



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

García Montero, Mercedes

El procedimiento legislativo en América Latina

América Latina Hoy, núm. 38, diciembre, 2004, pp. 17-55

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803802>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ISSN: 1130-2887

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
The legislative process in Latin America

Mercedes GARCÍA MONTERO

Instituto Interuniversitario de Estudios de la Administración

* mercegar@usal.es

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

Fecha de recepción: septiembre del 2003

Fecha de aceptación y versión final: octubre del 2003

RESUMEN: El presente trabajo analiza el procedimiento legislativo ordinario de dieciocho países nacionales y reglamentos internos en los distintos casos para la presentación, debate y aprobación.

Palabras clave: Poder Legislativo

ABSTRACT: This article analyzes the legislative process in eighteen Latin American countries and internal regulations, presentation, debate and approval.

Key words: Legislative Power

© Ediciones Universidad de Salamanca

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. MORGESTERN, 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. MORGESTERN, 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 el proceso en dieciocho países latinos. El procedimiento legislativo amplio y extenso que las Constituciones y legislaciones ofrecen a lo largo de los sistemas ordinarios de tratamiento de las leyes, los trámites especiales y la delegación.

Para conseguir este objetivo se ha dividido el procedimiento en tres etapas que supone el procedimiento de elaboración de la ley en cada una de las tres etapas posibles: iniciativa, debate y la de eficacia.

II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Ha sido definida la función legislativa como el procedimiento que establece la legislación. El procedimiento legislativo está compuesto por un factor que depende de las preferencias de los legisladores y que está más o menos presente en todos los sistemas. Estas características son: en primer lugar, la independencia entre una otra aunque cambien los actores, la legitimidad y la legalidad tanto al proceso como a la legislación.

Las leyes son el conjunto de normas que expresan en un texto escrito una voluntad que el procedimiento legislativo establece (GROSSO, 2000: 483). Este proceso

5. El concepto tradicional de legislación tiene dos rasgos característicos. Por una parte, la autoridad de un determinado órgano o comisión (el Parlamento o el Estado), que es elaborado a través de la legislación. La otra parte, la posición preeminente de la legislación que el procedimiento legislativo puede ser calificado sin reparos como la más alta y las demás fuentes son meramente secundarias y aplicación que el que la misma legislación.

6. La democracia implica el trascendental de las normas que permitan la competencia entre los poderes del Estado. La continuidad básica de las normas se basa en el hecho de que la capacidad de un organismo para gobernar lo que impide que éste desarrolle, durante un período de tiempo, una política perjudicar una vez que se encuentre en el poder. La legislación es el resultado de reglas que institucionalizan la competencia.

7. «Los acuerdos de la Cámara de Diputados y el Senado, conjunta de ciudadanos y órganos del Estado, se establecieron» (I. MOLAS e I. PITARCH, 1999).

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 minoría⁹. 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 voto 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).

ME
EL PROCEDIMIE

En este trabajo se tratará de p
presente en el procedimiento leg
es entendido como «el conjunto c
ley por el Parlamento».

Ya ha sido mencionado el ca
porque sus reglas no surgen par
yen un recorrido predeterminado
de sus diferentes etapas y garant
lamentarios en su aceptación o r
son los dos objetivos básicos del p

En cuanto a las etapas del pro
ta discrepancia. Para unos, form
tribuyen a fijar el contenido de la
parte del procedimiento los prim
del Parlamento, de manera que q
que conducen a la presentación d
Merkl resuelve la cuestión distin
vo estricto y el amplio. El estricto
del Parlamento, el amplio incluye
integran el procedimiento previo y
mina «integrativa de la eficacia»

En este trabajo se considerara
tres grandes fases o etapas, com
la etapa constitutiva, que transcur
en términos de Merkl, el proced
eficacia.

Situación social
(puede existir una demanda o no)

Procedimiento
legislativo estricto

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.

la característica de que desempeñan un papel fundamentalmente limitado 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. Legislars 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 Pitarch, 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 querían 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 voto¹⁴, del va sobre determinadas materias el *statu quo* en ciertas áreas. Un jefe sitor, en el que no cuenta con ma de abstenerse de presentar un p efectivo si el presidente desea mod puede modificar cualquier prop presidentes cuentan con más fa Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay extiende más allá de la ley de pre

En todos los países latinoamericanos, México, en los cuales únicamente el Legislativo, el derecho de iniciativa por una variedad de instituciones, jado en la Tabla I.

Resaltan de manera evidente Magnas otorgan iniciativa legislativamente. En el lado contrario están, riormente, cuatro países en los que de tres actores. Por un lado, Argentina del Estado, la Constitución permite en los que el otro órgano con capa

Ambas instancias, la Corte Suprema y las Cortes de Apelación, contempladas en las Constituciones

Regionales dentro de un régimen de autoridades industriales y comerciales del Estado. El gobierno para celebrar contratos, negocios y demás actos que se realicen en el territorio nacional, dirá periódicamente informes al Congreso. Regular el comercio exterior y las relaciones con las naciones extranjeras, con las funciones que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo. El régimen salarial y prestacional de los funcionarios y la Fuerza Pública (art. 154, CPC). Erradicar la corrupción y presentar proyectos de ley mediante los cuales se regularice el gasto público o modifiquen la división entre los poderes. El Congreso no puede aprobar tributos como los establecidos en la Constitución (art. 79, CPP). En Uruguay requerirá la aprobación de la Cámara de Diputados y la Comisión de Hacienda. Eximir de impuestos a las personas que realizan bienes de la actividad pública o privada.

14. Entre los poderes legislativos establecidos por el Congreso, promulgar ley de ley sobre algunos temas políticos, convención (M. PAYNE *et al.*, 2003: 201).

15. Generalmente, los proyectos de a materias relacionadas con sus ámbitos

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: Órganos 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.

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 nº 26300 y art. 79, CPP).	Ley nº 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

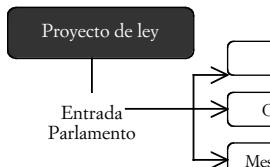
La segunda etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del Congreso, es el procedimiento legislativo estricto y engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, siendo fundamentales en la misma dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno.

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 debates entre ambas Cámaras. Una parte de negociación es la «viscosidad» o, tópicamente, una propuesta o bien aprobada (Vélez-Sin, 1999: 95). Por lo tanto, la etapa estructura política y legal del Legislativo.

Esta etapa contempla diversos pasos por los que atraviesa el proyecto de ley hasta su sanción final, tal como se muestra en el Gráfico II. Sin embargo, existen diferencias que se intenta describir en las siguientes páginas.

DIAGRAMA GENERAL DEL PROCESO LEGISLATIVO



Fuente: Elaboración propia.

IV.1. Presentación

El primer trámite por el que pasa el proyecto es la presentación en el Congreso. Aunque puede parecer que es en este momento cuando se en cuenta que es en este momento.

En América Latina las condiciones varían en la presentación, tal como los proyectos pueden ser presentados y decidir trasladarlos o bien a la comisión.

