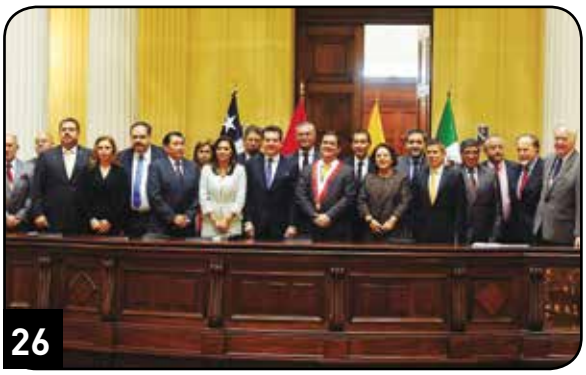
13) El Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento de la Alianza del Pacífico, Omar Chehade, inaugura el foro. **14)** Mesa de honor: el Diputado de Panamá, José Simpson Polo, el embajador de Corea del Sur para el Perú, Keun Ho Jang, y los congresistas Omar Chehade, Martín Belaunde y Daniel Mora. **15)** El embajador de Corea del Sur para el Perú, Keun Ho Jang, expone sobre su participación como país observador. **16)** Intervención del diputado panameño José Simpson. **17)** El congresista Omar Chehade entregó diplomas a los embajadores Fabrice Mauriés de Francia y Keun Ho Jang de Corea del Sur, así como al parlamentario centroamericano José Simpson. **18)** El embajador del Perú en Colombia, Ignacio Higueras, el diputado José Simpson, el embajador de Chile para el Perú, Roberto Ibarra, el congresista Omar Chehade y los embajadores María Elvira Pombo (de Colombia), Fabrice Mauriés (de Francia) y Keun Ho Jang (de Corea del Sur).

III FORO: AMIGOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO. ACCIONES Y PERSPECTIVAS. COSTA RICA Y PANAMÁ
9 DE JUNIO DEL 2016

19) Palabras de bienvenida del Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, Omar Chehade. **20)** Exposición a cargo del embajador de Costa Rica para el Perú, Melvin Sáenz. **21)** Los embajadores de Panamá para el Perú, Nicole Wolcovinsky, y de Costa Rica para el Perú, Melvin Sáenz. **22)** La congresista Luz Salgado interviene como panelista. **23)** El congresista Luis Llatas Altamirano participa en el foro. **24)** El embajador de Chile para el Perú, Roberto Ibarra, Melvin Sáenz (de Costa Rica), María Elvira Pombo (de Colombia), el congresista Omar Chehade, la embajadora Nicole Wolcovinsky (de Panamá), los congresistas Luz Salgado y Luis Llatas, y el embajador de México para el Perú, Ernesto Campos.

III CUMBRE INTERPARLAMENTARIA DE SEGUIMIENTO A LA ALIANZA DEL PACÍFICO
15 Y 16 DE OCTUBRE DEL 2015

25


26

28

27

29

30

25) El Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea fue escenario de la inauguración a cargo del Presidente de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, Omar Chehade. **26)** Foto oficial de los diputados y senadores de Chile, Colombia, México y Perú que participaron en el evento. **27)** Primer día de sesión de los parlamentarios miembros de la Alianza del Pacífico. **28)** Segundo día de sesión de la comisión interparlamentaria. **29)** Debate final sobre la Declaración de Lima suscrita por los participantes. **30)** Los parlamentarios Jorge Aréchiga (México), Héctor Larios (México), Daniel Mora (Perú), Angélica Araujo (México), Omar Chehade (Perú), Rocío Pineda (México), Mario Delgado (México), Luz Salgado (Perú), Jimmy Chamorro (Colombia), Iván Flores (Chile) y Luis Galarreta (Perú).

IV CUMBRE INTERPARLAMENTARIA DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA ALIANZA DEL PACÍFICO

28 DE JUNIO DEL 2016 / PUERTO VARAS - CHILE

31

32

35

33

36

34

31) El congresista Omar Chehade (de Perú) entrega la presidencia Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico al diputado chileno Jorge Ulloa. **32)** Miembros de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico: los parlamentarios Martín Belaunde (Perú), Felipe de Mussy (Chile), Víctor Pérez (Chile), Angélica Araujo (México), Luz Salgado (Perú), Teresita García (Colombia), Iván Flores (Chile), Juan Carlos Gallardo (gobernador de Llanquihue de Chile) y Carmen Muñoz (funcionaria del Ministerio de Economía de Chile). Sentados: Rocío Pineda (México), Jorge Ulloa (Chile), Omar Chehade (Perú), Ricardo Lagos (Presidente del Senado de Chile) y Nidia Osorio (Colombia). **33)** Parte de la delegación peruana, los congresistas Omar Chehade, Luz Salgado y Martín Belaunde. **34)** El congresista Omar Chehade en diálogo con el Presidente del Senado de Chile, Ricardo Lagos. **35)** Miembros de la Comisión Interparlamentaria de la Alianza del Pacífico posan luego de la reunión con el Canciller y Vicecanciller de Chile, Heraldo Muñoz y Edgardo Riveros, respectivamente. **36)** Foto de recuerdo tomada en Puerto Varas con los legisladores que participaron en la IV Cumbre Interparlamentaria.

