

EL PROCEDIMIENTO Y LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS

Pablo Sciarra
Funcionario de la Cámara de Representantes de Uruguay y
Delegado en Uruguay de la Fundación Manuel Giménez Abad

Muy buenas días para todos, en nombre de la fundación Manuel Giménez Abad, quiero agradecer al congreso de los diputados, a la agencia española de cooperación, al centro de formación aquí en Montevideo, por esta iniciativa en la cual nos sentimos muy cómodos como fundación de poder ser parte de esto, que entendemos es de mucha importancia y por tanto la valoramos.

Un agradecimiento muy especial a todos ustedes colegas por haber llegado hasta aquí.

El tema que nos convoca hoy es el procedimiento legislativo en América en el contexto de la técnica legislativa, algo nada fácil de poder explicar sucintamente en el día de hoy

Mi intención no es dar una clase magistral, lejos de eso, es simplemente intercambiar con ustedes estas cuestiones, dado que veremos varias láminas con información comparativa, entre nuestros países, analizando el proceso de la ley.

Por lo tanto les pido que me interrumpan y comenten sus experiencias, aquí les prometemos libertad académica, esto no se está grabando

Técnica legislativa. Materia compleja, en donde podemos encontrar muchísimas definiciones, yo he escogido esta, me pareció la más completa

El arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley

En la teoría es todo muy interesante, las reglas están claras incluso hay países que lo quieren llevar como materia universitaria, otros tienen dentro de sus procedimientos oficinas de control y hasta hay software que ayudan a la redacción. Pero fíjense de algo curioso.

Desde ya les digo que en mi país estamos lejos de tener algún tipo de control en cuanto a la técnica, se han esbozado algunas iniciativas, pero hoy por hoy no tenemos nada.

La primera iniciativa que tuvimos la encontramos en el año 1947, presentada por el diputado Fernández, en donde entre otras cosas creaba un cuerpo de asesores (4 abogados y un escribano), otros intentos los encontramos en el 67, 94- 95.

Como algo tangible recién en el 98 la CRR aprobó el manual para la redacción de textos normativos.

Los primeros seminarios se dictaron en el 2001, siguieron en el 2003 y 2004 bajo el patrocinio de la Unión Europea en el marco del fortalecimiento institucional

En la facultad de derecho (2006) se comenzó a dictar una maestría en Ciencia de la legislación y gobernanza política, fruto de un acuerdo con la Universidad de Pisa.

Todas estas cosas son muy complejas de llevarlo adelante, porque la dinámica que adquiere por momentos la actividad parlamentaria es muy fuerte, además implicaría una cantidad de cambio en la propia estructura escalafonaria y de los propios estatutos de los funcionarios que es por ahora muy difícil de llevar a delante tales cambios.

Ahora nadie duda de la importancia que tiene un parlamento en un sistema democrático, eso está claro, pero es el único poder del estado que es horizontal con tantos entes autónomos como legisladores tenga, no ocurre lo mismo con el ejecutivo que es netamente vertical o el propio poder judicial.

De él emanan los textos legales, sin importar su origen, donde sus miembros ingresan no por cantidad de títulos universitarios sino por cantidad de votos, y es correcto que así sea,

Por tanto nos encontramos con actores políticos puesto por el pueblo para cumplir entre otras cosas la de legislar.

Precisamente en el proceso de legislar podemos encontrar situaciones de apremio – me refiero a cuestiones de plazos o simplemente a cuestiones políticas. En donde sus debates muchas veces se realizan con tiempo para el análisis pero otras es bajo presión por culminación de plazos constitucionales o simplemente por conveniencia política – no importa la causa – pero ocurre contra reloj. Entonces ocurre – y eso en mi país no es extraño – que un texto se termine de redactar en el pleno sin el suficiente tiempo o análisis para su correcta redacción en cuanto a la técnica legislativa. Y esa enmienda aprobada en sala ya no se puede cambiar, incluso cuando no hay urgencias, hay muchos legisladores que no permiten que le cambien una coma, y es lógico que así ocurra, entonces la técnica legislativa que es útil y necesaria queda de lado por la urgencia o por el simple hecho político.

Esto se los quería comentar porque sé que en otros países ocurre algo similar, mas adelante veremos los procedimientos comparados con en los demás países.

Les voy a mostrar algunas conclusiones de la técnica legislativa de distintos técnicos de varios países que presentaron en diferentes congresos o seminarios como este, por ejemplo

Costa Rica

4. El proceso técnico de elaborar la ley no pretende sustituir al legislador, pero cuanto mayor sea la calidad de los expertos, éstos últimos terminan por imponerse a los políticos. Hemos señalado que la incorporación del Cuestionario Alemán constituye un avance, pero somos conscientes del terreno que garantiza la técnica en perjuicio de la política. Las consideraciones derivadas de las respuestas a ese cuestionario inciden en el contenido del texto, al referirse a las repercusiones sociales, políticas y económicas de las regulaciones que se pretenden imponer. En principio, la técnica legislativa suponía más bien un límite a la forma de emisión de la ley, a su estructura formal y de contenido. Sin embargo, no cabe duda que la técnica y la ciencia le dan al político un conjunto de datos que pueden influir en la decisión política, pero en todo caso, esa influencia es positiva, al darle soporte técnico ligado a la realidad que se pretende regular. En todo caso, no se debe olvidar que no se trata de sustituir la decisión, se busca proporcionarle al político más elementos de juicio para decidir. La política y la ciencia no deben separarse: al contrario, la política, sin ciencia ni técnica, se convierte en improvisación, demagogia, ocurrencia o arbitrariedad; la ciencia y la técnica, sin política, en ingobernabilidad. Este aspecto en Costa Rica aparece con un equilibrio, un balance que unas veces se inclina a favor del técnico y otras hacia el político.

5. Jurídicamente, la ley es correctamente concebida como un acto aprobado por el parlamento, de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución Política y sometido al control constitucional. Los elementos de la ley, que se refieren a quién dicta el acto, cuál es su forma y su procedimiento, considerados estos como

Honduras

Debido a esto, el pleno está formado, en su gran mayoría, por activistas políticos a quienes no les interesa la función legislativa, sino tener una oportunidad de ingreso como recompensa por los esfuerzos que realizan durante las campañas electorales en favor de ellos mismos y del candidato a la Presidencia de la República.

El otro problema serio consiste en que nada se ha hecho hasta ahora para que el Congreso cuente con un organismo asesor que sirva para corregir sus deficiencias y las de sus integrantes. **El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos (CIEL)**, desgraciadamente no es más que un nombre, aun cuando podría convertirse en algo útil porque cuenta con los medios materiales y electrónicos que son indispensables para ello.

Finalmente, el Reglamento Interno del Congreso debería remodelarse para llenar sus vacíos, para que realmente oriente a los diputados sobre lo que tienen que hacer en tanto que tales y para que se democratice el manejo de las decisiones. La Junta Directiva, en efecto, tiene más poder que el resto de los integrantes de la Cámara.

No será fácil, desde luego, lograr cualquier enmienda, ya que, al decir de uno de los integrantes de dicha Junta Directiva, “No vamos a dejar que nos quiten el poder de que disponemos”.

CONCLUSIONES. Del seminario centro americano

De la lectura de los trabajos precedentes es posible extraer algunas conclusiones de importancia:

2. Existe una creciente conciencia de la importancia que tiene la técnica legislativa en términos de contribuir a la seguridad jurídica.

3. Se propone la estandarización de pautas que contribuyan a una mejor elaboración del texto normativo. Solución adecuada, si se construyen dichos criterios sobre la base de las necesidades propias del sistema jurídico de cada país y con la flexibilidad suficiente para adecuarlos al objeto y destinatario de cada texto normativo.

En ese mundo de cosas que pasan por un parlamento, el día de hoy nos vamos a centrar en el acto legislativo por excelencia que tiene cualquier congreso que es la LEY

Definición: Las leyes son el conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa, que expresan en un texto escrito una decisión política. Por lo tanto, se podría afirmar que el procedimiento legislativo es un proceso de construcción de la decisión política.

Este proceso de construcción es el medio que permite al Parlamento lograr, mediante la transacción entre los intereses políticos – LA LEY.

Procedimiento legislativo está compuesto por un factor fundamental – EL FACTOR POLÍTICO – que es coyuntural, dado que depende de las preferencias electorales de los ciudadanos en un momento dado

Características del procedimiento:

Estructural →no cambia de una ley a otra, aunque cambien los actores políticos
El propio proceso →genera legitimidad tanto al proceso como a la ley

Decimos que es estructural dado que sus reglas no surgen para cada proyecto, sino que realizan un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegure la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantice la participación de todos los legisladores por igual.

En cuanto a las etapas del procedimiento legislativo, bueno aquí tenemos dos bibliotecas, unos que dicen que forman parte del procedimiento todos los actos que contribuyan a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros solo forman parte del procedimiento los primeros actos y únicamente todos aquellos que se realicen dentro del parlamento (fuera los anteproyectos)

Adolf Merkel resolvió este tema distinguiendo dos conceptos: el procedimiento legislativo estricto por un lado y el amplio por otro.

El estricto está integrado sólo por los actos realizados en el seno del parlamento, y el amplio es el antes durante y después. Digo esto porque lo veremos más adelante en las distintas diapositivas.

Primera etapa: Iniciativas legislativas

TABLA I

	PE	PL	IP	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PNG	CG	FGN	DP	OL
Argentina	X	X	X											
Bolivia	X	X		X										
Brasil	X	X	X	X		X								
Chile	X	X												
Colombia	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Costa Rica	X	X	X											
Ecuador	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X	X
El Salvador	X	X		X										X
Guatemala	X	X		X	X									
Honduras	X	X		X	X									
México	X	X												
Nicaragua	X	X	X	X	X									X
Panamá	X	X		X						X				
Paraguay	X	X	X	X										
Perú	X	X	X											X
Rep. Domin.	X	X		X	X									
Uruguay	X	X	X											
Venezuela	X	X	X	X	X									X

PE PODER EJECUTIVO
 PL PODER LEGISLATIVO
 IP INICIATIVA POPULAR
 CS CORTE SUPREMA
 TE TRIBUNAL ELECTORAL
 TS TRIBUNAL SUPERIOR
 CC CORTE CONSTITUCIONAL
 CSJ CONSEJO SUPERIOR DE JUDICATURA

CE CONSEJO DE ESTADO
 PNG PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN
 CG CONTRALOR GENERAL
 FGN FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN
 DP DEFENSOR DEL PUEBLO
 OL ORGANOS LOCALES

Es un hecho generalizado en los países democráticos que tanto el Poder Ejecutivo como los miembros del legislativo poseen iniciativa legislativa.

También es un hecho y eso está comprobado en todos los países latinoamericanos tienen más éxito las iniciativas presentadas por el ejecutivo que por los legisladores. Digo esto sin tomar en cuenta aquellas iniciativas que son privativas del ejecutivo, como por ejemplo presupuestarias, tributarias entre otras.

Los países que cuentan con mayores **facultades de iniciativa exclusiva del PE** son Brasil, Chile y Colombia, luego estarían Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay.

Órganos con iniciativa

Chile y México son los dos países que solamente pueden presentar iniciativas el PE y el PL

Del otro lado tenemos a Colombia y a Ecuador que sus constituciones les habilitan a más órganos con iniciativa.

Con tres iniciativas tenemos a Argentina y Uruguay (PE, PL e INICIATIVA POPULAR); Bolivia y Paraguay (PE, PL y CORTE SUPREMA)

Iniciativa popular

TABLA II

País	% necesario para tramitar la iniciativa	Materias restringidas	Norma que regula la aplicación
Argentina	1.5	Reforma Constitucional Tributos Presupuestos Materia penal	Ley 24.747 de 1996
Brasil	1% (aprox. 950.000)	Creación de cargos Organización administrativa y judicial Tributaria y presupuestaria (sigue)	Ley 9.709 de 1988
Colombia	5%	Estructura de la Administración Creación o supresión de ministerios Presupuestos fiscales o tributarios (sigue)	Ley 134 de 1994
Costa Rica	5%	Materia presupuestal, tributaria Fiscal Aprobación de empréstito contratos o actos de naturaleza administrativa	Ley 8.281 de 2002
Ecuador	Cuarta parte del 1% de los inscriptos	Materia Penal Materia impositiva Aumento de gasto público Modificación de la división político-administrativa del país	
Nicaragua	Un número no menor a 5.000 firmas	Leyes orgánicas Leyes tributarias Leyes de amnistía e indultos Presupuesto general	Ley 269 de 1997

		de la República	
Paraguay	2% de los electores inscriptos	Legislación departamental Expropiaciones Presupuesto nacional Materia electoral (sigue)	Ley 834 de 1996
Perú	Un número no menor a 0.3% de la población electoral	Gasto público Tributos	Ley 26.300 de 1994
Uruguay	25% de los habilitados	Tributos Creación o supresión de empleos públicos Exoneraciones tributarias Fijación de salarios mínimos o precios de adquisición (sigue)	Art 86 Constitución 1967
Venezuela	Un número no menor al 0.1% de los habilitados y 15% para reformar la constitución.		

Definición: Es el derecho constitucional de un grupo de ciudadanos a presentar proyectos ante el Congreso. Esto se da en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

Lo determinante aquí es la cantidad de firmas que se necesitan para su presentación.

Cuáles son los países que se necesita menos adhesiones, pues Venezuela (0.1%), Perú (0.3%) y Nicaragua (5.000 firmas); del otro extremo tenemos a Uruguay (25% inscriptos)

Etapa constitutiva

Esta etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del congreso, es el procedimiento legislativo estricto desde su presentación hasta su aprobación o archivo, y engloba entonces la discusión y votación de los proyectos de ley, siendo fundamentales en la misma dos órganos parlamentarios estructurales: LAS COMISIONES Y PLENO

Es aquí donde toma relevancia el aspecto “negociación legislativa”, que se lleva a cabo a dos niveles, interna de la Cámara, en donde juegan las posiciones políticas y la otra entre cámaras, claro aquí dependemos si estamos hablando de un Legislativo unicameral (8) como Panamá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú o bicameral (9) como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