17. Término acuñado por Blondel para referirse a un órgano legislativo para aprobar una propuesta.

TABLA III
PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ANTE LAS CÁMARAS

PAÍS Y CÁMARA	INICIADOR	PRESIDENCIA/ MESA DIRECTIVA 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			✓	
	Diputados				✓
Senado	Cualquier iniciador		✓ (comisión)		
BOLIVIA					
C. Diputados	Diputados				✓
	Otros iniciadores	✓ (pleno)			
Senado	Cualquier iniciador	✓ (pleno)			
BRASIL					
C. Diputados	Diputados			✓	✓
	Otros iniciadores	✓ (comisión)			
Senado	Senadores			✓	✓
	Otros iniciadores	✓ (comisión)			
CHILE					
C. Diputados	Cualquier iniciador				✓
Senado	Cualquier iniciador				✓
COLOMBIA					
C. Representantes	Cualquier iniciador		✓ (comisión)		✓
Senado	Cualquier iniciador		✓ (comisión)		✓
COSTA RICA					
ECUADOR	Cualquier iniciador		✓ (Presidencia y ésta envía a comisión)		
EL SALVADOR					
	Cualquier iniciador		✓ (Presidencia y ésta envía a comisión)		
GUATEMALA					
HONDURAS	Cualquier iniciador		✓ (pleno)		
MÉXICO					
C. Diputados	Cualquier iniciador			✓	
Senado	Cualquier iniciador			✓	
NICARAGUA					
PANAMÁ	Cualquier iniciador		✓ (pleno)		
	Anteproyectos de ley orgánica		✓ (comisión)		
	Legisladores				✓
PARAGUAY					
C. Diputados	Cualquier iniciador	✓ (comisión)			
Senado	Cualquier iniciador	✓ (comisión)			
PERÚ					
REPÚBLICA DOM.	Cualquier iniciador	✓ (comisión)			
C. Diputados	Cualquier iniciador			✓	
Senado	Cualquier iniciador			✓	
URUGUAY					
C. Representantes	Cualquier iniciador	✓ (comisión o pleno)			
Senado	Cualquier iniciador	✓ (comisión o pleno)			
VENEZUELA					
	Cualquier iniciador	✓ (pleno)			

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

presentados en la Secretaría de la Cámara y su traslado. También existe el procedimiento que produzca una primera lectura en la Cámara del proyecto de ley.

Aunque en los países latinoamericanos es mayoritario ya que cada una de las Cámaras tiene un procedimiento similar de presentación de los proyectos, ya sea Diputados los que presentan el proyecto a la comisión respectiva (Cámara de Diputados de Panamá), mientras que en los demás casos de bicameralidad, si el proyecto es presentado por el Senado directamente a comisión (Cámara de Diputados brasileña y boliviana).

Otro elemento a destacar en el procedimiento de presentación de los proyectos, ya sea Diputados los que presentan el proyecto a la comisión respectiva (Cámara de Diputados de Panamá), mientras que en los demás casos de bicameralidad, si el proyecto es presentado por el Senado directamente a comisión (Cámara de Diputados brasileña y boliviana).

Un último elemento relacionado con la presentación de los proyectos es el de los requerimientos a la hora de presentarlos ya que pueden llevar a que se rechace la presentación.

18. Se da en la Cámara de Diputados y en las Cámaras nacionales distintos a los diputados y en las Cámaras nacionales de la República Dominicana.

19. En Argentina a la Cámara de Diputados se presentan las leyes sobre contribuciones y reclamaciones ciudadanas que no son sentados a través de iniciativas ciudadanas, sino que deben ser presentadas ante la Cámara de Diputados. Los proyectos de cualquier naturaleza, presupuestos o gastos que no tengan su origen en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, los proyectos que sólo pueden tener origen en el Senado, como los de tributos y presupuesto de rentas y gastos, así como los de relaciones internacionales los cuales tienen su origen en la formación de las leyes o decretos sobre el servicio de tropas tienen inicio de trámite en la Cámara de Diputados.

20. En el caso de Chile, si el proyecto de ley presentado no se admite su tramitación, el presidente puede reconsiderar (arts. 14-15, LOCC) y devolverá el proyecto para su consideración.

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, RIHCS y art. 121, RIHCD).

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 tener 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 pude generar. Entendemos que si bien estos requerimientos harían más difícil 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

Un indicador de la importancia de las leyes es su obligatoriedad. Los trámites para su aprobación varían de acuerdo a los países. Algunos tienen un procedimiento formalizado y establecido, otros tienen un procedimiento más flexible. Algunos tienen un procedimiento centralizado, otros tienen un procedimiento descentralizado. Algunos tienen un procedimiento público, otros tienen un procedimiento privado. Algunos tienen un procedimiento abierto, otros tienen un procedimiento cerrado. Algunos tienen un procedimiento formalizado y establecido, otros tienen un procedimiento más flexible. Algunos tienen un procedimiento centralizado, otros tienen un procedimiento descentralizado. Algunos tienen un procedimiento público, otros tienen un procedimiento privado. Algunos tienen un procedimiento abierto, otros tienen un procedimiento cerrado.

1. La forma más utilizada es la presentación por escrito. Se realizan comisiones correspondientes para analizar los proyectos y establecer las normas y procedimientos que rigen el trámite. Éste es el caso de Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.
2. Otra forma de envío es la presentación en el pleno antes de pasar a comisión. Se realizan comisiones correspondientes para analizar los proyectos y establecer las normas y procedimientos que rigen el trámite. Éste es el caso de Bolivia, Chile, Guatemala y Perú.
3. Por último, existe una forma de envío directo al Ejecutivo, de las instituciones o de las comisiones, mientras que los proyectos se presentan directamente a la comisión. Éste es el caso de Argentina, Uruguay y Paraguay. En Argentina, el procedimiento es un caso especial ya que los proyectos se presentan directamente a la comisión sin necesidad de trasladarlos a la comisión correspondiente.

Las comisiones analizan de forma sistemática los proyectos y presentan informes. Habitualmente, se debate en la comisión y se vota en la cámara. Los informes se guían por las opiniones que los legisladores tienen sobre el proyecto. Las comisiones también realizan informes de antecedentes y opiniones de expertos. Una vez emitido el informe o dictamen, el proyecto pasa a la comisión correspondiente o a la cámara. Los informes se publican en la página web de la cámara.

21. En Argentina (art. 147, RIHCD y art. 253, RISF), Chile (arts. 21-22, 24-25, 27-28, 30-31, 33-34, 36-37, 39-40, 43-44, 47-48, 51-52, 55-56, 59-60, 63-64, 67-68, 71-72, 75-76, 79-80, 83-84, 87-88, 91-92, 95-96, 99-100, 103-104, 107-108, 111-112, 115-116, 119-120, 123-124, 127-128, 131-132, 135-136, 139-140, 143-144, 147-148, 151-152, 155-156, 159-160, 163-164, 167-168, 171-172, 175-176, 179-180, 183-184, 187-188, 191-192, 195-196, 199-200, 203-204, 207-208, 211-212, 215-216, 219-220, 223-224, 227-228, 231-232, 235-236, 239-240, 243-244, 247-248, 251-252, 255-256, 259-260, 263-264, 267-268, 271-272, 275-276, 279-280, 283-284, 287-288, 291-292, 295-296, 299-300, 303-304, 307-308, 311-312, 315-316, 319-320, 323-324, 327-328, 331-332, 335-336, 339-340, 343-344, 347-348, 351-352, 355-356, 359-360, 363-364, 367-368, 371-372, 375-376, 379-380, 383-384, 387-388, 391-392, 395-396, 399-400, 403-404, 407-408, 411-412, 415-416, 419-420, 423-424, 427-428, 431-432, 435-436, 439-440, 443-444, 447-448, 451-452, 455-456, 459-460, 463-464, 467-468, 471-472, 475-476, 479-480, 483-484, 487-488, 491-492, 495-496, 499-500, 503-504, 507-508, 511-512, 515-516, 519-520, 523-524, 527-528, 531-532, 535-536, 539-540, 543-544, 547-548, 551-552, 555-556, 559-560, 563-564, 567-568, 571-572, 575-576, 579-580, 583-584, 587-588, 591-592, 595-596, 599-600, 603-604, 607-608, 611-612, 615-616, 619-620, 623-624, 627-628, 631-632, 635-636, 639-640, 643-644, 647-648, 651-652, 655-656, 659-660, 663-664, 667-668, 671-672, 675-676, 679-680, 683-684, 687-688, 691-692, 695-696, 699-700, 703-704, 707-708, 711-712, 715-716, 719-720, 723-724, 727-728, 731-732, 735-736, 739-740, 743-744, 747-748, 751-752, 755-756, 759-760, 763-764, 767-768, 771-772, 775-776, 779-780, 783-784, 787-788, 791-792, 795-796, 799-800, 803-804, 807-808, 811-812, 815-816, 819-820, 823-824, 827-828, 831-832, 835-836, 839-840, 843-844, 847-848, 851-852, 855-856, 859-860, 863-864, 867-868, 871-872, 875-876, 879-880, 883-884, 887-888, 891-892, 895-896, 899-900, 903-904, 907-908, 911-912, 915-916, 919-920, 923-924, 927-928, 931-932, 935-936, 939-940, 943-944, 947-948, 951-952, 955-956, 959-960, 963-964, 967-968, 971-972, 975-976, 979-97