VIAJE AL REINO UNIDO
28 DE FEBRERO AL 2 DE MARZO DEL 2016

37

38

39

40

41

42

37) Los parlamentarios miembros de la Alianza del Pacífico se reunieron con el MP Graham Stuart, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores para América Latina. **38)** El Presidente de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, Omar Chehade, entrega un presente a la Baronesa Hooper, presidenta del Grupo de Amistad para América Latina de la Cámara de los Lores. **39)** Luego de la reunión, posan los legisladores Iván Flores (Chile), Jorge Ulloa (Chile), Angélica Araujo (México), Graham Stuart (Reino Unido), Rocío Pineda (México), Luis Iberico (ex Presidente del Congreso de la República del Perú), Mariano Portugal (Perú), Daniel Mora (Perú), Omar Chehade (Perú) y Jimmy Chamorro (Colombia). **40)** La Comisión Interparlamentaria posa en la puerta del Palacio de la Cancillería del Reino Unido. **41)** La delegación visitó la ciudad universitaria de Oxford. **42)** Iván Flores (Chile), Jaime Durand (Colombia), Jimmy Chamorro (Colombia), Angélica Araujo (México), MP Andrew Rosindell (Presidente del Grupo Parlamentario para Centro América), Mariano Portugal (Perú), Rocío Pineda (México), Jorge Ulloa (Chile), Omar Chehade (Perú) y Daniel Mora (Perú).

FORO "VOLUNTARIADO JUVENIL COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO"

25 DE SEPTIEMBRE DEL 2015

43

44

45

46

47

48

43) El Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento de la Alianza del Pacífico, Omar Chehade, inaugura el evento. **44)** Interviene la presidenta del Rotary Club de Lima, Liliana Fernández de Pando. **45)** El congresista Martín Belaúnde explica la importancia del foro. **46)** El Tercer Vicepresidente del Congreso, Luis Galarreta, habla sobre el voluntariado. **47)** Jaime Mendiola de la Escuela Humanismus, el congresista Omar Chehade, el congresista Martín Belaúnde, María Eugenia Echeverría, representante de la Cancillería en el Perú, Liliana Fernández y Bart Tilkin, Oficial del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas en el Perú. **48)** El congresista Luis Galarreta, posa con los representantes de los rotarios.

AGRADECIMIENTOS

Al señor embajador del Reino Unido e Irlanda del Norte en Perú, Anwar Choudhury, y a la consejera política Fiorella Ormeño Incio. Ellos, desde su labor diplomática, han coadyuvado a la construcción de una agenda común entre la República del Perú y el Reino Unido, así como en la ejecución del presente ejemplar, que consolida la institucionalidad de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico.

A los señores Presidentes de las Comisiones de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico de los países miembros: Rocío Pineda Gochi, senadora de los Estados Unidos Mexicanos; Jimmy Chamorro Cruz, senador de la República de Colombia; y a Jorge Ulloa Aguillón, diputado de la República de Chile.

A los señores congresistas miembros de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico del Congreso de la República del Perú: Víctor Andrés García Belaúnde, Mariano Portugal Catacora, Luis Galarreta Velarde, Daniel Mora Zevallos, Luz Salgado Rubianes, Luciana León Romero, Martín Belaúnde Moreyra, Lourdes Alcorta Suero, Natalie Condori Jahuira, quienes a través de su investidura parlamentaria han dinamizado el trabajo que se efectúo en la Comisión.

Al equipo técnico de la Comisión –siempre entregado y comprometido con el desarrollo de este bloque de integración–, conformado por la asesora Deborah Inga Zapata, la abogada Giulianna Emily Serruto Aparicio, la abogada Andrea Belén Argüero Rolón y el licenciado Gregorio Mattos Torres. Ellos, con su profesionalismo, esfuerzo y arduo trabajo, han contribuido al fortalecimiento de este grupo de trabajo.

A los expertos en asuntos parlamentarios que han participado en la elaboración de este libro: Hernán Almendras Carrasco, de Chile; Alfonso Palacios Torres, de Colombia; Carlos R. López Kramsky, de México; y Deborah Inga Zapata, de Perú.

Al equipo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) liderado por su Director Ejecutivo, Javier Portocarrero Maisch, y la coordinadora de proyectos, Luz Gamarra Caballero, quienes estuvieron a cargo de la supervisión de la calidad de esta publicación; y a Iana Málaga Newton y Alberto Rincón Effio, quienes se encargaron de la edición general y el diseño editorial del presente libro.

Rocío Pineda Gochi
Senadora (México)

Presidenta de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico, del Senado de México. Actualmente es senadora del periodo 2015-2018. Es contadora pública, especialista en auditoría. Con amplia experiencia en el desarrollo de gobiernos municipales. Presidenta del Organismo Nacional de Mujeres Priístas del Estado de Michoacán.

Jimmy Chamorro Cruz
Senador (Colombia)

Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico, del Senado de la República de Colombia y senador durante el periodo 2014-2018. Reelecto senador cuatro veces. Ha sido presidente de la Comisión Segunda del Senado de Colombia, encargada de las relaciones exteriores. Es geofísico y líder de la Cruzada Estudiantil y Profesional de Colombia.

Jorge Ulloa Aguillón
Diputado (Chile)

Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario a la Alianza del Pacífico, del Congreso de la República de Chile. Actualmente es diputado del periodo 2014-2018. Ha sido reelecto diputado siete veces. Especialista en ciencia política. Es el actual presidente de la Comisión de Defensa Nacional. Ha sido segundo vicepresidente de la Cámara de Diputados de Chile.

"La Alianza del Pacífico ha logrado mantenerse por encima de los avatares políticos y ha centrado su atención en cuatro pilares: libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, los cuales garantizan una plena integración focalizada en lo económico. Me da mucho gusto que mi Gobierno pueda contribuir con sus esfuerzos de consolidación."

Anwar Choudhury. Embajador del Reino Unido para el Perú.

"En el año 2011, los Presidentes de la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú conformaron la Alianza del Pacífico. Este bloque se concibió como un espacio autónomo de negociación entre América Latina y el resto del mundo."

Omar Chehade Moya. Presidente Pro Tempore de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico 2015-2016.

Embajada Británica
Lima

CIES
consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas