

ISSN: 1130-2887

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA *The legislative process in Latin America*

Mercedes GARCÍA MONTERO

Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal

✉ *mercegar@usal.es*

BIBLID [1130-2887 (2004) 38, 17-55]

Fecha de recepción: septiembre del 2004

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2004

RESUMEN: El presente trabajo aborda de forma comparada las etapas del procedimiento legislativo ordinario de dieciocho países latinoamericanos. A través del estudio de las Constituciones nacionales y reglamentos internos se busca trazar, de forma sistemática, las rutas utilizadas en los distintos casos para la presentación, tratamiento y aprobación de leyes.

Palabras clave: Poder Legislativo, procedimiento legislativo, negociación política, Parlamento.

ABSTRACT: This article addresses through comparative analysis the stages of the ordinary legislative process in eighteen Latin American countries. Through a study of the national Constitutions and internal regulations, it aims to track for the different cases, the variety of forms of presentation, debate and approval of laws in the region.

Key words: Legislative Power, legislative procedures, political negotiation, Parliament.

I. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LOS PARLAMENTOS

Función legislativa «es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí»¹. Esta función, históricamente, ha sido vinculada a los Parlamentos hasta el punto de que éstos han sido identificados como Poder Legislativo. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas el papel del Parlamento como lugar central de elaboración de las leyes ha sido cuestionado. Principalmente, las críticas provienen del hecho de que la gran mayoría de las leyes aprobadas son iniciativa del Poder Ejecutivo. Las críticas crecen cuando los procesos electorales dan a los gobiernos mayorías en los Parlamentos, entonces son acusados de ser meros convalidadores de decisiones que se han tomado previamente, alejados de él². Además, cuando se produce la situación contraria, es decir, cuando los gobiernos no cuentan con mayoría también son criticados. Esta vez por colocar obstáculos a las políticas presidenciales y paralizar, en consecuencia, la gestión de gobierno³.

En defensa de los Parlamentos cabe decir, en primer lugar, que como toda institución en la que actúan actores políticos su comportamiento depende, en parte, de los mismos. Aunque no se quiere con esta afirmación obviar la importancia de las reglas ya que éste es un trabajo en el que se pretende el estudio sistemático de las mismas, sí cabe resaltar que si bien es necesario contar con buenos procesos éstos no garantizan un buen producto⁴. En segundo lugar, es indiscutible el hecho de que los sistemas políticos contemporáneos tienen que afrontar un número creciente de demandas que a menudo exigen respuestas rápidas. Los gobiernos tienen más capacidad y más elementos técnicos para afrontarlas que los Parlamentos, cuya reglamentación y procesos de negociación los convierten en más lentos para afrontar las demandas. Por último, a pesar de este cuestionamiento no hay que olvidar el hecho de que, necesariamente, el proceso ordinario de elaboración de la ley en todos los sistemas democráticos del mundo, incluidos los que nos ocupan, pasa por el Parlamento y que, precisamente, es este proceso el que otorga legitimidad a las leyes.

1. Definición extraída del Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados mexicana.

2. Expresado en términos de elección racional, se dice que los Legislativos adoptan una estrategia «subordinada» frente a la estrategia presidencial «dominante» (G. COX y S. MORGENSTERN, 2001).

3. Si lo expresamos en términos de elección racional, los Legislativos tendrían actitudes «recalcitrantes», de poca o ninguna colaboración con el Ejecutivo, ante las cuales los presidentes dependiendo de su poder de decisión unilateral pueden tomar dos estrategias: una de tipo «imperial», cuando el presidente puede decidir, si las instituciones se lo permiten, adoptar medidas que no pasen por la instancia legislativa, por ejemplo, a través de decretos y una de tipo «impotencia» cuando el presidente no cuenta con poder de decisión unilateral (G. COX y S. MORGENSTERN, 2001).

4. Si bien en muchos países ha habido pésimos presidentes a lo largo de su vida democrática, a muy pocos se les ocurre cuestionar al Poder Ejecutivo como institución.

El objeto del presente trabajo es abordar de forma comparada cómo transcurre este proceso en dieciocho países latinoamericanos. Concretamente, se centrará en el procedimiento legislativo amplio y en sus etapas, en un intento de sistematizar las diversas rutas que las Constituciones y reglamentos internos latinoamericanos establecen. La información ofrecida a lo largo del artículo está referida únicamente a los procedimientos ordinarios de tratamiento de las leyes. Excluyéndose del estudio los trámites de urgencia, los trámites especiales y la delegación legislativa hacia el presidente.

Para conseguir este objetivo el trabajo profundiza, en un primer momento, en lo que supone el procedimiento dentro del proceso legislativo para, después, adentrarse en cada una de las tres etapas por las que está compuesto: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia.

II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Ha sido definida la función legislativa como un proceso creativo de leyes⁵. Este proceso está compuesto por un factor fundamental, el factor político, que es coyuntural, ya que depende de las preferencias electorales de los ciudadanos en un momento dado⁶ y que está más o menos presente en todo el proceso y el procedimiento legislativo cuyas características son: en primer lugar, que es estructural; es decir, no cambia de una ley a otra aunque cambien los actores políticos y, en segundo lugar, es el elemento que otorga legitimidad tanto al proceso como a la ley⁷.

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 (Grosso, 2000: 483). Este proceso de construcción es el medio que permite al Parlamento

5. El concepto tradicional de ley, legado del constitucionalismo liberal, estaba dominado por dos rasgos característicos. Por una parte, la definición puramente formal de ley como acto que emana de un determinado órgano o complejo orgánico (el Parlamento o el Parlamento con el jefe de Estado), que es elaborado a través de cierto procedimiento y adopta una forma concreta. Por otra parte, la posición preeminente de la ley dentro del sistema de fuentes, de suerte que el ordenamiento puede ser calificado sin reparos como legalista: la ley es el principal modo de creación de derecho y las demás fuentes son meramente secundarias o subsidiarias, esto es, no poseen otro ámbito de validez y aplicación que el que la misma ley le otorgue (L. M. Díez-PICAZO, 1990: 144).

6. La democracia implica el traslado del poder de un conjunto de actores a un conjunto de normas que permitan la competencia por el control parcial de los mecanismos redistributivos del Estado. La continuidad básica de las instituciones de la democracia está garantizada precisamente por el hecho de que la capacidad de un grupo para controlar el poder está limitada temporalmente, lo que impide que éste desarrolle, durante el tiempo que dura su dominio, reglas que lo pudieran perjudicar una vez que se encuentre en la oposición. De ahí que se diga que la democracia es un entramado de reglas que institucionalizan la incertidumbre (J. J. ROMERO, 1998: 110).

7. «Los acuerdos de las Cámaras reciben la legitimidad de su fuerza de obligar como ley al conjunto de ciudadanos y órganos del Estado precisamente si han seguido el procedimiento legislativo establecido» (I. MOLAS e I. PITARCH, 1987: 137).

lograr, mediante la transacción entre los intereses políticos, la ley (Punset, 1990: 204). Concebir la ley como norma de integración política exige una regulación precisa y detallada del procedimiento legislativo, que deriva de la creciente complejidad social y de intereses. Para que la ley cumpla su función, su elaboración debe llevarse a cabo mediante la participación de los distintos grupos, en condiciones de libertad e igualdad, alcanzándose de forma pública el acuerdo que resulte de la dialéctica entre mayoría y minoría⁸. En definitiva, mediante el procedimiento debe cumplirse en la ley el principio democrático⁹. La continua actuación del mismo en su elaboración permite que la ley cumpla su función de integrar los distintos intereses políticos (Punset, 1990: 204).

Un proyecto de ley expresa una opción política como propuesta individual, grupal o sectorial. Su presentación activa el procedimiento parlamentario poniendo en marcha el proceso que culmina en la decisión política de la autoridad legislativa expresada en un texto que puede ser igual, semejante o totalmente diferente al presentado en el inicio del trámite (Grosso, 2000: 483). El proyecto que originó el trámite surge como propuesta de solución política a una determinada situación. Por lo tanto, no hay que olvidar que la política está en la base de la construcción de la ley y que para que se convierta en ley es necesario que exista un procedimiento en el cual también tiene mucho que ver lo político a través de la transacción o negociación.

Los tipos de negociación política más importantes son los que se dan entre el Poder Ejecutivo¹⁰ y el Poder Legislativo y los que se dan dentro del Poder Legislativo. En el Poder Legislativo, la negociación tiene dos esferas: aquella que se da entre los partidos políticos y la negociación entre las Cámaras. Por lo tanto, el segundo tipo de negociación se da en el contexto implicado por la estructura legal del Congreso, así como por las reglas de votación (Haro, 2004: 1). Todas las reglas mencionadas están comprendidas en la regulación del proceso legislativo¹¹.

8. El proceso legislativo coadyuva a lograr el objetivo de control. Si bien no es su prioridad, indirectamente lo logra al permitir que en un Parlamento las minorías tengan una participación activa en las diversas etapas del proceso legislativo, es decir, desde el proyecto o iniciativa de ley hasta el dictamen en comisiones (J. J. ROMERO, 1998: 110).

9. Es la actuación del principio democrático dentro del Parlamento el elemento que hace posible que se verifique el proceso de unificación que culmina en la ley. Por ello, surge un vicio invalidante cuando en el procedimiento se produce una infracción del mismo. Igualmente, sólo las alteraciones del procedimiento que, por ser contrarias a dicho principio, impiden que se cumpla la necesaria integración, determinan la ilegitimidad de la ley (R. PUNSET, 1990: 204).

10. La regulación del veto presidencial es el contexto principal en el cual se da el primer tipo de negociación.

11. Desde la lógica de la elección racional, esta regulación es eficiente si maximiza los beneficios de la negociación al menor costo posible. Los beneficios de la negociación legislativa tienen que ver, por un lado, con la posibilidad de que los diferentes grupos de la sociedad se vean representados en la formación de leyes y, por otro, con la protección a la libertad individual que busca la imposibilidad de que un solo grupo imponga sus intereses. La regulación del proceso legislativo será ineficiente si da poder monopólico a alguna de las partes de la negociación y si establece altos costos de transacción (V. HARO, 2004: 2).

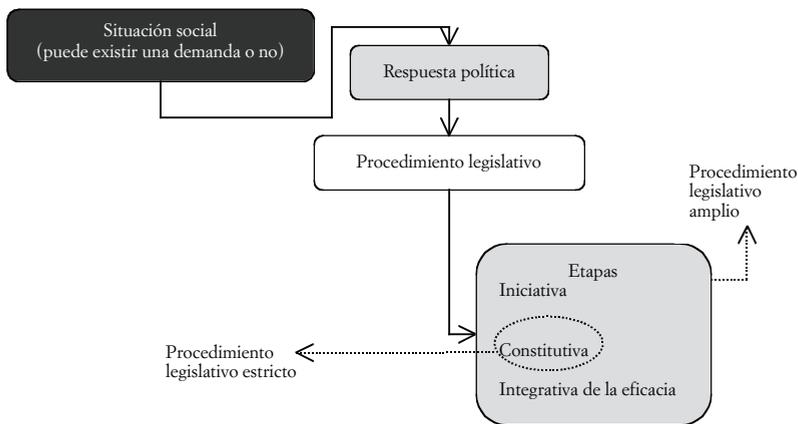
En este trabajo se tratará de precisar en qué momento lo político está más o menos presente en el procedimiento legislativo que, siguiendo a Molas y Pitarch (1987: 137), es entendido como «el conjunto de normas que ordenan el proceso de adopción de una ley por el Parlamento».

Ya ha sido mencionado el carácter estructural del procedimiento legislativo dado porque sus reglas no surgen para cada uno de los proyectos de ley, sino que constituyen un recorrido predeterminado, ordenado de tal forma que asegure la previsibilidad de sus diferentes etapas y garantice la participación de los diputados y los grupos parlamentarios en su aceptación o rechazo. La posibilidad de discrepancia y transacción son los dos objetivos básicos del procedimiento legislativo (Molas y Pitarch, 1987: 137).

En cuanto a las etapas del procedimiento legislativo cabe mencionar que existe cierta discrepancia. Para unos, forman parte del procedimiento todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros sólo forman parte del procedimiento los primeros actos y únicamente en cuanto se realizan dentro del Parlamento, de manera que quedan fuera de tal procedimiento el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto de ley (Rubio Llorente, 1990: 22). Aldolf Merkl resuelve la cuestión distinguiendo dos conceptos: el de procedimiento legislativo estricto y el amplio. El estricto está integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento, el amplio incluye también los que se producen antes y después, los que integran el procedimiento previo y los que forman el tramo que la doctrina italiana denomina «integrativa de la eficacia» (Rubio Llorente, 1994: 22).