GRAFICO DOS

Diagrama general del proceso legislativo

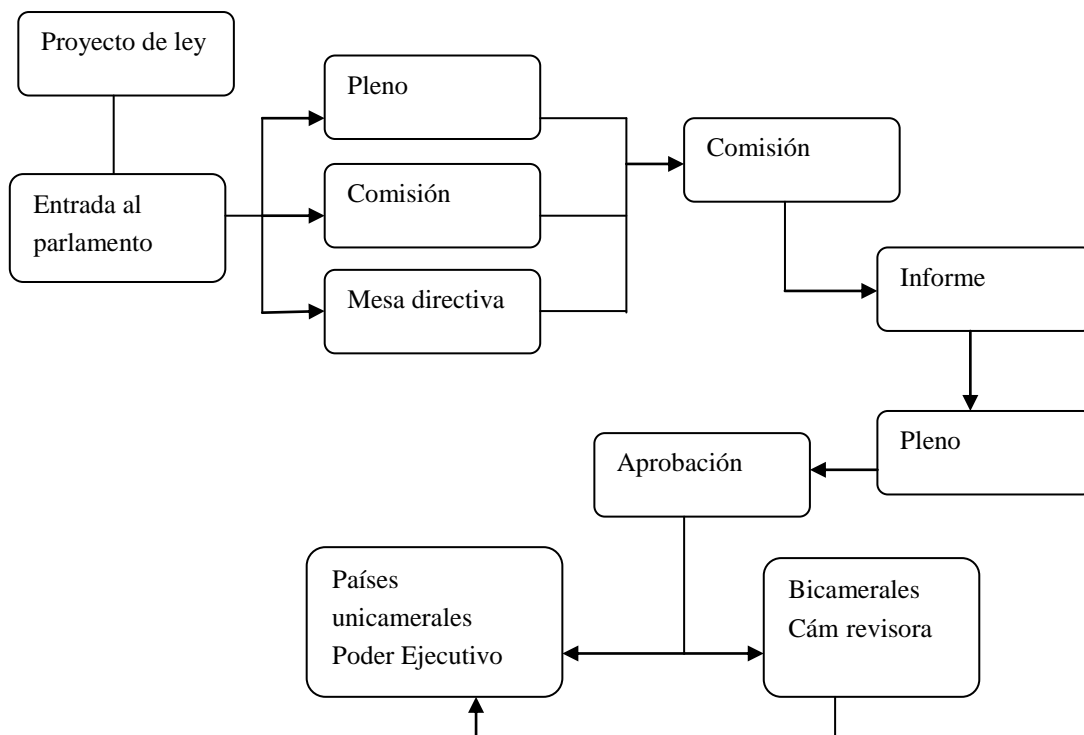


TABLA III

Etapa de presentación del proyecto

País	Cámara	Origen	Pres/Mesa Env a com o plenario	Secr. Pasa a com o plenario	Paso directo a Comisión	1er lectura en pleno pasa a com.
Argentina	C. Dip.	P.E. Proy. origen Senado			X	
		Diputados				X
	C.Senadores	Cualquier origen		X		
Bolivia	Diputados	Diputados				X
		o/iniciativa	X P			
	Senado	Todas	X P			
Brasil	Diputados	Diputados			X	X
		o/iniciativas	X C			
	Senado	Senadores			X	X
		o/iniciativa	X C			
Chile	Diputados	Todas				X
	Senado	Todas				X
Colombia	Diputados	Todas		X		
	Senado	Todas		X		
Costa Rica		Todas		X		
Ecuador		Todas	X C			
El Salvador		Todas	X C			
Guatemala		Todas		X		
Honduras		Todas		X		
México	Diputados	Todas			X	
	Senado	Todas			X	
Nicaragua		Todas		X		
Panamá		Todas		X		
Paraguay	Diputados	Todas	X C			
	Senado	Todas	X C			
Perú		Todas	X C			
Rep Dom.	Diputados	Todas			X	
	Senado	Todas			X	
Uruguay	Diputados	Todas	X C			
	Senado	Todas	X C			
Venezuela		Todas	X P			

Es el primer trámite de un proyecto y si miramos esta cuadro, nos damos cuenta que tenemos en el continente (de acuerdo a lo que establecen sus constituciones y reglamentos) cuatro formas diferentes para su presentación.

Por un lado los proyectos pueden ser presentados ante la Presidencia o Mesas directiva cuyos integrantes deciden trasladarlos o bien a la comisión pertinente o al pleno.

Otra opción es que sean presentados en la Secretaría de la Cámara, en este caso es la secretaría la que decide su traslado. También existe el paso directo a comisión y la última es que se produzca una primera lectura en el pleno y que éste decida a qué comisión gira.

Características de los proyectos de ley en su presentación

Vemos entonces que no hay una opción que se destaque de las otras, podríamos decir que la menos frecuente (7) es la de paso directo a la Comisión, en donde resaltaríamos a Argentina que solamente ocurre en la CRR y no en el senado. Y esto ocurre en los casos que el proyecto proviene del Senado.

En algunos casos es importante de dónde proviene la iniciativa en la forma de presentación de los proyectos, ya que si son los propios miembros de la CRR los que presenta lo hacen ante el pleno y éste lo remitirá a la comisión respectiva – esto se da en CRR Argentina, brasileña, boliviana y en la Asamblea legislativa panameña. **CASO ARGENTINO.**

Otro elemento a destacar en cuanto a la presentación de los proyectos de ley está relacionado con la materia del mismo. En los casos de bicameralismo algunos reglamentos y Constituciones especifican, de acuerdo al contenido del proyecto, éste debe ser iniciado en una Cámara u otra

En Argentina a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, así como recibir los proyectos presentados a través de la iniciativa popular.

En Brasil, también las iniciativas ciudadanas debes ser presentada ante la Cámara.

En Chile las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza, presupuestos de la Administración Pública y reclutamiento solo tienen que ser presentados en la Cámara, Por otro lado, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener origen en el Senado

Aquí, en Colombia los proyectos de ley relativo a tributos y presupuesto de rentas y gastos son presentados ante la CRR, mientras que los de relaciones internacionales lo harán en la CSS.

México, los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas tienen su origen en la CRR.

Otro elemento relacionado a su presentación son las disposiciones sobre los requerimientos a la hora de presentar los proyectos de ley. Esto no es menor ya que el mismo puede no ser tratados.

TABLA IV

Características de la presentación de los proyectos

País	Presentación por escrito	Limitación de firmantes	Exposición de motivos	División en artículos. Escritura clara	Estimación de gastos	Estudios técnicos y documentación
Argentina	X	15 dip.				
Bolivia	3 copias		X			
Brasil				X		
Chile		10 dip. 5 senad.	X		X	
Colombia	2 copia		X	X		
Costa Rica	16 copias					
Ecuador	X		X			
Guatemala	X		X			X
Honduras	X		X			
Nicaragua	2 copias		X		X	
Paraguay	X	10 dip. 6 senad		X		
Perú			X	X	X	X
Uruguay	X		X			
Venezuela			X		X	X

Hay algunos parlamentos que dentro de sus reglamentos aparecen los aspectos formales para su presentación.