22. Los proyectos de ley orgánicos, que son iniciados por los legisladores, tienen una etapa de elaboración y otra de aprobación. La etapa de elaboración es similar a la de los proyectos de ley ordinarios, pero la etapa de aprobación es más larga y compleja. Los proyectos de ley orgánicos suelen ser más extensos y detallados que los proyectos de ley ordinarios.

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 Diputados de Bolivia	Cámara de Diputados de Argentina
Cámara de Representantes de Colombia	Senado de Bolivia	Cámara de Diputados de Brasil
Senado de Colombia	Cámara de Diputados de Chile	Senado de Brasil
Cámara de Diputados de México	Senado de Chile	Panamá
Senado de México	Guatemala	Uruguay
Cámara de Diputados de Paraguay	Nicaragua	
Senado de Paraguay	Venezuela	
Cámara de Diputados de Rep. Dom.		
Senado de Rep. Dom.		
Costa Rica		
Ecuador		
El Salvador		
Honduras		
Panamá		
Perú		

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.

CÁMARA	TIEMPO	APROBACIÓN	ASPECTOS D
ARGENTINA			
Cámara de Diputados			
Senado			
BOLIVIA			
Cámara de Diputados	15 días (art. 127, RIHCID).		
Senado	15 días (art. 132, RIHCS).		
COLOMBIA			
	Presentación de ponencias entre 5 y 15 días (arts. 148-150, RSCSR).		
COSTA RICA			
	30 días (art. 80, RAL).		
ECUADOR			
	20 días (art. 150, CPE).		
GUATEMALA			
	60 días (art. 40, LOOL).	Mayoría absoluta (art. 41, LOOL).	
HONDURAS			
		Mayoría (art. 72, RI).	
MÉXICO			
		Mayoría (art. 94, RGICGEUM).	
NICARAGUA			
	30 días (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 encontraren 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 manifestare 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 pudiere 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 sobre qué proyecto se sanciona la comisión.

Las excepciones más notables son Uruguay y Costa Rica, donde las comisiones tienen en plano una proposición si el dictamen de la Cámara de Representantes de Uruguay no es de acuerdo pero éste debe ser refrendado por la mayoría de los miembros de la comisión, que será desecharlo, salvo que, en el caso de Uruguay, se decida conocerlo mediante resolución de la comisión. Por último, el reglamento de la comisión de Perú establece que si el pleno no aprueba el dictamen de la comisión y éste sólo posee una parte de las partes del número total de votos, se aprobarán las partes del número total de votos.

IV.3. Trámite en el pleno

Una vez que los proyectos han sido debatidos para su discusión. Como norma general, los debates siguen las reglas establecidas para los debates y, finalmente, se vota (no aprobado/desechado) o puede ser aprobado por una sola Cámara, o bien, al Poder Ejecutivo, si está conformado por ambas Cámaras (ver Gráfico II). Pero veamos los procedimientos.