En este trabajo se considerará el procedimiento legislativo amplio conformado por tres grandes fases o etapas, como se puede ver en el Gráfico 1: la etapa de iniciativa, la etapa constitutiva, que transcurre específicamente dentro del Parlamento y que sería, en términos de Merkl, el procedimiento legislativo estricto y la etapa integrativa de eficacia.

GRÁFICO I
EL PROCESO LEGISLATIVO



Fuente: Elaboración propia.

III. ETAPA DE INICIATIVA

III.1. *Iniciativa legislativa*

El derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomados en cuenta.

Es un hecho generalizado en los países democráticos que tanto el Poder Ejecutivo como los miembros del Congreso posean iniciativa legislativa. Es decir, pueden presentar proyectos¹² ante el órgano legislativo para su discusión y posible aprobación como leyes. Legislar es un aspecto esencial de la dirección política que, en un sentido amplio, comparten el gobierno y las Cámaras. Sin embargo, en las democracias modernas, el procedimiento legislativo es impulsado en primer lugar por el gobierno. Como ya se dijo anteriormente, la mayoría de las leyes aprobadas tienen su origen en el Poder Ejecutivo y suelen ser las de mayor importancia y trascendencia (Molas y Pítarch, 1987: 143). Además, la tasa de éxito de los proyectos presentados por los congresistas es mucho menor que la de los presidentes. Esto es usual en todos los países y parece deberse, según Mollinelli, Palanza y Sin (1999: 97), a que si los ejecutivos se limitan a enviar iniciativas que realmente querrían ver convertidas en ley, los legisladores presentan más proyectos, muchos de los cuales serían para agradar a votantes y grupos de interés, sin mayor intención real de que sean aprobados y sabiendo previamente que tienen escasas o nulas posibilidades. También cabría especular otras causas: un proyecto del presidente suele implicar un mayor nivel de apoyo, en particular, pero no únicamente, si tiene un grupo parlamentario mayoritario.

A esta «superioridad» del órgano ejecutivo se une la existencia de prerrogativas constitucionales que le dan el derecho de iniciativa exclusiva sobre determinadas materias, normalmente presupuestarias, tributarias y de ordenación territorial de la nación¹³.

12. En cada país los proyectos que se presentan ante los Congresos para su posterior aprobación como leyes nacionales pueden recibir nombres distintos. A los efectos de este trabajo nos referiremos a los mismos como proyectos de ley.

13. Por ejemplo, en Bolivia, la Constitución otorga la iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo en lo referido a contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales (art. 59, CPB). En Chile, el presidente de la República posee iniciativa exclusiva para formular proyectos de ley que tengan relación con: la alteración de la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones de la Ley de Presupuestos, las normas sobre enajenación de bienes del Estado o municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las fuerzas de aire, mar y tierra y su mantenimiento en pie en tiempo de paz o de guerra, la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República o la salida de tropas nacionales fuera de él (art. 62, CPCH). En Colombia sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes referidas a: aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas

Junto con el poder de veto¹⁴, del que se hablará más adelante, el derecho de iniciativa sobre determinadas materias permite al presidente evitar que el Congreso cambie el *statu quo* en ciertas áreas. Un jefe de Estado que desee evitar que un Congreso opositor, en el que no cuenta con mayoría, introduzca cambios en un área específica puede abstenerse de presentar un proyecto de ley. Sin embargo, este poder no es muy efectivo si el presidente desea modificar políticas vigentes, ya que, en teoría, el Congreso puede modificar cualquier propuesta. Brasil, Chile y Colombia son los países cuyos presidentes cuentan con más facultades de iniciativa exclusiva, le siguen Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay en los cuales la iniciativa presidencial exclusiva se extiende más allá de la ley de presupuesto (Payne *et al.*, 2003: 208).

En todos los países latinoamericanos estudiados, salvo en el caso de Chile y de México, en los cuales únicamente pueden presentar proyectos de ley el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el derecho de iniciativa, además de por estos dos actores, es compartido por una variedad de instituciones y de órganos nacionales¹⁵, tal como aparece reflejado en la Tabla I.

Resaltan de manera evidente Colombia y Ecuador como los dos países cuyas Cartas Magnas otorgan iniciativa legislativa a más órganos, doce y once actores, respectivamente. En el lado contrario están, además de Chile y México, que se mencionaban anteriormente, cuatro países en los que el control de la iniciativa legislativa está en manos de tres actores. Por un lado, Argentina y Uruguay donde, además de los dos poderes del Estado, la Constitución permite la iniciativa popular y, por otro, Bolivia y Paraguay en los que el otro órgano con capacidad para presentar leyes es la Corte Suprema.

Ambas instancias, la Corte Suprema y la iniciativa popular, son las que aparecen contempladas en las Constituciones de más países latinoamericanos ya que la primera

Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. Organizar el crédito público. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (art. 154, CPC). En Ecuador solamente el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (art. 147, CPE). En Perú el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo (art. 79, CPP). En Uruguay requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada (art. 133, CROU).

14. Entre los poderes legislativos del presidente se encuentra el de vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso, promulgar leyes por decreto, el derecho exclusivo de presentar proyectos de ley sobre algunos temas políticos, convocar a referéndum o plebiscitos y redactar la ley de presupuesto (M. PAYNE *et al.*, 2003: 201).

15. Generalmente, los proyectos de ley iniciados por estos órganos deben referirse exclusivamente a materias relacionadas con sus ámbitos de actuación.

TABLA I
ACTORES CON INICIATIVA LEGISLATIVA

	PE	PL	IP	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PGN	CG	FGN	DP	OL
Argentina	√	√	√											
Bolivia	√	√		√										
Brasil	√	√	√	√		√								
Chile	√	√												
Colombia	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√	√	
Costa Rica	√	√	√											
Ecuador	√	√	√	√	√		√			√	√	√	√	√
El Salvador	√	√		√	√									√
Guatemala	√	√		√	√									
Honduras	√	√		√	√									
México	√	√												
Nicaragua	√	√	√	√	√									√
Panamá	√	√		√						√				
Paraguay	√	√	√	√										
Perú	√	√	√											√
República Dominicana	√	√		√	√									
Uruguay	√	√	√											
Venezuela	√	√	√	√	√									√

PE: Poder Ejecutivo

PL: Poder Legislativo

IP: Ciudadanos. Iniciativa Popular

CS: Corte Suprema

TE: Tribunal Electoral

TS: Tribunal Superior

CC: Corte Constitucional

CSJ: Consejo Superior de la Judicatura

CE: Consejo de Estado

PGN: Procurador General de la Nación

CG: Contralor General

FGN: Fiscal General de la Nación

DP: Defensor del Pueblo

OL: Organos locales

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

tiene capacidad para presentar proyectos en doce de los dieciocho países analizados y los ciudadanos pueden iniciar leyes en diez países.

III.2. Iniciativa popular

La iniciativa popular es el derecho constitucional de un grupo de ciudadanos a presentar proyectos ante el Congreso. Al formar parte de los derechos políticos fundamentales está plasmada a nivel constitucional, aunque su regulación detallada aparece en leyes secundarias. Lo habitual es que se exija un número de adhesiones, que varía según el país, de los ciudadanos con derecho a voto. También existen restricciones en cuanto a las materias que pueden abordar estos proyectos¹⁶, normalmente no pueden presentarse proyectos en los cuales sea el Poder Ejecutivo el que tenga la iniciativa exclusiva, tal como se puede ver en la Tabla II.

16. La iniciativa popular de reforma constitucional está contemplada en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

TABLA II
INICIATIVA POPULAR

PAÍS	% NECESARIO PARA DAR TRÁMITE A LA INICIATIVA POPULAR	RESTRICCIONES. MATERIAS QUE NO PUEDEN SER ABORDADAS POR ESTE TIPO DE INICIATIVAS	LEY QUE REGULA SU APLICACIÓN
Argentina	1,5% del padrón electoral, repartidos en 6 distritos electorales.	-Reforma constitucional. -Tratados internacionales. -Tributos. -Presupuesto. -Materia penal (art. 39, CNA).	Ley Nacional 24.747 de 1996.
Brasil	1% (aproximadamente 950.000 electores), repartidos en al menos 5 Estados.	-Creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración. -Organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios. -Funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad. -Organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios. -Creación, estructuración y atribuciones de los ministerios y órganos de la Administración Pública (art. 61, CRFB).	Ley n° 9.709 de 1988.
Colombia	5% del censo electoral.	-Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas. -Estructura de la Administración Nacional. -Creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. -Creación y autorización para la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. -Concesión de autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. -Organización el crédito público. -Regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional. -Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública. -Presupuestales, fiscales o tributarias. -Relaciones internacionales. -Concesión de amnistías o indultos. -Preservación y restablecimiento del orden público.	Ley 134, del 31 de mayo de 1994.
Costa Rica	5% del padrón electoral.	-Materia presupuestaria. -Tributaria. -Fiscal. -Aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	Ley 8281, de 2002.
Ecuador	Cuarta parte del 1% de los inscritos en el padrón electoral*.	-Materia penal. -Creación, modificación o supresión de impuestos. -Aumento del gasto público. -Modificación de la división político-administrativa del país.	Sin reglamentar.
Nicaragua	Un número no menor de 5.000 firmas.	-Leyes orgánicas. -Leyes tributarias. -Leyes de carácter internacional. -Leyes de amnistía y de indultos (art. 140, CPN). -El Presupuesto General de la República. -Leyes de rango constitucional (ley electoral, ley de emergencia, ley de amparo) (art. 3, Ley 269/97).	Ley n° 269, de 1997.

Paraguay	La firma de al menos el 2% de los electores inscritos en el Registro Cívico Permanente.	-Legislación departamental o municipal. -Aprobación de tratados y acuerdos internacionales. -Expropiaciones. -Defensa nacional. -Limitación de la propiedad inmobiliaria. -Sistemas tributarios, monetarios y bancarios. -Contratación de empréstitos. -Presupuesto General de la Nación. -Elecciones nacionales, departamentales y municipales (art. 122, CRP y art. 267, Ley 834, de 1996).	Ley 834, de 1996.
Perú	Un número no menor del 0,3% de la población electoral nacional.	-Gasto público. -Tributos (art. 12, Ley n° 26300 y art. 79, CPP).	Ley n° 26300, de 1994.
Uruguay	El 25% de inscritos habilitados para votar.	-Tributos. -Creación y supresión de empleos y servicios públicos. -Fijación y modificación de dotaciones. -Creación de empleos, de dotaciones o retiros o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios. -Exoneraciones tributarias. -Fijación de salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada (art. 79, CROU).	Sin reglamentar.
Venezuela	Un número no menor del 0,1% de los inscritos en el Registro Electoral Permanente. Para enmiendas a la Constitución se requiere del 15% de los inscritos.	Sin reglamentar.	Sin reglamentar.

*La Constitución de 1998 de Ecuador, en su artículo 146, otorga el derecho de presentar iniciativa a la cuarta parte del 1% de las personas inscritas en el padrón electoral. Sin embargo, el reglamento interno del Congreso para los casos previstos en la Constitución de iniciativa popular expresa que ésta se ejercerá mediante la propuesta de, por lo menos, cinco mil electores (art. 101). Esta contradicción es debida a que el reglamento interno no ha sido cambiado para adaptarse a la Constitución aprobada en 1998.
Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

Un determinante fundamental a la hora de presentar un proyecto de ley de iniciativa popular es el número de firmas o adhesiones que requieren. Un número bajo hace más fácil a los ciudadanos su presentación. Venezuela, Perú y Nicaragua son los países latinoamericanos en los que se necesitan menos adhesiones, mientras que Uruguay destaca, muy por encima del resto de los países, en cuanto al número de ciudadanos que deben ponerse de acuerdo para iniciar un proyecto.

IV. ETAPA CONSTITUTIVA

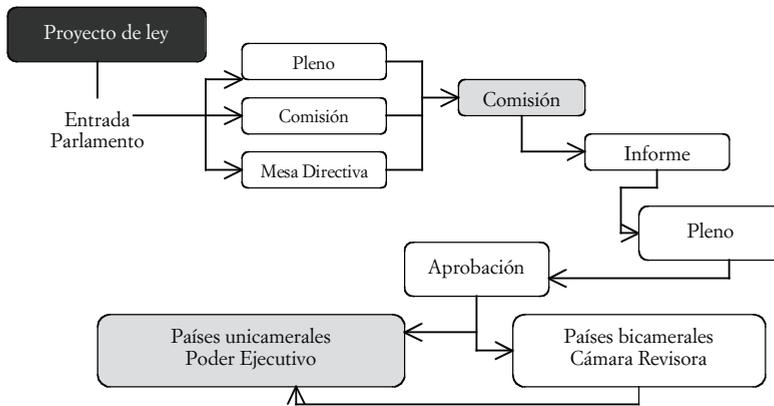
La segunda etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del Congreso, es el procedimiento legislativo estricto y engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, siendo fundamentales en la misma dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno.

Es aquí también donde toma relevancia el proceso de negociación legislativa interna que se lleva a cabo en dos planos distintos (Haro, 2004: 1), como se citó anteriormente. Por un lado, en el plano político, influenciado por la composición partidista del Congreso y la capacidad de los grupos parlamentarios para tomar decisiones y ejercer

influencia. Por otro lado, en los casos de bicameralidad, se dan procesos de negociación entre ambas Cámaras. Un posible indicador de cuán exitosos son ambos procesos de negociación es la «viscosidad»¹⁷ que puede expresarse no aprobando, expresa o tácitamente, una propuesta o bien aprobándola pero con modificaciones (Mollinelli, Palanza y Sin, 1999: 95). Por lo tanto, la negociación se da en un contexto caracterizado por la estructura política y legal del Legislativo, así como por las reglas de votación.

Esta etapa contempla diversas subetapas que van desde la presentación del proyecto de ley hasta su sanción final por el Poder Legislativo, un esquema general de los pasos por los que atraviesa el proyecto de ley en la etapa constitutiva puede verse en el Gráfico II. Sin embargo, existen una gran variedad de mecanismos y regulaciones que se intenta describir en las siguientes páginas.

GRÁFICO II
DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ETAPA CONSTITUTIVA



Fuente: Elaboración propia.

IV.1. Presentación

El primer trámite por el que atraviesa un proyecto de ley es su presentación ante el Congreso. Aunque puede parecer que este paso no es tan importante, lo es si se tiene en cuenta que es en este momento cuando se decide el tratamiento del proyecto.

En América Latina las Constituciones y reglamentos contemplan cuatro posibilidades en la presentación, tal como aparece reflejado en la Tabla III. Por un lado, los proyectos pueden ser presentados ante la Presidencia o Mesa Directiva cuyos integrantes deciden trasladarlos o bien a la comisión pertinente o al pleno. Otra opción es que sean

17. Término acuñado por Blondel en 1973 con el que se refiere al grado de resistencia de un órgano legislativo para aprobar una propuesta emanada de otro órgano.

TABLA III
PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ANTE LAS CÁMARAS

PAÍS Y CÁMARA	INICIADOR	PRESIDENCIA/ MESA DIREC- TIVA TRASLADA A COMISIÓN O PLENO	SECRETARÍA TRASLADA A COMISIÓN O PLENO	PASO DIRECTO A COMISIÓN	PRIMERA LECTURA EN EL PLENO QUE TRASLADA A COMISIÓN
ARGENTINA					
C. Diputados	Poder Ejecutivo o proyecto proveniente del Senado			<input type="checkbox"/>	
	Diputados				<input type="checkbox"/>
Senado	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (comisión)		
BOLIVIA					
C. Diputados	Diputados				<input type="checkbox"/>
	Otros iniciadores	<input type="checkbox"/> (pleno)			
Senado	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (pleno)			
BRASIL					
C. Diputados	Diputados			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Otros iniciadores	<input type="checkbox"/> (comisión)			
Senado	Senadores			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Otros iniciadores	<input type="checkbox"/> (comisión)			
CHILE					
C. Diputados	Cualquier iniciador				<input type="checkbox"/>
Senado	Cualquier iniciador				<input type="checkbox"/>
COLOMBIA					
C. Representantes	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (comisión)		<input type="checkbox"/>
Senado	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (comisión)		<input type="checkbox"/>
COSTA RICA	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (comisión)		
ECUADOR	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (Presidencia y ésta envía a comisión)		
EL SALVADOR	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (Presidencia y ésta envía a comisión)		
GUATEMALA	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (pleno)		
HONDURAS	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (comisión)		
MÉXICO					
C. Diputados	Cualquier iniciador			<input type="checkbox"/>	
Senado	Cualquier iniciador			<input type="checkbox"/>	
NICARAGUA	Cualquier iniciador		<input type="checkbox"/> (pleno)		
PANAMÁ	Anteproyectos de ley orgánica		<input type="checkbox"/> (comisión)		
	Legisladores				<input type="checkbox"/>
PARAGUAY					
C. Diputados	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (comisión)			
Senado	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (comisión)			
PERÚ	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (comisión)			
REPÚBLICA DOM.					
C. Diputados	Cualquier iniciador			<input type="checkbox"/>	
Senado	Cualquier iniciador			<input type="checkbox"/>	
URUGUAY					
C. Representantes	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (comisión o pleno)			
Senado	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (comisión o pleno)			
VENEZUELA	Cualquier iniciador	<input type="checkbox"/> (pleno)			

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

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 opción es que se produzca una primera lectura en el pleno y que éste decida a qué comisión se gira el proyecto de ley.

Aunque en los países latinoamericanos no existe un mecanismo de presentación mayoritario ya que cada una de las opciones de presentación es utilizada por un número similar de Cámaras se podría afirmar que el menos común es el paso directo a comisión¹⁸. Si bien esto no significa en absoluto que las comisiones sean menos decisivas ya que los proyectos, por regla general, tras su presentación en la forma que contemplan las otras tres opciones son virados a las comisiones sin cuyo dictamen o informe la ley no puede seguir trámite.

En algunos casos, de dónde proviene la iniciativa es importante en la forma de presentación de los proyectos, ya que si son los propios miembros de la Cámara de Diputados los que presentan el proyecto lo hacen ante el pleno y éste lo remitirá a la comisión respectiva (Cámara de Diputados argentina, brasileña y boliviana y Asamblea Legislativa de Panamá), mientras que si la iniciativa proviene de otras instancias o, en los casos de bicameralidad, si el Senado es la Cámara iniciadora, los proyectos pasan directamente a comisión (Cámara de Diputados argentina), a la Mesa Directiva (Cámara de Diputados brasileña y boliviana) o a la Secretaría (Asamblea Legislativa de Panamá).

Otro elemento a destacar en cuanto a la presentación de los proyectos de ley está relacionado con la materia del proyecto. En los casos de bicameralidad algunos reglamentos y Constituciones especifican, de acuerdo al contenido del proyecto, si éste debe ser iniciado en una Cámara u otra¹⁹.

Un último elemento relacionado con la presentación son las disposiciones sobre los requerimientos a la hora de presentar los proyectos de ley. Estas exigencias son relevantes ya que pueden llevar a que no se considere el proyecto si no las contiene²⁰.

18. Se da en la Cámara de Diputados argentina cuando los proyectos provienen de actores distintos a los diputados y en las Cámaras de Diputados y Senados de Brasil, México y República Dominicana.

19. En Argentina a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52, CNA), así como recibir los proyectos presentados a través de iniciativas ciudadanas (art. 39, CNA). En Brasil, también las iniciativas ciudadanas deben ser presentadas ante la Cámara de Diputados (art. 61, CRFB). En Chile las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza, presupuestos de la Administración Pública y reclutamiento sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Por otro lado, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado (art. 62, CPCH). En Colombia, los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos son presentados en la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado (art. 143, RCSCR). Por último, en México, la formación de las leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o sobre reclutamiento de tropas tienen inicio de trámite en la Cámara de Diputados (art. 72, CPEUM).

20. En el caso de Chile, si el proyecto presentado no cumple los requisitos señalados en la reglamentación no se admitirá su tramitación, por parte del presidente de la Sala, si bien la misma Sala lo puede reconsiderar (arts. 14-15, LOCCN). Lo mismo está contemplado en Colombia, donde el presidente devolverá el proyecto para su corrección (art. 145, RCSCR). Por su parte, en Perú, los requisitos

TABLA IV
CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN POSEER LOS PROYECTOS DE LEY EN EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN

PAÍS	PRESENTACIÓN POR ESCRITO	LIMITACIÓN DE FIRMANTES	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	DIVISIÓN EN ARTÍCULOS. ESCRITURA CLARA Y CONCISA	ESTIMACIÓN DE GASTOS	ESTUDIOS TÉCNICOS/ DOCUMENTACIÓN
Argentina	√	15 diputados				
Bolivia ¹	√ 3 copias		√			
Brasil				√		
Chile		10 diputados 5 senadores	√		√	
Colombia	√ 2 copias		√	√		
Costa Rica	√ 16 copias					
Ecuador		10 diputados				
Guatemala	√		√			√
Honduras	√		√			
Nicaragua	√ 2 copias		√		√	
Paraguay	√	10 diputados 6 senadores		√		
Perú			√	√	√	√
Uruguay	√		√			
Venezuela			√		√	√

¹ Esta presentación podrá ser apoyada por medios audiovisuales, registros magnéticos u otros (art. 127, RHCS y art. 121, RHCD).
Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

La Tabla IV muestra las especificidades que aparecen en los reglamentos y Constituciones latinoamericanas acerca de los aspectos formales y técnicos que deben contener los proyectos a la hora de su presentación. Es necesario precisar la posibilidad de que los proyectos de ley, en cada país, mantengan estilos de presentación que no aparecen en la tabla porque no están regulados por una norma ya que son impuestos por el uso y la costumbre del procedimiento legislativo de cada país. Un ejemplo de ello es la exigencia de que los proyectos se presenten ante las Cámaras por escrito. Entendemos que, aunque esta exigencia no aparece en los reglamentos de todos los países, es altamente probable que sean presentadas por escrito en todos ellos.

Un requerimiento bastante generalizado en los países latinoamericanos es la exigencia en los reglamentos de que los proyectos se presenten acompañados de una exposición de motivos. Sin embargo, no es usual que se requieran estudios técnicos, documentación adicional ni la estimación de gastos que la ejecución del proyecto puede generar. Entendemos que si bien estos requerimientos harían más dificultosa la elaboración del proyecto de ley, sobre todo si éste es iniciado por los legisladores que cuentan con menos recursos que el gobierno, en materia de asesoría e investigación, ganarían mucho en cuanto a calidad y previsión.

sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (art. 75, RCRP). En Uruguay serán rechazados por la Secretaría (art. 133, CROU; art. 141, RCR y arts. 158-159, RCS) y en Venezuela en el caso de que, a criterio de la Junta Directiva, un proyecto no cumpla con los requisitos, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente (art. 133, RIDAN).

IV.2. Tratamiento del proyecto en las comisiones

Un indicador de la importancia que adquieren las comisiones en el tratamiento de las leyes es su obligatoriedad. El paso por comisión, en la cual los proyectos son discutidos de forma detallada y donde se reciben los comentarios que los legisladores hacen al proyecto, es contemplado explícitamente como obligatorio por diez de los reglamentos internos de las Cámaras latinoamericanas²¹ y su omisión normalmente requiere de mayorías especiales o que el presidente de la República pida tratamiento de urgencia. Un primer paso es la forma de envío de los proyectos a las comisiones para su estudio y posterior dictamen o informe. Si bien se han introducido algunos comentarios en el apartado anterior al describir la forma en que se presentan los proyectos ante las Cámaras, es necesario volver a referirse a ella de forma más detallada. Los reglamentos latinoamericanos configuran tres posibilidades:

1. La forma más utilizada en la región es que los proyectos sean remitidos a las comisiones correspondientes por la Secretaría o el presidente de la Cámara sin más trámites. Éste es el caso del Senado de Argentina, de ambas Cámaras en Colombia, México, Paraguay y República Dominicana, así como de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Perú.
2. Otra forma de envío es que los proyectos de ley tengan una primera lectura en el pleno antes de pasar a la comisión pertinente. Así es en ambas Cámaras en Bolivia, Chile, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.
3. Por último, 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 (en el caso de países con sistema bicameral) son remitidos directamente a las comisiones, mientras que los elaborados por los legisladores de la Cámara en cuestión son anunciados previamente en el pleno. Éste es el caso de la Cámara de Diputados de Argentina, de ambas Cámaras en Brasil y de Panamá²². Uruguay es un caso especial ya que la Secretaría o Mesa Directiva de ambas Cámaras pueden trasladar el proyecto tanto al pleno como a la comisión.

Las comisiones analizan de forma detallada el proyecto antes que el pleno, siendo habitual que éste debata los informes que las comisiones han emitido. Estos informes se guían por las opiniones que los legisladores les han hecho llegar y por las solicitudes de antecedentes y opiniones de los sectores implicados en el proyecto de ley. Una vez emitido el informe o dictamen éste pasa al pleno para que decida su sanción, archivo o su vuelta a comisión. Éstos son los pasos que, a grandes rasgos, sigue el proyecto.

21. En Argentina (art. 147, RIHCDN), Bolivia (art. 131, RIHCS y art. 125, RIHCD), Brasil (art. 132, RICD y art. 253, RISF), Chile (arts. 21-22, LOCCN), Ecuador (art. 40, RI), Honduras (art. 51, RI), México (art. 60, RGICGEUM), Panamá (arts. 160-161, CPRP), Paraguay (art. 215, CPRP), Perú (art. 78, RCRP).

22. Los proyectos de ley orgánica son remitidos por la Secretaría a la comisión, mientras que los iniciados por los legisladores tienen una primera lectura en el pleno.

TABLA V
FORMA DE ENVÍO DE LOS PROYECTOS DE LEY A LAS COMISIONES

PASAN A LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE	PRIMERA LECTURA POR PARTE DEL PLENO	MIXTA
Senado de Argentina Cámara de Representantes de Colombia Senado de Colombia Cámara de Diputados de México Senado de México Cámara de Diputados de Paraguay Senado de Paraguay Cámara de Diputados de Rep. Dom. Senado de Rep. Dom. Costa Rica Ecuador El Salvador Honduras Panamá Perú	Cámara de Diputados de Bolivia Senado de Bolivia Cámara de Diputados de Chile Senado de Chile Guatemala Nicaragua Venezuela	Cámara de Diputados de Argentina Cámara de Diputados de Brasil Senado de Brasil Panamá Uruguay

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

Sin embargo, la forma en que las comisiones latinoamericanas tratan los proyectos de ley que reciben es muy variada tal como se puede ver en la Tabla VI.

Algunos reglamentos latinoamericanos establecen los plazos que las comisiones tienen para emitir sus informes. Entre los casos en los que este tiempo está reglamentado, se encuentra la Asamblea Legislativa panameña y la Cámara de Diputados de República Dominicana, que son las que establecen un plazo menor. En ambas Cámaras, las comisiones tan sólo cuentan con diez días para emitir sus dictámenes aunque, en el caso de Panamá, existe la posibilidad de una prórroga de diez días más. Las dos Cámaras bolivianas y colombianas también destacan por los pocos días (quince) que poseen las comisiones para el tratamiento. El plazo más común es de treinta días y tan sólo la Asamblea Nacional de Nicaragua y la Cámara de Representantes de Uruguay poseen un tiempo superior con sesenta y noventa días respectivamente.

En cuanto a la mayoría requerida para la votación de los informes, es habitual que se exija mayoría simple. Tan sólo Guatemala y República Dominicana establecen mayorías absolutas en las comisiones para la emisión de los dictámenes. Es necesario aclarar que las comisiones están compuestas por un número reducido de legisladores que, en el caso de las Cámaras latinoamericanas, puede variar entre un mínimo de tres (ambas Cámaras de República Dominicana y el Senado boliviano) y un máximo de cuarenta y cinco (Cámara de Diputados de Argentina). Es comprensible, por tanto, que la mayoría requerida para emitir sus dictámenes sea la simple pues con otro tipo de mayoría superior se haría difícil llegar a acuerdos.

Muy relacionada con las votaciones está la posibilidad contemplada por casi todos los reglamentos latinoamericanos de que, cuando algún miembro de la comisión no coincida con el dictamen mayoritario de la misma, pueda señalar este disenso, ya sea mediante un informe o sólo mediante la manifestación de no coincidencia, al documento que se pasa al pleno.

TABLA VI
ASPECTOS DEL TRÁMITE LEGISLATIVO EN COMISIÓN

CÁMARA	TIEMPO	APROBACIÓN	DELEGACIÓN	DICTAMEN DE MINORÍA
ARGENTINA				
Cámara de Diputados				Si las opiniones se encuentran divididas, la minoría podrá presentar su dictamen a la Cámara. Si hubiera dos dictámenes con igual número de firmas, el dictamen de la mayoría será el que lleva la firma del presidente de la comisión (art. 112, RIHCDN).
Senado			Tras ser aprobado un proyecto en general, el pleno puede delegar, con el voto de la mayoría absoluta del total de miembros para su aprobación, en particular a una o más comisiones (art. 181, CRS).	Si en una comisión no hubiese uniformidad, cada fracción de ella hará por separado su informe, verbal o escrito y sostendrá la discusión respectiva. Si ambas fracciones estuvieren formadas por igual número de miembros, se considerará dictamen de la mayoría, el que sostenga el presidente de la comisión (art. 120, RHSN).
BOLIVIA				
Cámara de Diputados	15 días (art. 127, RIHCD).			
Senado	15 días (art. 132, RIHCS).			Los senadores que en el seno de una comisión no estuvieran de acuerdo con el informe podrán emitir, a su vez, un informe en minoría para su tratamiento en el pleno (art. 132, RIHCS).
COLOMBIA				
	Presentación de ponencias entre 5 y 15 días (arts. 148-150, RCSCR).			Los miembros de la comisión podrán hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán ser anexadas al informe del ponente (art. 167, RCSCR).
COSTA RICA				
	30 días (art. 80, RAL).		La moción que solicite la delegación de uno o de varios proyectos deberá indicar a qué comisión legislativa plena se asignan. Para su aprobación, se requiere el voto favorable de dos terceras partes del total de miembros (art. 160, RAL).	Si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un informe con su proyecto. La Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por la mayoría y únicamente si éste fuere rechazado, se someterán a discusión el informe o los informes de minoría (art. 81, RAL).
ECUADOR				
	20 días (art. 150, CPE).			En los casos en que haya informe de mayoría favorable y de minoría contrario, el Congreso discutirá, en primer término, el favorable. En caso de que no hubiere sido aprobado el primero, entrará a conocer el de minoría (art. 95, RI).
GUATEMALA				
	60 días (art. 40, LOOL).	Mayoría absoluta (art. 41, LOOL).		Los diputados que no estén de acuerdo con el dictamen, dejarán constancia de su desacuerdo y éste pasa al pleno (art. 41, LOOL).
HONDURAS				
		Mayoría (art. 72, RI).		Cualquier miembro de una comisión puede presentar por separado su voto particular. Si cada uno de los miembros de la comisión emite opinión distinta se tendrá como dictamen el del presidente de la comisión (art. 72, RI).
MÉXICO				
		Mayoría (art. 94, RGICGEUM).		Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere (art. 94, RGICGEUM).
NICARAGUA				
	30 días (art. 49, EGAN).			Cuando uno o varios miembros de la comisión estén en desacuerdo con el dictamen aceptado por la mayoría, podrán presentar su dictamen aparte (art. 49, EGAN).

PANAMÁ	10 días (art. 79, RORIAL).			Si algún miembro no estuviera conforme, deberá firmarlo con la nota «salvo mi voto» y podrá presentar por separado otro proyecto, sustentándolo de palabra. En estos casos el informe de minoría será considerado primero por el pleno (art. 81, RORIAL).
PARAGUAY				
Cámara de Diputados	30 días (art. 184, RIHCD).	Mayoría (art. 180, RIHCD).	Con el voto de la mayoría absoluta la Cámara puede delegar en comisiones el tratamiento de proyectos de ley. Por simple mayoría, podrá retirarlos en cualquier estado antes de la aprobación, rechazo o sanción por la comisión (art. 215, CPRP).	Si las opiniones de los miembros de una comisión se encontraran divididas, la minoría tendrá el derecho de presentar a la Cámara su dictamen en disidencia (art. 180, RIHCD).
SENADO	30 días (art. 83, RIHS).			Cuando no hubiere unanimidad de pareceres entre sus miembros, podrán los disidentes presentar su propio dictamen, y sostenerlo en las discusiones de la sesión (art. 82, RIHS).
PERÚ	30 días (art. 77, RCRP).			Los dictámenes pueden ser en mayoría, en minoría y por unanimidad. Los dictámenes en mayoría y minoría deben estar rubricados por el secretario de la comisión, aunque sea firmante de uno de ellos. Los dictámenes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros hábiles de la comisión (art. 70, RCRP).
REP. DOM.				
Cámara de Diputados	10 días (art. 50, RICD).	Mayoría estricta (mitad más uno) (art. 67, RICD).		Los miembros de una comisión que no se conformaren con la opinión de la mayoría, podrán, si así lo manifestaren a la Cámara, presentar un informe disidente, conjuntamente con el informe de la comisión (art. 63, RICD).
Senado		Mayoría estricta (mitad más uno) (art. 95, RIS).		Los miembros de una comisión que no sustentaren la opinión de la mayoría, podrán, si así lo manifestaren al Senado, presentar un informe disidente, juntamente con el de la comisión (art. 92, RIS).
URUGUAY				
Cámara de Representa.	90 días (art. 128, RCR).	Mayoría (art. 134, RCR).		Todo miembro tendrá derecho a firmar con salvedades respecto de todo o parte del proyecto; pero en caso de discordia, deberá fundarla en el mismo informe o presentar un informe y proyecto sustitutivo, los que se consignarán a continuación del de la mayoría (art. 134, RCR).
Senado				Si existiese discrepancia en la comisión y no pudiese establecerse mayoría, cada fracción o miembro en minoría podrá presentar su informe por escrito o verbalmente (art. 156, RCS).
VENEZUELA	30 días (art. 208, CRBV).	Mayoría (art. 51, RIDAN).		Los informes de las comisiones serán firmados por todos sus integrantes. Cualquier miembro puede salvar su voto al pie del informe, razonándolo debidamente (art. 52, RIDAN).

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

La delegación a las comisiones por parte del pleno de la aprobación del proyecto de ley tan sólo está contemplada en tres reglamentos, Cámara de Senadores de Argentina, la Asamblea Legislativa de Costa Rica y ambas Cámaras en Paraguay; en todos los casos se requiere de mayorías especiales en el pleno para que se produzca, tal como se ve en la Tabla VI.

Antes se ha mencionado que el paso por comisión 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 qué proyecto se sanciona o si se hace con las modificaciones introducidas por la comisión.

Las excepciones más notables a esta circunstancia las constituyen Perú, Colombia²³ 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 Cámara de Representantes de Uruguay también pueden decidir sobre el archivo de un asunto pero éste debe ser refrendado, en última instancia, por el pleno. En Ecuador, si la mayoría de los miembros de la comisión emiten informe desfavorable, el proyecto será desechado, salvo que, en el caso de haber informe favorable de minoría, el Congreso decida conocerlo mediante resolución tomada por mayoría absoluta de los concurrentes. Por último, el reglamento de Guatemala también 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 éste sólo podrá salvarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de legisladores.

IV.3. Trámite en el pleno

Una vez que los proyectos han sido informados por las comisiones pasan al pleno para su discusión. Como norma general, en este paso del procedimiento, los proyectos son debatidos siguiendo las reglas, más o menos estipuladas, que cada Cámara contempla para los debates y, finalmente, se somete a votación, el proyecto puede ser archivado (no aprobado/desechado) o puede ser aprobado. Si el país cuenta con un Parlamento conformado por una sola Cámara el siguiente paso del proyecto sancionado es su envío al Poder Ejecutivo, si está conformado por dos Cámaras éste pasará a la Cámara revisora (ver Gráfico II). Pero veamos las reglas específicas de las Cámaras latinoamericanas.

IV.3.1. Número de debates

Un primer punto es el número de debates por los que los proyectos pasan en las Cámaras (ver Tabla VII). Con el objetivo de que las leyes sean el resultado de una cuidadosa meditación y que sean sustraídos de ellas los errores, las Constituciones establecen siempre que los proyectos sean discutidos en más de una ocasión, promediando un periodo de tiempo más o menos largo entre las discusiones.

23. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente por una comisión, cualquier miembro de la comisión o el autor del mismo, el gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la plenaria de la respectiva Cámara. La plenaria, previo informe de una comisión accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra comisión constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo (art. 166, RCSCR).

La gran mayoría de los países latinoamericanos (doce) contemplan dos discusiones, la primera es general y en ella el proyecto es tratado en su conjunto, teniendo por objeto abordar la idea fundamental del proyecto, si es declarado admisible continúa su trámite siendo considerado de forma particular. Esta discusión es más detallada, normalmente artículo por artículo, aunque existen excepciones como en el caso de la Cámara de Diputados de Argentina, en la cual la discusión en particular puede ser omitida cuando el proyecto o asunto haya sido considerado previamente por la Cámara en comisión, en cuyo caso, después de ser constituida en sesión, se limitará a votar si se aprueba o no el proyecto en general (arts. 154-157, RIHCDN). 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 votación²⁴. En el caso del Senado chileno se puede omitir la discusión en particular en los asuntos en que la idea de legislar ha sido aprobada o rechazada por unanimidad en la comisión. En estos casos sólo se realizará la discusión particular si, antes de la votación, algún senador manifiesta intención de impugnar la proposición de la comisión, entonces se efectuará el debate correspondiente (art. 137, RS). En Ecuador, el Congreso realizará el primer debate sobre el proyecto, en el curso del cual pueden presentarse las observaciones pertinentes. Después vuelve a la comisión para que ésta presente un nuevo informe para el segundo debate. En el segundo debate, el proyecto es aprobado, modificado o negado por el voto de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas (arts. 151-153, CPE).