Primera columna (presentación por escrito) observamos que no todas están tildadas, esto no quiere decir que no se haga de esa manera, simplemente no encontramos en sus reglamentos esta especificación.

Vemos algunos países que tiene una limitante en cuanto a las firmas de los proyectos y se observa también la obligatoriedad de la presentación de la exposición de motivos.

Como verán son pocos las cámaras que se plantea el estudio económico y menos aún que se anexe documentación vinculado al proyecto.

Comisiones

NÚMERO DE COMISIONES PERMANENTES POR PAISES

País	Cámara	Permanentes	subcomisiones
Argentina	Diputados	45	
	Senado	47	
Bolivia	Diputados	12	Comités 30
	Senado	10	Comités 11
Chile	Diputados	18	
	Senado	19	
Colombia	Diputados	7	
	Senado	7	
Costa Rica		7 ord. 10 esp.	X
Ecuador		19	
El Salvador		14	
Guatemala		23	
México	Diputados	23	X
	Senado	29	
Nicaragua		17	
Paraguay	Diputados	22	
	Senado	13	
Perú		26	
Uruguay	Diputados	16	
	Senado	16	
Rep. Dominicana	Diputados	23	X
	Senado	30	
Venezuela		15	

Comisiones (duración de las comisiones por países)

País	Diputados		Senadores	
	Legislatura	Comisiones	Legislatura	Comisiones
Argentina	4 años	2 años	6 años	2 años
Bolivia	5 años	1 año	5 años	1 año
Chile	4 años	4 años	8 años	4 años
Colombia	4 años	2 años	4 años	
Costa Rica	4 años	4 años per. 1 año otras		
Ecuador	4 años	2 años		
El Salvador	3 años			
Guatemala	4 años	1 año		
Honduras	4 años	4 años		
México	3 años	3 años	6 años	3 años
Nicaragua	5 años	1 año		
Panamá	5 años	1 año		
Paraguay	5 años	1 año	5 años	1 año
Perú	5 años	1 año		
Rep. Dominicana	4 años	1 año	4 años	1 año
Uruguay	5 años	5 años	5 años	5 años
Venezuela	5 años			

En Argentina la CRR se renueva por mitad cada bienio, a cuyos efectos los nombrados para la primera legislatura, luego de que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.

Por su lado la CSS se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deban salir en el primer y segundo bienio.

Tomando en cuenta si el número de miembros de una comisión es fijo o variable, decimos que encontramos con número variable que establecen un máximo y un mínimo vemos a Argentina, Bolivia, Guatemala, México,

Paraguay, Rep. Dominicana y Venezuela. En el Salvador y Nicaragua se establece que el número es variable.

En los que hay número fijo encontramos a los que se establece el mismo número para todas las comisiones (caso Chile y Ecuador) y los que varía según la importancia de la Comisión (Colombia, Costa Rica, Panamá).

Número de miembros de las comisiones legislativas permanentes

País	Diputados	Senadores
Argentina	15 a 45	7 a 21
Bolivia	6 a 17	5 ó 3
Chile	13	5
Colombia	33, 27, 19,18	19, 15, 14,13
Costa Rica	11, 9	
Ecuador	7	
El Salvador	Depende de Junta directiva	
Guatemala	5 a 8 y 1 represen x partido	
México	Hasta 30	Hasta 15
Nicaragua	Depende de Junta directiva	
Panamá	7, 15 (presupuesto)	
Rep. Dominicana	No menos de tres	No menos de tres
Uruguay	3 a 15	5 a 9
Venezuela	Número impar 11 y 25	

Algo que es importante remarcar en cuanto a las comisiones, de acuerdo a los reglamentos correspondientes, es la obligatoriedad que tiene de pasar por ellas los distintos proyectos, Ellos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

Todos los países visto, cuentan con comisiones permanentes. Aunque el nombre que recién en cada uno puede variar. En todos ellos está contemplada la figura de comisiones que se mantienen a lo largo de las distintas legislaturas, aunque su composición, a nivel de los miembros, cambie. Por otro lado,

también es habitual en los países latinoamericanos la existencia de comisiones especiales, surgidas en atención a temas concretos. Las únicas Asambleas en las que no se regula la existencia de comisiones ad hoc son la ecuatoriana y la cámara de senadores de Paraguay. Esto nos lleva a afirmar que en la gran mayoría de los países latinoamericanos está normada la existencia de los dos tipos de comisiones básicas: permanentes y especiales o ad hoc. Respecto a la existencia de comisiones bicamerales, independientemente de los ámbitos de acción de las mismas, todos los países latinoamericanos cuyos órganos legislativos están compuestos por dos cámaras poseen comisiones bicamerales o, al menos, en sus reglamentos se refleja su existencia.

Sin embargo no todos los reglamentos contemplan la figura de la Comisión General y de las Comisiones de Investigación. Respecto a éstas últimas, la explicación del por qué los reglamentos internos no las establecen es porque, en algunos de ellos, son consideradas como comisiones especiales o ad hoc.

Por otro lado, la existencia de subcomisiones es un hecho bastante infrecuente en los países de la región, solo Bolivia, Costa Rica, México y Venezuela cuentan con ellas.

Otro tipo de comisiones

País	Comisión	Propósito
Argentina	Labor parlamentaria	Planes de labor parlamentaria
Chile	Comisión de régimen interno Administración y reglamento Hacienda	
Colombia	Comisiones legales Comisiones Accidentales	Asuntos legales Asuntos de oportunidad
Costa Rica	Comisiones especiales mixtas Comisiones con potestad legislativa	
Ecuador	Legislación y codificación (no son legisladores)	Codificación de leyes y disponer su publicación y recopilar y ordenar la legislación nacional

Guatemala	Apoyo técnico Comisiones singulares	Asesoría técnica Cometidos ceremoniales o representación en actos diversos
México	Senado – Comisiones jurisdiccionales Comisiones conjuntas	Interviene en los procedimientos de responsabilidades de servidores públicos
Paraguay	Diputados – Comisión de procedimientos Senado – Comisión de estilo	Planes de labor parlamentaria
Venezuela	Comisiones ordinarias	Para el tratamiento y examen de asuntos parlamentarios.

Tratamiento del proyecto en comisiones

La forma más utilizada en la región es que los proyectos sean remitidos a las comisiones correspondientes por la secretaría o el presidente sin más trámite.

Senado Argentino, Colombia, México, Paraguay y República Dominicana, así como de Costa Rica Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Perú.

Otra forma es que los proyectos tengan una primera lectura en el pleno antes de pasar a la comisión pertinente. Esto es en Bolivia, Chile, Guatemala, Nicaragua y Venezuela

Existe una forma de envío mixta, en la cual los proyectos provenientes del ejecutivo, de las instituciones con capacidad legislativa o de la otra cámara (si es bicameral), son remitidos directamente a las comisiones, mientras que los elaborados por los legisladores de la propia cámara, son anunciados previamente en el pleno.

Aquí encontramos a CRR Argentina, Brasil y Panamá

En el Uruguay lo normal es que se anuncie en el pleno y pase a comisión, o bien puede tratarse en la Cámara sin pasar por la comisión. Esto requiere de unas mayorías especiales.

Tabla VI
Plazo de las comisiones

País	Cámara	Tiempo	Aprobación
Bolivia	Diput.	15 días	
	Senado	15 días	
Colombia		Presentación de ponencias entre 5 y 15 días	
Costa Rica		30 días	
Ecuador		20 días	
Guatemala		60 días	Mayoría absoluta
Honduras			Mayoría
México			Mayoría
Nicaragua		30 días	
Panamá		10 días	
Paraguay	Diput	30 días	Mayoría
	Senado	30 días	
Perú		30 días	
Rep. Domini	Diput	10 días	Mayoría estricta
	Senado		Mayoría estricta
Uruguay	C.RR.	90 días	mayoría
	Senado		
Venezuela		30 días	mayoría

En algunos parlamentos se establecen plazos que las comisiones tienen para emitir sus informes. Entre los casos que se está reglado, se encuentra la Asamblea Legislativa Panameña y la CRR de República Dominicana, que son los que establecen menor plazo (10 días) para emitir su informe – dictamen.

Aunque en Panamá existe un la posibilidad de una prórroga de 10 días mas. Colombia y Bolivia tienen 15 días.

El más común es de 30 días.

La Asamblea Nacional de Nicaragua tiene 60 días y la CRR de Uruguay 90. En cuanto a las mayorías, lo habitual es mayoría simple. Guatemala y Rep. Dominicana establecen mayorías absolutas.

Dijimos que el paso por las comisiones es obligatorio en la mayoría de los países. Sin embargo, son pocos los casos en que los dictámenes de las comisiones son vinculantes. Es decir en la gran mayoría de casos, el pleno es el que finalmente decide sobre que proyecto se sanciona o si se hace con las modificaciones introducidas por la comisión.

Las excepciones más notables a esta circunstancia las constituyen Perú, Colombia y Costa Rica, donde las comisiones tienen plena potestad para archivar y rechazar de plano una proposición si el dictamen es negativo. Por su parte, las comisiones de la CRR de Uruguay también pueden decidir sobre el archivo pero éste debe ser refrendado por el cuerpo. En Ecuador, si la mayoría de los miembros de la comisión emiten informe desfavorable, el proyecto será desechado, salvo que, de tener un informe favorable de la minoría, el congreso decida conocerlo mediante resolución de mayoría de los concurrentes.

En Guatemala, el reglamento contempla la posibilidad de que si el pleno no aprueba el dictamen negativo de una comisión, el proyecto vuelva al estudio de la comisión y este solo podrá salvarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de legisladores.

Trámites parlamentarios

Una vez que los proyectos han sido informados por las comisiones pasan al pleno para su discusión.

La mayoría de los países (12) contemplan dos discusiones, la primera es general y en ella el proyecto es tratado en su conjunto, se vota y de ser negativo, el proyecto muere ahí, si por el contrario es afirmativo se pasa a la discusión particular, por lo general es artículo por artículo

Casos particulares a esta norma

CRR Argentina la disc. Particular puede ser omitida cuando el asunto haya sido tratada previamente por la Cámara en comisión, en cuyo después de ser constituida en sesión, se limitará a votar si se aprueba o no el proyecto en general. Por su parte el Senado Argentino puede delegar la aprobación en particular en una o más comisiones a las cuales haya sido girado el proyecto, pudiendo indicar los artículos en que recaerá la votación.

En el Senado chileno, se puede omitir la discusión en particular en que los asuntos en que la idea de legislar ha sido aprobada o rechazada por unanimidad en la comisión.