Por lo tanto, lo más habitual es que se produzcan dos discusiones de los proyectos de ley hasta el punto de que, incluso en los países en los que de forma ordinaria se produce un único debate, está abierta la posibilidad, dependiendo del proponente o de las necesidades del proyecto, a que se den dos discusiones. Así, en las dos Cámaras bolivianas, la primera discusión, denominada estación en grande, sólo se realiza cuando el proyecto a debatir ha sido iniciado por un legislador/res perteneciente/s a esa misma Cámara. Es decir, la Cámara que actúa como Cámara de origen discutirá en grande las iniciativas legislativas de sus propios legisladores con el fin de, siempre que sean aprobadas, enviarlas a comisión. Mientras que los proyectos provenientes de la Cámara revisora o del resto de actores con iniciativa legislativa pasan directamente a comisión sin que sea necesario su debate en la estación en grande (art. 125, RIHCD y art. 131, RIHCS). El segundo debate, denominado en detalle, se produce cuando los proyectos vuelven de la comisión. Un caso similar es el brasileño donde existen dos turnos de discusión pero sólo en los proyectos en que la Cámara actúe como Cámara de origen. Cuando la Cámara sea revisora habrá un único turno de discusión.

24. Para adoptar dicha resolución será necesario el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Cámara, y con igual mayoría podrá retomar el trámite ordinario en cualquier estado. Sólo podrán tratarse conforme al presente título, los proyectos que cuenten con despacho de comisión (art. 181, RHN). La aprobación en particular por la comisión se hará con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. Si esa mayoría no se conforma en uno o más artículos ellos retornarán para su tratamiento por el plenario del cuerpo junto con el proyecto de ley.

En Perú hay un único debate pero puede haber dos cuando el Consejo Directivo lo estime conveniente. En estos casos, habrá debate general y debate por partes indicando, en este último supuesto, si se desarrollará por títulos, capítulos, secciones o artículo por artículo. En todo caso, dará trato preferente a lo que proponga la comisión dictaminadora (art. 55, RCRP).

Otra de las posibilidades aunque es la menos frecuente es que el tratamiento del proyecto en la comisión sea considerado por los reglamentos como el primer debate y su posterior estudio en el pleno como el segundo. Éste en el caso de Colombia²⁵ y Costa Rica²⁶.

Por último, Guatemala, Honduras y Panamá especifican la existencia de tres debates en la discusión de los proyectos. En el caso de 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 sesión²⁷. En los dos primeros debates de un proyecto, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Después del tercer debate, el pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por artículos o si, por el contrario, se desecha (art. 117, LOOL). En Honduras, el dictamen de la comisión es discutido en tres debates separados; en caso de urgencia calificada por mayoría de votos, se discutirá en uno o dos²⁸ (art. 51, RI).

En el caso de Panamá, el primer debate de todo proyecto se da en las comisiones permanentes (arts. 160-161, CPRP). Una vez que éstas emiten su informe éste pasa al pleno para el segundo debate. El tercer debate se llevará a cabo cuando el proyecto de ley aprobado en segundo debate sea devuelto por la comisión de revisión y corrección de estilo con el informe correspondiente (art. 130, RORIAL).

25. Las comisiones designan entre sus miembros ponentes que deben emitir informes, una vez que éstos se hayan publicado se realiza el debate en dos fases: primero, se resuelven las cuestiones fundamentales, se leerá y después se discutirá el proyecto artículo por artículo, incluso inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión (art. 158, RCSCR). Cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al ponente o a otro miembro de la comisión, si así lo dispusiere la Presidencia, para su revisión, ordenación de las modificaciones y redacción del respectivo informe para segundo debate (arts. 164-165, RCSCR). Éste sí se lleva a cabo en el pleno y entre ambos deberá mediar un lapso no inferior a ocho días.

26. Una vez aprobado en el primer debate en la comisión pertinente, el proyecto pasa a la comisión de redacción para que elabore el texto para el segundo debate en el pleno en el que se llevará a cabo la discusión de fondo sobre las ventajas y desventajas del proyecto (art. 124, CPRP).

27. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran (art. 176, CPG).

28. Si el dictamen de la comisión modifica el proyecto se procederá a discutirlo conjuntamente con éste, artículo por artículo. Las mociones tendentes a modificar artículos del proyecto se prestarán en el último debate. Ningún diputado podrá dictaminar sobre sus proyectos.

TABLA VII
NÚMERO DE DEBATES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

UN DEBATE	DOS DEBATES	DOS DEBATES (EL PRIMERO EN COMISIÓN)	TRES DEBATES
BOLIVIA Cuando el proyecto a considerar no es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara. BRASIL 1 turno cuando la Cámara actúa como revisora. PERÚ Pueden darse 2 debates si así lo estima el Consejo Directivo.	ARGENTINA 1° en general. 2° en particular. BOLIVIA Cuando el proyecto a considerar es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara habrá dos debates. CHILE 1° Discusión general. 2° Discusión en detalle. BRASIL Dos turnos cuando la Cámara actúa como Cámara de origen. ECUADOR EL SALVADOR 1° modo general. 2° por artículos. MÉXICO NICARAGUA PARAGUAY REPÚBLICA DOMINICANA URUGUAY VENEZUELA	COLOMBIA COSTA RICA	GUATEMALA HONDURAS PANAMÁ El 1° en comisión. 2° y 3° en el pleno.

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

IV.4. *Votación y mayorías*

La votación en el pleno es la culminación de la etapa constitutiva. Al emitir el voto cada legislador, teóricamente, manifiesta su voluntad individual a favor o en contra de un proyecto o de una parte de éste. Sin embargo, lo cierto es que la presencia de los partidos políticos y las lealtades que generan pueden limitar fuertemente dicha capacidad. Debido a que la representación tiene porte político-partidista, hay aspectos de los partidos políticos que influyen directamente en el funcionamiento de los Parlamentos, como la relación que mantienen las organizaciones partidistas y sus legisladores en el Congreso (White, 1997: 78) (es decir, con los grupos parlamentarios, bancadas o bloques) que determina la dinámica y el funcionamiento de la Asamblea²⁹. No es objeto de este trabajo reflexionar sobre este tipo de mecanismos, pero no se quiere dejar de mencionar su enorme importancia.

Lo que sí es pertinente analizar son los aspectos formales que entraña la votación en los países latinoamericanos donde existen dos tipos de mayorías para la sanción ordinaria de los proyectos (ver Tabla VIII). La más numerosa, contemplada en once países, es la aprobación por la mayoría simple de los votos de los legisladores presentes en la

29. Es importante reflexionar que si asumimos como real que la política partidista es la que imprime vida a los procesos e instancias del Parlamento, se podría concluir que las críticas ciudadanas al Congreso pueden estar dirigidas a la actuación de los partidos políticos en dicho foro más que a la institución como tal.

Cámara, la mayoría entonces está constituida por cualquier número de votos que sea mayor al resto de las opciones. Este tipo de mayoría es la más fácil de conseguir. Un segundo grupo de países 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, es necesario que la votación a favor de una determinada opción cuente con más de la mitad de los votantes. La mayoría absoluta puede ser mayoría simple en los casos en que la votación sea por dos opciones.

Brasil, si bien en la Tabla VIII aparece en una columna aislado, se podría unir al grupo de países en que los proyectos de ley se adoptan por la mayoría simple de votos, sin embargo en la tabla aparece aislado porque en este país se especifica que esta 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 presentes la mitad más uno de los miembros, la mayoría simple vote a favor.

En general, en los países latinoamericanos para que se inicie una sesión en las Cámaras es necesario que estén presentes en el pleno, al menos, la mitad más uno de sus integrantes. Sin embargo, en el momento de la votación existe la posibilidad de que algún legislador/res haya abandonado la sala. Pues bien, Brasil regula ese supuesto no permitiendo en el caso de que no exista *quórum* en el momento de la votación, que un proyecto de ley sea votado.

TABLA VIII
 MAYORÍAS NORMALES

MAYORÍA ABSOLUTA MIEMBROS PRESENTES	MAYORÍA DE VOTOS DE LA MAYORÍA ABSOLUTA DE LOS MIEMBROS DE LA CÁMARA	MAYORÍA SIMPLE MIEMBROS PRESENTES
Argentina Bolivia Costa Rica Nicaragua República Dominicana	Brasil	Chile Colombia Ecuador Guatemala Honduras México Panamá Paraguay Perú Uruguay Venezuela

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

Algunas decisiones de las Cámaras requieren de un número de votos superior, exigiéndose constitucionalmente mayorías especiales o calificadas. En América Latina, tal como se muestra en la Tabla IX, existen hasta un total de siete tipos de mayorías especiales. Una primera diferencia entre las mismas es si para el conteo se requiere la cantidad total de componentes de la Cámara o si este conteo se lleva a cabo a partir de las votaciones de los miembros presentes en la sesión. El número de votos exacto que se necesita para cada mayoría depende el tamaño de la Cámara y las materias para las que se utiliza son variadas por país. A continuación se describe cada mayoría especial teniendo en cuenta todo tipo de decisiones del Parlamento, no sólo las votaciones que conducen a la aprobación de los proyectos de ley. De menor a mayor:

1. Un primer tipo de votación de mayoría calificada es la mayoría simple de los votos del total de miembros. Dos países contemplan esta posibilidad, Ecuador para aprobar o improbar los tratados y convenios internacionales (art. 162, CPE) y para censurar a los cargos de la Administración que se someten a su control político (art. 130, CPE) y Guatemala que también la utiliza para una función de control, aprobar la falta de confianza a los ministros de Estado (art. 144, LOOL).
2. El único caso que posee una mayoría calificada de cuatro séptimas partes de los miembros presentes en el pleno es Chile para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas constitucionales (art. 63, CPCH).
3. La mayoría por tres quintos de los votos del total de componentes de la Cámara es exigida en Uruguay para un total de diecisiete supuestos³⁰ que incluyen la superación del veto presidencial (art. 138, CROU); en Brasil para hacer propuestas de enmienda a la Constitución, al igual que en Chile que es requerida para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que interpreten preceptos constitucionales. Por último Venezuela la exige para sancionar a ministros (art. 246, CRBV) y para aprobar las leyes habilitantes por las que se delegan funciones legislativas al presidente de la República (art. 203, CRBV).
4. La exigencia de la mayoría absoluta del total de la Cámara es contemplada en ocho países. En Argentina se requiere para seis casos³¹, en Brasil es utilizada para

30. Para permitir el cobro de compensaciones o pasividades que pudieren corresponderles en razón del cese de su cargo, a quienes renuncien antes del vencimiento de su mandato (art. 77, CROU). Para aprobar, dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, el Presupuesto de Secretaría y modificarlo dentro de los cinco primeros meses de cada periodo (art. 108, CROU). Para dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración de un proyecto, realizada por el Poder Ejecutivo (art. 168, CROU). Para modificar el reglamento (art. 4, RCR). Para declarar que son graves y urgentes las razones invocadas para hacer cesar el receso y convocar a una reunión de la Asamblea General. Esta declaración deberá hacerse sobre cada uno de los asuntos incluidos en la convocatoria y sobre cada asunto cuya incorporación se proponga en sala, después de interrumpido el receso (art. 45, RCR). Para declarar permanente una sesión (art. 25, RCR). Para dejar sin efecto una sesión ordinaria antes de su realización (art. 24, RCR). Para resolver constituirse en comisión general con la presencia de directores de servicios centrales, autónomos o descentralizados (art. 33, RCR). Para autorizar a una comisión a reunirse durante el receso anual (art. 130, RCR). Para resolver la comunicación inmediata, a quien corresponda, de un proyecto sancionado (art. 146, RCR). Para alterar la correlación de los asuntos del orden del día (art. 46, RCR). Para autorizar la realización de exposiciones fuera de la media hora previa (art. 154, RCR). Para crear comisiones especiales (art. 116, RCR). Para autorizar a los diputados a aceptar designaciones del Poder Ejecutivo con el fin de ejercer funciones de representación en el extranjero (art. 104, RCR). Para considerar asuntos que no hayan ingresado a la Cámara por lo menos 30 días antes de la finalización de los periodos ordinarios (art. 139, RCR).