En Ecuador, el congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual pueden presentarse las observaciones pertinentes. Luego vuelve a comisión para que este presente un nuevo informe para el segundo debate. En este el proyecto es aprobado, modificado o rechazado por el voto de la mayoría de presentes.

En Bolivia la primera discusión (en grande) que actúen como cámara de origen, se debatirá si es aprobada, pasa a comisión. Mientras que los proyectos que vengan de la otra cámara o los otros actores con iniciativa pasan directamente a comisión, sin necesidad de discusión. El segundo debate (en detalle), se producen cuando los proyectos vuelven de comisión.

En Brasil. Existen dos turnos de discusión, solo en los casos que sean originarios de esa cámara, cuando la cámara sea revisora habrá una sola discusión.

En Perú, hay un único debate, solo podrá abrirse otra instancia cuando el Consejo Directivo lo estime conveniente. Consejo directivo (Miembros de la mesa y portavoces)

Colombia y Costa Rica. El tratamiento en comisión es considerado como el primer debate y en el pleno como segundo.

Guatemala, Honduras y Panamá especifican la existencia de tres debates

Guatemala la discusión se lleva a cabo en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. En sus dos primera en términos generales.

Honduras el dictamen de la comisión es discutida en tres debates separados, en caso de urgencia calificada por mayoría de votos, se discutirá en uno o dos.

Panamá, el primer debate se llevará a cabo en la comisión, el segundo en el pleno y el tercero luego de su vuelta por la comisión de revisión y corrección de estilo con el informe correspondiente

Plenario

Tabla VII

Número de debates

Un debate	Dos debates	Dos debates (el primero en comisión)	Tres debates
Bolivia Brasil Perú	Argentina (con excepc.) Bolivia (con excepc.) Chile Brasil (cámara de origen) Ecuador El Salvador México Nicaragua Paraguay Rep. Dominicana Uruguay Venezuela	Colombia Costa Rica	Guatemala Honduras Panamá (1º comi. 2º y 3º en pleno)

Votación y mayorías Tabla VIII

Mayoría normales

Mayoría absoluta de miembros presentes	Mayoría de votos de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara	Mayoría simple de miembros presente
Argentina Bolivia Costa Rica Nicaragua Rep. Dominicana	Brasil	Chile Colombia Ecuador Guatemala Honduras México Panamá Paraguay Perú Uruguay Venezuela

En esta etapa lo más interesante para analizar son los aspectos formales que entraña la votación en estos países, donde existen dos tipos de mayorías (**tabla VIII**). La más numerosa está contemplada en once países Chile, Colombia Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

Es la aprobación por mayorías simples de los votos de los legisladores presentes en la Cámara. Por cierto es la más fácil de conseguir.

Un segundo grupo está conformado por aquellos en cuyas cámaras la aprobación de leyes ordinarias necesita la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes en el momento de la votación en el pleno, es decir, la votación a favor cuenta con más de la mitad de los votantes.

Brasil, si bien en la tabla aparece solo en la columna central, se podría unir al grupo de mayorías simple, sin embargo en este país se especifica que es ta mayoría simple debe provenir de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Es decir para que se produzca la votación deben estar presentes la mitad más uno de los miembros, esto es el quórum. El proyecto es aprobado siempre que, estando presente la mitad más uno, la mayoría simple vote a favor.

En Brasil el quórum para sesionar es la mitad más uno de los miembros, sin es quórum no se pone a votación.

También existen mayorías especiales, vemos aquí las 7 modalidades diferentes.

Mayorías especiales

Mayoría simple de miembros en la cámara	Cuatro séptimas partes de miembros presente	Tres quintos de miembros de Cámara	Mayoría absoluta de miembros de Cámara	Dos tercios de miembros Presente	Dos tercios de Cámara	Tres cuartas partes de miembros presentes.
Ecuador (2) Guatemala (1)	Chile (1)	Uruguay (17) Brasil (1) Chile (1) Venezuela (2)	Argentina (6) Brasil (7) Colombia (11) México (3) Panamá (4) Paraguay (2) Perú (2) Uruguay (6)	Argentina (2) Chile (5) Colombia (1) Honduras (3) Panamá (1) Rep. Domi (3) Uruguay (9) Venezuela (1)	Argentina (1) Brasil (5) Colombia (2) Costa R. (11) Ecuador (4) El Salv. (2) Guatemala (3) Paraguay (2) Uruguay (5) Venezuela (1)	Colombia (1)

Desacuerdo entre cámaras - Obviamente esto se da en los parlamentos bicamerales

Cuando la cámara revisora introduce cambios o modificaciones al proyecto aprobado por la cámara de origen, los supuestos que contempla cada país son diversos

Tabla X

País	Cámara revisora	Cámara origen	Reunión/comisión Ambas Cámaras	Sanción
Argentina	Cambios 2/3 pres.	Acepta		Texto CR
	Cambios 2/3 pres.	Insiste 2/3 pres.		Texto CO
	Cambios mayoría absoluta presentes	Acepta		Texto CR
	Cambios 2/3 pres.	Sin mayoría para insistir		Texto CR
	Cambios mayoría absoluta presentes	Insiste (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
Bolivia	Cambios	Acepta cambios (mayoría absoluta)		Texto CR
		No acepta cambio	Congreso acepta	Texto Congreso
		No acepta cambio	Congreso no acep.	Archivo
Chile	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambio	Comisión mixta acepta	Texto comisión mixta
		No acepta cambio	Comisión mixta no acepta	
			CO sin mayoría, CR insiste 2/3	Texto CR
			CO rechaza cambio 2/3	Archivo
	Desecha en su totalidad		Comisión mixta acepta	Texto comisión mixta
			Comisión mixta no acepta	
			CO insiste. CR sin mayoría	Texto CO
		CO insiste. CR insiste en desechar	Archivo	

Colombia	Desecha en su totalidad			Archivo	
	Cambios		Comisión accidental acepta		
			CO acepta CR acepta		Texto acuerdo comisión
			Comisión accidental		
			Algunas de las cámaras no acepta		Texto no modificado
México	Desecha en su totalidad	Insiste en el proy. mayoría absoluta. CR acepta mayoría de prese.		Texto CO	
		Insiste en el proy. CR desecha mayoría absoluta		Archivo	
	Cambios	Insiste en su proyecto mayoría absoluta. CR acepta mayoría absoluta		Texto CO	
		Insiste en su proyecto mayoría absoluta. CR realiza cambios	Ambas cámaras acuerdan que siga el trámite de la parte no modificada	Texto no modificado	
	Paraguay	Desecha en su totalidad	No insiste		Archivo
Insiste en el proy. mayoría absoluta. CR rechaza (2/3) presentes				Archivo	
		Acepta cambios		Texto CR	
		No acepta cambios			

	Cambios	mayoría absoluta. CR insite en modifi. Mayoría absoluta		Texto CR
		No acepta cambios mayoría absoluta. CR no insite o no cuenta con mayorías		Texto CO
		Acepta algunas modif. y otras no. CR analiza solo las que no han sido aceptadas y decide por mayorías absolutas		Texto CO
Rep. Dominicana	Cambios	Acepta		Texto CR
		No acepta. CR no insiste en sus cambios		Texto CO
		No acepta. CR insiste en sus cambios		Archivo
Uruguay	Cambios	Acepta		Texto CR
		No acepta	Asamblea General	
			Se necesitan 2/3	Texto AG pudiendo ser el original, o éste modificado o bien uno nuevo.

A modo de síntesis diremos que la gran variedad de supuestos cabe resaltar que los proyectos modificados por parte de la Cámara revisora en algunos países pasan de nuevo a la Cámara de origen para que los vuelva a considerar mientras en otros la consideración se realiza de forma conjunta. Es decir, se intenta llegar a un acuerdo sobre el proyecto que provoca desacuerdos a través de la reunión de ambas Cámaras o a través de una comisión bicameral. Así ocurre en Bolivia, Colombia y Uruguay

Por otro lado, como norma general, ante las discrepancias entre las Cámaras y si ambas mantienen sus posturas por igual mayoría el proyecto usualmente es archivado o bien prevalece el texto de la Cámara de origen. La excepción es Paraguay

Tabla XI
Veto

País	Plazo del ejecutivo para vetar	Mecanismo	mayorías
Argentina		Co Cr	2/3 presentes
Bolivia	10 días	Ambas cámara se reúnen en congreso	2/3 presentes
Brasil	15 días	Sesión conjunta de ambas cámaras	Mayoría absoluta de miembros
Chile	30 días	Co Cr	2/3 presentes
Colombia	De 6 a 20 días (depende de la cantidad de artí.)	Co Cr	Mayoría absoluta de miembros
		Objeción por inconstitucional, pasa a la corte Constitucional para que decida	
Costa Rica	10 días	Asamblea	2/3 miembros
Ecuador	10 días	Objeción total (el congreso podrá tratarlo después de un año en un solo	2/3 miembros

		debate	
El Salvador	10 días	Asamblea	2/3 miembros
		Veto por inconstitucionalidad pasa al Tribunal Supremo de Justicia que decide	
Guatemala	15 días	Congreso	2/3 miembros
Honduras	10 días	Congreso	2/3 presentes
		Veto por inconstitucionalidad pasa al Corte Suprema de Justicia que decide	
México	10 días	Co Cr	2/3 miembros
Nicaragua	15 días	Asamblea	Mayoría absoluta de miembros
Panamá	30 días	Asamblea	2/3 presentes
Paraguay	De 6 a 10 días	Co Cr	Mayoría absoluta de miembros
Perú	15 días	Congreso	Mayoría absoluta de miembros
Rep. Dominicana	8 días	Co Cr	2/3 miembros
Uruguay	10 días	Asamblea General	2/3 miembros
Venezuela	10 días	Asamblea Nacional	Mayoría absoluta
		Veto por inconstitucionalidad pasa a la Sala Constitucional que decide	

Guatemala es el único país que veta totalmente un proyecto.

Mayorías simples para levantar un veto.

Estos son Brasil, Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú y Venezuela

Mayorías especiales (2/3 por lo general)

Argentina, Chile, México y Bolivia

(3/5 de las dos cámaras reunidas en Asamblea General – caso Uruguay)

El caso más fuerte en la región se observa en Ecuador, cuyo congreso no puede insistir en la ley vetada hasta el año siguiente.

Por último Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela, tienen una reglamentación específica para cuando los vetos sea por supuestos aspectos inconstitucionales, esta es derivada a un tribunal específico o a la Corte Suprema para determinar si la ley en cuestión está reñida o no con la Constitución. En los casos de ser favorables, la ley se promulga sin que el presidente dé su aprobación.