31. La aprobación del reglamento interno, la llamada a consulta popular, la aprobación de leyes convenio, el establecimiento y modificación de las asignaciones específicas de recursos coparticipables, la aprobación de tratados con Estados de América Latina y los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos.

siete³², en Colombia es necesaria para once supuestos³³, en México para tres³⁴, en Panamá para cuatro³⁵, en Paraguay³⁶ y Perú³⁷ para dos y en Uruguay³⁸ para seis casos.

5. La mayoría por dos tercios de los votos de los miembros presentes es utilizada por ocho países. En el caso de Argentina, tanto para realizar acusación de cargos

32. Para la decisión acerca de la pérdida del mandato del diputado o senador (art. 55, CRFB); constituir un nuevo proyecto de la materia objeto de un veto en la misma sesión legislativa (art. 67, CRFB); la aprobación de las leyes complementarias (art. 69, CRFB); la autorización a la destitución del procurador general de la República (art. 128, CRFB); decidir sobre el Decreto de Estado de Defensa o su prórroga emitido por el presidente de la República (art. 136, CRFB); dar autorización al presidente de la República para decretar el Estado de sitio o su prórroga (art. 136, CRFB) y para superar el veto presidencial a las leyes (art. 66, CRFB).

33. Reformas constitucionales en la «segunda vuelta», que corresponde al segundo periodo ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso. Leyes que den facultades extraordinarias al presidente de la República. Leyes orgánicas que se establezcan. Leyes estatutarias en una sola legislatura, su modificación o derogación se adelanta con la misma votación. Leyes que disponen que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que las mismas leyes determinan. Leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a las leyes. Leyes que decreten la expropiación y, por razones de equidad, determinen los casos en que no ha lugar al pago de indemnización. Leyes que reservan al Estado determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de soberanía o de interés social. En tal evento se debe indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dichas leyes queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. Leyes que limiten el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establezcan controles a la densidad de la población, regulen el uso del suelo y sometan a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La reconsideración, por las Cámaras, en segundo debate, de un proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno por razones de inconveniencia. La moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (art. 119, RSCSR).

34. La insistencia de vetos (art. 72, CPEUM). Designar la entidad de fiscalización superior de la Federación, se necesita el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (art. 79, CPEUM). Adicionar o reformar la Constitución (art. 135, CPEUM).

35. Expedir las leyes orgánicas. Aprobar los proyectos de resolución (art. 184, RORIAL). Las aprobaciones de la Asamblea que revoquen las cuestiones propuestas por el presidente o la presidenta (art. 187, RORIAL). Aprobar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, los directores y gerentes de las entidades descentralizadas y todos los nombramientos que haga el órgano ejecutivo que requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa (art. 217, RORIAL).

36. Para la ratificación, por parte de la Cámara de origen, de proyectos rechazados en la Cámara revisora es necesaria la mayoría absoluta y el rechazo de los vetos presidenciales (arts. 208-209, CRP).

37. Leyes de reforma de la Constitución y leyes orgánicas (art. 108, CPP).

38. Para la creación de ministerios, reglamentar el recurso de referéndum por iniciativa popular, autorizar la emisión de deuda pública, instituir monopolios estatales o municipales, aprobar impuestos y autorizar la participación del Estado en empresas privadas.

públicos ante el Senado (art. 53, CNA) como para tomar la decisión en su juicio (art. 59, CNA); en Chile para cinco supuestos³⁹; en Colombia para la sentencia definitiva del Senado, al acometer la instrucción de los procesos en las acusaciones que formula la Cámara de Representantes (art. 120, RCSCR); en Honduras para la creación o supresión de un organismo descentralizado (art. 261, CRH), para la reforma de la Constitución (art. 373, CRH) y para superar los vetos presidenciales (art. 216, CRH); en Panamá también para insistir los vetos presidenciales (art. 206, RORIAL); en República Dominicana es necesaria en tres casos⁴⁰; en Uruguay es exigida para nueve supuestos⁴¹ y, por último, en Venezuela es necesaria para admitir a trámite un proyecto de ley orgánica o uno que las modifique (art. 203, CRBV).

6. La mayoría cualificada de dos tercios de los votos del total de miembros es la más común en América Latina, estando presente en un total de diez países. En Argentina sólo es necesaria para un supuesto: acordar sesiones secretas en el Senado (art. 173, RHSN). En cambio en Brasil es utilizada para un total de cinco⁴², en Colombia, Ecuador y Paraguay para dos casos⁴³. En Costa Rica existen

39. Para que se reconsideren los proyectos de iniciativa del presidente desechados en general en la Cámara de origen (art. 65, CPCH); para la insistencia a las observaciones del presidente de la República (art. 70, CPCH); para que el Senado declare culpable al presidente de la República en los procesos iniciados por la Cámara de Diputados (art. 49, CPCH); para aprobar, por parte del Senado, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional y para alterar, en el Senado, los procedimientos de las sesiones (art. 55, RS).

40. Tratar los asuntos declarados previamente de urgencia en su segunda discusión (art. 30, CPRD y art. 37, RIS); insistir los proyectos vetados por el presidente (art. 41, CPRD); acordar la interpelación a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren, a requerimiento de uno o varios de sus miembros (art. 37, CPRD).

41. Para continuar una sesión fuera de la hora fijada para su terminación (art. 23, RCR); para prorrogar el tiempo de que dispone el miembro informante o uno de los que hubieren fundado por escrito su discordia o uno de los firmantes del proyecto en consideración, si no hubiera informe (art. 54, RCR); para autorizar la exposición de un ministro después de iniciada la consideración del orden del día, sobre asuntos no comprendidos en éste (art. 156, RCR); para pasar a sesión secreta (art. 26, RCR); para decretar intermedios de más de dos horas dentro del mismo día (art. 23, RCR); para resolver que se publique el acta de la sesión secreta que se celebra (art. 29, RCR); para calificar el carácter preferente de una cuestión de fueros o una cuestión política (art. 50, RCR); para prorrogar el término de las exposiciones de los ministros sobre asuntos no comprendidos en el orden del día (art. 156, RCR); en la Asamblea General Legislativa, en los casos de diferencias entre las dos Cámaras durante la aprobación de un proyecto de ley (art. 135, COU).

42. Es necesaria la mayoría de dos tercios de los miembros para autorizar el procesamiento del presidente y del vicepresidente de la República y de los ministros de Estado (art. 51, CRFB). En el Senado Federal para la sentencia condenatoria de los cargos públicos, la fijación de alcuotas máximas en las operaciones internas, para resolver conflictos específicos entre los intereses del Estado y del Distrito Federal, la suspensión de la inmunidad de los senadores durante el Estado de sitio (art. 288, RISF).

43. En el caso de Colombia para dos supuestos, para las leyes que reformen o deroguen los decretos legislativos dictados por el gobierno durante el Estado de guerra o las leyes de amnistías o

once supuestos para los que es necesario contar con dos tercios del total de miembros⁴⁴. En El Salvador es requerida para nueve supuestos⁴⁵, en Guatemala para tres⁴⁶, en Uruguay para cinco casos⁴⁷ y en Venezuela es necesaria para

indultos generales por delitos políticos. En Ecuador para ratificar los proyectos de ley vetados parcialmente por el Ejecutivo (art. 152, CPE) y para censurar al presidente y vicepresidente de la República en los casos que se hallen responsabilidades en los juicios políticos que se celebren por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito. Con la misma mayoría, el Congreso autoriza el enjuiciamiento penal del presidente y vicepresidente de la República (art. 130, CPE). En Paraguay para el caso de juicio político (art. 225, CRP) y para la insistencia de la Cámara revisora en el rechazo de un proyecto ratificado por la Cámara de origen (arts. 206-207, CRP).

44. La aprobación de leyes en las que se fijen en qué casos podrán los Tribunales de Justicia ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento (art. 24, CPCR); la imposición de limitaciones de interés social a la propiedad privada (art. 45, CPCR); la aprobación de la ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de las remuneraciones de los servidores políticos (art. 96, CPCR); para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones sobre los proyectos de ley relativos a materias electorales (art. 97, CPCR); la admisión o no de las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la presidencia de la República, vicepresidentes, miembros de los supremos poderes y ministros diplomáticos (art. 121, CPCR); la censura a los ministros de gobierno cuando fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos (art. 121, CPCR); la superación de los vetos del Poder Ejecutivo (art. 127, CPCR); para apartarse de la opinión de la Corte Suprema de Justicia sobre los proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial (art. 167, CPCR); la introducción de reformas a la Constitución (art. 195, CPCR); para admitir las acusaciones se necesita el voto de las dos terceras partes de la Asamblea (art. 121, CPCR); este tipo de mayoría también es el requerido para remover al contralor y subcontralor (art. 183, CPCR); para la censura de los ministros es necesario el voto de dos tercios de los diputados presentes (art. 121, CPCR).

45. La ratificación de los tratados de extradición (art. 28, CPES); declarar la incapacidad física o mental del presidente, del vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea (art. 131, CPES); suspender y restablecer las garantías constitucionales (art. 131, CPES); reconsiderar un proyecto en caso de veto presidencial (art. 137, CPES); facultar al órgano ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público (art. 148, CPES); la elección o destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 186, CPES); la elección o destitución del fiscal general de la República, el procurador general de la República y el procurador para la defensa de los derechos humanos (art. 192, CPES); la elección de dos magistrados del Tribunal Supremo Electoral de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (art. 208, CPES); ratificar las reformas constitucionales propuestas por la anterior Asamblea Legislativa (art. 248, CPES).

46. La reforma de leyes calificadas como constitucionales, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad (art. 175, CPG); insistir los vetos del presidente de la República (art. 179, CPG); ratificar la censura a los ministros de Estado, en caso de que hubiesen apelado (art. 145, LOOL).

47. Para determinar si ha lugar o no a la formación de causa en caso de acusación a uno de sus miembros (art. 114, CProu); para corregir, suspender o remover a sus miembros (art. 115, Crou); para aprobar o sancionar los proyectos de ley que constitucionalmente exijan esta mayoría; para declarar

sancionar al vicepresidente de la República (art. 240, CRBV) o a un magistrado del Tribunal Supremo (art. 265, CRBV).

7. Por último, la mayoría que requiere más apoyo parlamentario son las tres cuartas partes de los miembros presentes exigida en Colombia para autorizar viajes al exterior en misiones específicas con dineros del erario público de uno de los legisladores (art. 52.6, RCSCR).

TABLA IX
MAYORÍAS ESPECIALES
(entre paréntesis el número de supuestos para los que se aplican)

MAYORÍA SIMPLE MIEMBROS CÁMARA	CUATRO SÉPTIMAS PARTES MIEMBROS PRESENTES	TRES QUINTOS MIEMBROS CÁMARA	MAYORÍA ABSOLUTA MIEMBROS CÁMARA	DOS TERCIOS MIEMBROS PRESENTES	DOS TERCIOS MIEMBROS CÁMARA	TRES CUARTAS PARTES 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) República Dominicana (3) Uruguay (9) Venezuela (1)	Argentina (1) Brasil (5) Colombia (2) Costa Rica (11) Ecuador (2) El Salvador (9) Guatemala (3) Paraguay (2) Uruguay (5) Venezuela (1)	Colombia (1)

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

IV.5. Desacuerdos entre Cámaras

En los casos de bicameralidad, los proyectos de ley se tramitan separadamente en cada Cámara, denominándose Cámara de origen a aquella que recibe el proyecto por vez primera y donde comienza el tratamiento parlamentario y Cámara revisora a la que recibe el proyecto una vez que ha sido discutido y aprobado en la anterior. Como se mencionaba anteriormente, es de gran importancia el proceso de negociación que se produce entre una Cámara y otra porque de esta negociación depende la sanción legislativa del proyecto.

Cuando ambas Cámaras se muestran de acuerdo en la aprobación de un proyecto de ley, éste es enviado al Poder Ejecutivo, iniciándose la última etapa del procedimiento legislativo, conocida como fase integrativa de eficacia que veremos más adelante. Ahora lo que interesa es conocer qué ocurre con el proyecto de ley en los países latinoamericanos bicamerales cuando hay desacuerdos entre ambas Cámaras.

Como se puede observar en la Tabla X son distintos y variados los supuestos que se dan en caso de divergencias. En primer lugar, en cuanto a los desacuerdos cabe mencionar que pueden ser de dos tipos: que el proyecto aprobado por la Cámara de origen sea desechado totalmente por la Cámara revisora o que esta última introduzca

urgente un asunto cuya distribución no se hubiera realizado (art. 47, RCR); para declarar libre la discusión (art. 53, RCR).

cambios al proyecto proveniente de la Cámara de origen, es decir, enmiende el proyecto, las enmiendas pueden no implicar necesariamente adiciones o supresiones, sino también simples correcciones.

IV.5.1. Proyectos desechados totalmente

El único país en el que no se ha encontrado contemplado el supuesto de que la Cámara revisora pueda desechar totalmente el proyecto de ley de la Cámara de origen es República Dominicana. En el resto de países bicamerales las posibilidades que se dan cuando el proyecto es totalmente rechazado por la Cámara revisora son las siguientes:

1. El proyecto desechado totalmente por alguna de las Cámaras pasa al archivo⁴⁸. Éste es el caso de Argentina⁴⁹ (art. 81, CNA), Brasil, Colombia y Uruguay.

2. Los proyectos desechados por la Cámara de origen pasan al archivo, sin embargo, si han sido aprobados por esta Cámara y es la revisora la que los rechaza totalmente, pasan de nuevo a la Cámara de origen (Bolivia, México, Paraguay) o a una comisión mixta bicameral (Chile) para que decida sobre el desecho y en este punto se abren nuevas posibilidades, dependiendo del país:

- En el caso de Bolivia, el proyecto sólo es enviado al archivo si la Cámara de origen lo acepta.
- En Chile, el proyecto será tratado por una comisión mixta creada para el efecto. Si ésta llega a un acuerdo, el texto que se remitirá al Ejecutivo será el acordado por la comisión. Si no se produce acuerdo, la Cámara de origen insiste y la Cámara revisora no tiene mayoría el texto que pasará al Poder Ejecutivo es el inicialmente aprobado por la Cámara de origen. Sin embargo, el proyecto pasará al archivo si la Cámara revisora cuenta con dos tercios de los votos para descharlo aunque la Cámara de origen hubiese insistido en su sanción original⁵⁰.
- En México, si la Cámara de origen insiste en su sanción (con la mayoría absoluta de los presentes) y la Cámara revisora acepta lo acordado por la Cámara de origen (con la mayoría absoluta de los votos presentes) el proyecto que se enviará al Poder Ejecutivo es el que sancionó la Cámara de origen. Sin embargo si la Cámara revisora sigue desechando el proyecto (por igual mayoría), éste pasa al archivo.

48. Cuando los proyectos pasan al archivo lo normal es que no puedan repetirse ese año legislativo.

49. Sin embargo, en Argentina ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiese tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora.

50. El presidente de la República puede pedir a la Cámara de origen que se pronuncie sobre la insistencia, con dos tercios de los votos de los legisladores presentes el proyecto es insistido.

- En Paraguay, el proyecto inicial pasa al Poder Ejecutivo siempre que la Cámara de origen cuente con mayoría absoluta para ratificar su sanción y la Cámara revisora no posea dos tercios de los votos para insistir en su rechazo. Si la Cámara de origen acepta el desecho el proyecto pasará al archivo.

IV.5.2. Proyectos modificados

Cuando la Cámara revisora introduce cambios o modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de origen los supuestos que contempla cada país son de nuevo diversos. Todas las posibilidades que pueden darse aparecen en la Tabla X⁵¹.

51. En el caso de Argentina, debe indicarse el resultado de la votación, es decir, si tal modificación es realizada por mayoría absoluta o por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara revisora, ya que ello incide sobre el trámite posterior del proyecto. Cabe aclarar que a igualdad de mayorías prevalece la voluntad de la Cámara iniciadora y que ésta sólo se puede pronunciar sobre las modificaciones realizadas por la Cámara revisora. La Cámara revisora introduce cambios con el voto de dos tercios de los presentes:

- a. La Cámara de origen puede aceptar los cambios y el texto que pasará al Ejecutivo es el de la Cámara revisora.
- b. La Cámara de origen insiste en el proyecto que aprobó inicialmente por dos tercios de los legisladores presentes, el texto que pasa al Poder Ejecutivo es el de la Cámara de origen.
- c. La Cámara de origen no cuenta con dos tercios de los votos para insistir en el proyecto que aprobó, pasa a la siguiente etapa el texto de la Cámara revisora.

La Cámara revisora introduce cambios con el voto de la mayoría absoluta de los presentes:

- a. La Cámara de origen acepta los cambios, se pasa al Ejecutivo el texto de la Cámara revisora.
- b. La Cámara de origen ratifica su proyecto inicial con igual mayoría o superior, el texto que continúa el trámite es el de ésta.

En Bolivia cuando hay divergencias entre las Cámaras se pueden dar dos situaciones:

- a. La Cámara de origen acepta por mayoría absoluta los cambios introducidos por la Cámara revisora. En este caso el proyecto que pasará al Poder Ejecutivo será el aprobado por la revisora.
- b. Si la Cámara de origen no acepta los cambios, ambas Cámaras se reúnen en Congreso con el fin de llegar a un acuerdo. Si finalmente este acuerdo se produce, el texto producto de esta reunión será remitido al Poder Ejecutivo. Sin embargo si no se llega a un acuerdo, el proyecto de ley pasará al archivo.

En Chile, los proyectos adicionados por la Cámara revisora se enfrentan a una situación muy similar a la que ocurre en Bolivia.

- a. Siempre que la Cámara de origen acepte los cambios el proyecto de la Cámara revisora será remitido al Ejecutivo.
- b. Sin embargo, si la Cámara de origen no acepta estos cambios se forma una comisión mixta, integrada por miembros de ambas Cámaras, con el objeto de llegar a un acuerdo. Si éste se produce el contenido de ese acuerdo será el proyecto que se remita al Ejecutivo. Si no se llega a un acuerdo o las Cámaras lo rechazan se presentan, nuevamente, dos posibilidades: 1. Que la Cámara revisora apruebe los cambios que introdujo con dos tercios de los presentes y que la Cámara de origen no cuente con esa mayoría, el texto remitido al Ejecutivo será el de la Cámara revisora. 2. Que la Cámara de origen rechace las adiciones por dos tercios de los presentes lo que enviaría el proyecto al archivo.

A modo de resumen de 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, Chile 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 la constituye el caso paraguayo.

V. ETAPA DE EFICACIA

En esta etapa el proyecto de ley sancionado por el Congreso pasa al Ejecutivo para su consideración. Éste podrá aprobarlo con lo cual el proyecto se convertirá en ley y se acabaría el trámite o podrá vetarlo, normalmente total o parcialmente. Si el veto se

En Colombia, en caso de adiciones por parte de la Cámara revisora también se creará una comisión bicameral, denominada comisión accidental conciliadora. Si ésta llega a un acuerdo y éste es ratificado por ambas Cámaras en segundo debate, el texto surgido de la comisión será el proyecto que se pasará al Ejecutivo. Si alguna de las Cámaras no lo acepta se contempla la posibilidad de que pase al Poder Ejecutivo el texto que no sufrió modificaciones.

En México, las posibilidades ante los cambios realizados por la Cámara revisora son las siguientes:

- a. La Cámara de origen por mayoría absoluta no acepta los cambios y la Cámara revisora, por igual mayoría, decide no insistir en las modificaciones. El texto que sigue trámite es el de la Cámara de origen.
- b. La Cámara de origen por mayoría absoluta no acepta los cambios y la Cámara revisora, por igual mayoría, ratifica los cambios que introdujo. En este caso ambas Cámaras pueden acordar que continúe el trámite la parte no modificada.

En Paraguay ante las modificaciones de la Cámara revisora se pueden dar los siguientes supuestos:

- a. La Cámara de origen acepta los cambios. El texto sancionado por el Legislativo será el de la Cámara revisora.
- b. La Cámara de origen no acepta los cambios por la mayoría absoluta y la revisora no cuenta con mayoría o no insiste. Texto Cámara de origen.
- c. La Cámara de origen rechaza los cambios por la mayoría absoluta y la revisora insiste en sus modificaciones por la misma mayoría. Texto Cámara revisora.
- d. Si la Cámara de origen acepta algunos cambios y otros no, la Cámara revisora analizará sólo los que no han sido aceptados y será la que decida por mayoría absoluta.

En República Dominicana, el texto que se remitirá al Poder Ejecutivo será el de la Cámara revisora si la Cámara de origen acepta los cambios, si no los aceptase y la Cámara revisora no insistiese en los mismos, el texto con sanción legislativa será el de la Cámara de origen. Sin embargo, el proyecto será archivado cuando ambas Cámaras se ratifican en sus posiciones.

Por último, en Uruguay, ante las modificaciones de la Cámara revisora, la Cámara de origen puede aceptarlas, con lo cual seguirá el trámite el proyecto de la Cámara revisora o rechazarlos en cuyo caso se reunirán ambas Cámaras en Asamblea General con el fin de llegar a un acuerdo.

TABLA X
SUPUESTOS EN LOS CASOS DE DESACUERDOS ENTRE CÁMARAS

	CÁMARA REVISORA	CÁMARA ORIGEN	REUNIÓN/COMISIÓN DE AMBAS CÁMARAS	SANCIÓN ¹
ARGENTINA	Cambios (2/3 presentes)	Acepta cambios		Texto CR
	Cambios (2/3 presentes)	Insiste (2/3 presentes)		Texto CO
	Cambios (mayoría absoluta presentes)	Acepta cambios		Texto CR
	Cambios (2/3 presentes)	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 cambios	Congreso (acuerdo)	Texto acuerdo Congreso
		No acepta cambios	Congreso (no acuerdo)	Archivo
CHILE	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios	Comisión mixta (acuerdo)	Texto acuerdo comisión
		No acepta cambios	Comisión mixta (no acuerdo)	
			CO sin mayoría. CR insiste en cambios (2/3 presentes)	Texto CR
	Desecha en su totalidad		CO rechaza cambios 2/3 presentes*	Archivo
			Comisión mixta (acuerdo)	Texto acuerdo comisión
			Comisión mixta (no acuerdo)	
Desecha en su totalidad		CO insiste. CR sin mayoría	Texto CO	
		CO insiste (2/3) CR insiste en el desecho (2/3)	Archivo	
COLOMBIA	Desecha en su totalidad			Archivo
	Cambios		Comisión accidental conciliadora (acuerdo)	
			CO acepta acuerdo CR acepta acuerdo	Texto acuerdo comisión
			Comisión accidental conciliadora	
		Alguna de las Cámaras no lo aceptan	Texto no modificado	
MÉXICO	Desecha en su totalidad	Insiste en el proyecto (mayoría absoluta presentes). CR acepta (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
		Insiste en el proyecto (mayoría absoluta presentes). CR sigue desechando (mayoría absoluta presentes)		Archivo
	Cambios	Insiste en su proyecto (mayoría absoluta presentes). CR acepta (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
		Insiste en su proyecto (mayoría absoluta presentes). CR ratifica cambios (mayoría absoluta presentes)	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 proyecto (mayoría absoluta). CR rechaza (dos tercios presentes)		Archivo
		Insiste en el proyecto (mayoría absoluta). CR no cuenta con mayoría o acepta		Texto CO
	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios (mayoría absoluta). CR insiste en modificaciones (mayoría absoluta)		Texto CR
		No acepta cambios (mayoría absoluta). CR no insiste o no cuenta con mayoría		Texto CO
		Acepta algunas modificaciones y otras no. CR analiza sólo las que no han sido aceptadas y decide por mayoría absoluta		Texto CO
REPÚBLICA DOMINICANA	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios. CR no insiste en sus cambios		Texto CO
		No acepta cambios. CR insiste en sus cambios		Archivo
URUGUAY	Cambios	Acepta cambios		Texto CR
		No acepta cambios	Asamblea General	
			Aprueba proyecto CO	Texto CO
			Aprueba proyecto CR	Texto CR
		Aprueba nuevo proyecto	Texto Asamblea	

* El presidente de la República puede solicitar a la Cámara de origen que reconsidere en Proyecto de la Cámara revisora.

¹ CO: Cámara de origen.

CR: Cámara revisora.

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas de cada país.

produce, el Ejecutivo está limitando el poder del Congreso. Sin embargo, al Congreso le queda una última posibilidad de sacar adelante el proyecto que ha sancionado, la insistencia. Es en esta fase del procedimiento legislativo donde se hace patente de forma más clara la relación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

El veto ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso, ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como ley⁵². Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrenta. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser considerado un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas. Es menos claro si los vetos son un indicador de poder del Ejecutivo (porque son usados) o de poder del Congreso (porque los provoca); la respuesta habría que buscarla caso por caso. Sin

52. Los vetos pueden ser parciales o totales. Guatemala es el único caso en que las leyes sólo pueden ser vetadas totalmente.

embargo, en cuanto las insistencias son relativamente difíciles y expresan la victoria final del Congreso, tiene sentido considerarlas tanto como un indicio de conflicto como de poder del Congreso (Mollinelli, Palanza y Sin, 1999: 102-103).

La cuestión que está detrás de la posibilidad de insistencia del Poder Legislativo es el requisito de mayorías especiales para aprobar las mociones de este tipo. El mecanismo se complica al tomar en cuenta el número de Cámaras y el procedimiento estipulado para insistir ante el veto, pues en algunos casos las decisiones las tomará cada Cámara por separado o ésta será adoptada en sesión con el Legislativo en pleno, éste es el caso de Bolivia, Brasil y Uruguay.

El poder de veto es débil cuando el Congreso está facultado para insistir una ley con los votos de la mayoría simple o de una mayoría absoluta. Cuando es simple, el veto puede que retrase una ley pero el presidente está indefenso para frenar las acciones de un Congreso decidido a adoptar cambios políticos⁵³. Los países de América Latina que requieren de mayorías no cualificadas para insistir ante un veto son: Brasil, Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú⁵⁴ y Venezuela.

El poder del veto presidencial es mayor cuando se requieren mayorías especiales. En los países que se exigen mayorías cualificadas frente a los vetos presidenciales, generalmente, ésta es de dos tercios: Argentina, Chile, México y Bolivia. En Uruguay se exige una votación de tres quintos de las dos Cámaras de la Asamblea General, que resulta un total de votos algo menor a los dos tercios.

El poder de veto más fuerte en la región se observa en el caso ecuatoriano cuyo Congreso no puede insistir en la ley vetada hasta el año siguiente (Payne *et al.*, 2003: 204).

Por último, hay un grupo de países formado por Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela, que incluyen una reglamentación específica para los casos en los que el presidente veta un proyecto de ley arguyendo inconstitucionalidad de toda la ley o de una parte de ella. En estos casos se delega al órgano que hace las veces de Tribunal Constitucional, ya sea éste un tribunal específico o una sala de la Corte Suprema, para que determine si la ley en cuestión está reñida o no con la Constitución. En los casos en los que la resolución es favorable, la ley se promulga sin que el presidente dé su aprobación.

53. Cuando se necesita de mayoría absoluta es más difícil aplicar la insistencia (la mitad más uno del total), dado que es común que un número significativo de legisladores se ausenten o se abstengan de votar.

54. El caso de Perú, si bien es necesario mayoría absoluta para insistir una ley, el veto presidencial puede implicar que el proyecto sea sometido nuevamente a todo el procedimiento de aprobación, si es superado con éxito ya no requiere de la sanción presidencial.

TABLA XI
DISPOSICIONES SOBRE EL VETO Y LA INSISTENCIA

PAÍS	TIEMPO DEL EJECUTIVO PARA VETAR	MECANISMO	MAYORÍA	
Argentina		CO CR	2/3 presentes	Ley
Bolivia	10 días	Ambas Cámaras se reúnen en congreso	2/3 presentes	Ley
Brasil	15 días	Sesión conjunta de ambas Cámaras	Mayoría absoluta miembros	Ley
Chile	30 días	Inadmisibilidad ¹		Ley
		CO CR	2/3 presentes	Ley
Colombia	De 6 a 20 días ²	CO CR	Mayoría absoluta miembros	
		Objeción por inconstitucionalidad pasa a la Corte Constitucional que decide		
Costa Rica	10 días	Asamblea	2/3 miembros	
Ecuador	10 días	Objeción total (el Congreso podrá volver a considerarlo después de 1 año en un solo debate)	2/3 miembros	
		Objeción parcial (30 días, 1 debate)	2/3 miembros	
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		
		Veto por inconstitucionalidad pasa a la Corte Suprema de Justicia que decide	2/3 presentes	
México	10 días	CO CR	2/3 miembros	
Nicaragua	15 días	Asamblea	Mayoría absoluta miembros	
Panamá	30 días	Asamblea	2/3 presentes	
Paraguay	De 6 a 10 días ³	CO CR	Mayoría absoluta miembros	
Perú	15 días	Congreso	Mayoría absoluta miembros	
República Dominicana	8 días	CO CR	2/3 miembros	
Uruguay	10 días	Ambas Cámaras se reúnen en Asamblea General	3/5 presentes	
Venezuela	10 días	Asamblea Nacional	2/3 miembros	
		Veto por inconstitucionalidad pasa a la Sala Constitucional que decide	Mayoría absoluta	

¹ En Chile, en el caso de que las observaciones no guarden relación directa con las ideas matrices del proyecto, el presidente de la Cámara de origen puede declarar la inadmisibilidad, aun cuando la Cámara de origen las haya estimado admisibles quedando a ésta la posibilidad de revisión. De todas formas la declaración de inadmisibilidad debe realizarse antes de la votación de la correspondiente observación (art. 32, LOCCN).

² El gobierno dispondrá de 6 días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de 20 artículos; de 10 días si el proyecto contiene de 21 a 50 artículos y hasta de 20 días cuando los artículos sean más de 50 (arts. 196-198, RCSCR).

³ Se considerará también aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuese objetado ni devuelto a la Cámara de origen en el plazo de 6 días hábiles, si el proyecto contiene hasta 10 artículos; de doce días hábiles si los artículos son más de 20.

VI. CONCLUSIONES

El presente artículo ha abordado el proceso legislativo diferenciando en el mismo dos componentes fundamentales: el político, tratado con menor profundidad pero de una gran relevancia en todo el proceso y el componente estructural y legitimador: el procedimiento legislativo en el que se ha centrado el trabajo.

Concretamente, a través de la comparación sistemática de la normativa institucional de dieciocho países latinoamericanos se han trazado las pautas que caracterizan a cada una de las tres etapas que componen el procedimiento legislativo amplio: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia en América Latina.

Respecto a la etapa de iniciativa, se ha resaltado la variedad de instituciones con derecho a iniciativa de ley en los países latinoamericanos, la capacidad de iniciativa exclusiva de los presidentes presente en todos los países y también el mecanismo aplicado para ejercer la iniciativa popular.

En cuanto a la etapa constitutiva que transcurre íntegramente en el Parlamento está caracterizada por los mecanismos de negociación que se establecen en el plano político, derivados de la composición partidista del Congreso. En los casos de bicameralidad, esta negociación se complica pues hay que unir los procesos de negociación entre ambas Cámaras. Las transacciones que están detrás del procedimiento legislativo transcurren en las dos instancias morfológicas más importantes del Poder Legislativo: las comisiones y el pleno. En el trabajo se ha profundizado en la forma y requisitos de presentación de los proyectos de ley en los Congresos y en el tratamiento de éstos por las comisiones y el pleno. En cuanto a este último punto se ha resaltado el número de debates y las reglas de votación que dan lugar a la sanción legislativa de la ley. También han sido abordadas las normas contempladas en los países latinoamericanos en los casos de desacuerdos entre Cámaras.

Por último, se ha puesto el foco de atención en la etapa de eficacia, que se inicia cuando el proyecto sancionado por el órgano legislativo pasa al Ejecutivo. Ésta es la etapa donde se pone de manifiesto de forma más nítida la relación entre ambos poderes con la capacidad de veto del presidente y de insistencia por parte del Congreso.

Este trabajo ha pretendido ofrecer información ordenada de cómo transcurre el procedimiento legislativo en América Latina siempre señalando la gran importancia que tienen los procesos de negociación política en este procedimiento.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- COX, Gary y MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 2001, n.º 33, vol. 2, pp. 90-171.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. Concepto de ley y tipos de leyes. En GARRORENA MORALES, Ángel (ed.). *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DE ÉLITES PARLAMENTARIAS. Élites parlamentarias en América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, 2001, n.º 5, pp. 173-194.
- GROSSO, Beatriz. El proceso de construcción de la ley. En GROSSO, Beatriz y SVETAZ, María Alejandra (eds.). *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, 2000, pp. 479-494.
- HARO SUINAGA, Victoria. *Las ineficiencias y absurdos del proceso legislativo en México*. <http://www.scjn.gob.mx/reforma/archivos/1126.pdf>, última consulta realizada el 14 de agosto de 2004.

- MOLAS, Isidro y PITARCH, Ismael. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos, 1987.
- MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Valeria y SIN, Gisela. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 1999.
- *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- PAYNE, Mark J.; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO FLÓREZ, Fernando y ALLAMAND ZAVALA, Andrés. *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID: Washington, 2003.
- PUNSET, Ramón. El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible. En GARRORENA MORALES, Ángel (ed.). *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990, pp. 186-197.
- ROMERO, Jorge Javier. *La democracia y sus instituciones*. UNAM: Biblioteca Jurídica Virtual, 1998.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo. En *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1994, pp. 21-34.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura. Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, julio-diciembre 2002, n.º 7. Disponible versión en Internet: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm# N*, última consulta realizada el 9 de agosto de 2004.
- WHITE GÓMEZ, Elaine. Soberanía parlamentaria: ¿ficción o realidad? Los partidos políticos en el Parlamento costarricense. *Contribuciones*, 1997, n.º 4, pp. 77-94.

Bases de datos

—El Poder Legislativo en América Latina. <http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/>, última consulta realizada el 20 de agosto de 2004.

Textos legales y abreviaturas utilizadas

Argentina

1. Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto de 1994 (CNA).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (texto actualizado con las modificaciones introducidas hasta febrero de 2002) (RIHCDN).
3. Reglamento del Honorable Senado de la Nación (RHSN).

Bolivia

1. Constitución Política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994 (CPB).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de 1998 (RIHCS).
3. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de 1997 (RIHCD).

Brasil

1. Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 con las enmiendas constitucionales introducidas en 1994 y 2002 (CRFB).

2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1989 con las reformas introducidas hasta 2002 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado Federal de 1970 con las reformas hasta 1999 (RISF).

Chile

1. Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000 (CPCH).
2. Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001 (RS).
3. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999 (RCD).
4. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes n.º 18.799, 18.825, 18.905, 18.963 y 19.527 (LOCCN).

Colombia

1. Constitución Política de Colombia de 1991 con las reformas de 2001 (CPC).
2. Reglamento del Congreso: Senado y Cámara de Representantes de 1992 con las reformas incluidas de 1998 (RCSCR).

Costa Rica

1. Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 con las reformas de 2001 (CPCR).
2. Reglamento de la Asamblea Legislativa de 1994 (texto ordenado con las reformas posteriores hasta 1999) (RAL).

Ecuador

1. Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 (CPE).
2. Ley Orgánica de la Función Legislativa con las reformas de 1996 (LOFL).
3. Reglamento Interno (RI).

El Salvador

1. Constitución Política de la República de El Salvador de 1982 con las reformas de 2000 (CPES).
2. Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de 1984 actualizado con las reformas de 2002 (RIAL).

Guatemala

1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 con las reformas de 1993 (CPG).
2. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de 1994 (LOOL).
3. Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 con las reformas de 1987 y 1990 (LEPP).

Honduras

1. Constitución de la República de Honduras de 1982 con las reformas de 1999 (CRH).
2. Reglamento Interior de 1983 (RI).

México

1. Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, actualizada con las reformas de 2001 (CPEUM).
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 2000 (LOGEUM).

Nicaragua

1. Constitución Política de Nicaragua de 1987 con reformas de 1995 (CPN).
2. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1991 (RIAN).
3. Estatuto General de la Asamblea Nacional de 1991 con las reformas de 1994 (EGAN).

Panamá

1. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y 2 de 1994 (CPRP).
2. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de 1984 con las reformas introducidas hasta 1998 (RORIAL).

Paraguay

1. Constitución de la República de Paraguay de 1992 (CRP).
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados (RIHCD).
3. Reglamento Interno del Honorable Senado de 1968 con las modificaciones posteriores hasta 2003 (RIHS).

Perú

1. Constitución política de Perú de 1993, con las reformas de 2000 (CPP).
2. Reglamento del Congreso de la República de Perú con las modificaciones introducidas hasta 2003 (RCRP).

República Dominicana

1. Constitución Política de la República Dominicana de 1994 (CPRD).
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 2000 (RICD).
3. Reglamento Interno del Senado de 1997 (RIS).

Uruguay

1. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 con las modificaciones de 1990, 1995 y 1997 (CROU).
2. Reglamento de la Cámara de Representantes de 1998 (RCR).
3. Reglamento de la Cámara de Senadores de 1998 (RCS).
4. Reglamento de la Asamblea General Legislativa de la República Oriental del Uruguay de 1993 (RAGL).

Venezuela

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV).
2. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de 2000 (RIDAN).