IV.3.1. Número de debates

Un primer punto es el número de debates en las Cámaras (ver Tabla VII). Con el objetivo de dada meditación y que sean suficientes para que los proyectos sean aprobados, se establecen siempre que los proyectos se debaten en un periodo de tiempo más o menos.

23. Negado un proyecto en su totalidad, cualquier miembro de la comisión o el autor de los casos de iniciativa popular, podrán apoyar su aprobación en la sesión plenaria, previo informe de una comisión. En este primer evento la Presidencia remitirá el informe en el pleno, y en el último se votará el informe.

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 lo estime conveniente. En estos cando, en este último supuesto, artículo por artículo. En todo ca sión dictaminadora (art. 55, RCRP).

Otra de las posibilidades au proyecto en la comisión sea cons y su posterior estudio en el plen Costa Rica²⁶.

Por último, Guatemala, Hon tes en la discusión de los proyec cabo en tres sesiones celebradas ga por suficientemente discutido un proyecto, éste será discutido tucionalidad, importancia, conve cer debate, el pleno del Congreso el contrario, se desecha (art. 117 discutido en tres debates separado se discutirá en uno o dos²⁸ (art. 5).

En el caso de Panamá, el pri permanentes (arts. 160-161, CPRI pleno para el segundo debate. El ley aprobado en segundo debate de estilo con el informe correspo

25. Las comisiones designan ent que éstos se hayan publicado se realiza damentales, se leerá y después se discutirá si así lo solicite algún miembro de la proyecto, pasará de nuevo al ponente ocia, para su revisión, ordenación de las do debate (arts. 164-165, RCSCR). Éste lapso no inferior a ocho días.

26. Una vez aprobado en el prim sión de redacción para que elabore el cabo la discusión de fondo sobre las ve

27. Se exceptúan aquellos casos dos terceras partes del número total de

28. Si el dictamen de la comisión con éste, artículo por artículo. Las mod en el último debate. Ningún diputado

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 1º en general. 2º en particular. BOLIVIA Cuando el proyecto a considerar es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara habrá dos debates. CHILE 1º Discusión general. 2º Discusión en detalle. BRASIL Dos turnos cuando la Cámara actúa como Cámara de origen. ECUADOR El SALVADOR 1º modo general. 2º por artículos. MÉXICO NICARAGUA PARAGUAY REPÚBLICA DOMINICANA URUGUAY VENEZUELA	COLOMBIA COSTA RICA	GUATEMALA HONDURAS PANAMÁ El 1º en comisión. 2º y 3º 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 establecida es la mayoría simple. La otra, menor en número, es la mayor al resto de las opciones. En cambio, el segundo grupo de países está constituido por aquellos en los que la aprobación de leyes ordinarias necesita la mayoría simple. Esto significa que en el momento de la votación en el pleno, la mayoría simple debe ser la que aprueba una determinada opción cuente con la aprobación de la mayoría simple.

Brasil, si bien en la Tabla VII aparece en el grupo de países en que los proyectos necesitan la mayoría simple, sin embargo en la tabla aparece al finalizado el año 2000 que la mayoría simple debe provenir de la mayoría simple de los miembros de la Cámara, para que se produzca la votación. De acuerdo con el informe, en Brasil, esto es el *quórum*. El proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría simple de los miembros, la mayoría simple de los miembros que están presentes en la Cámara.

En general, en los países latinoamericanos es necesario que estén presentes todos los integrantes. Sin embargo, en el caso de Brasil, si algún legislador/res haya abandonado la sesión, permitiendo en el caso de que no sea el quórum, el proyecto de ley sea votado.

MAYORÍA ABSOLUTA MIEMBROS PRESENTES	M
Argentina	
Bolivia	
Costa Rica	
Nicaragua	
República Dominicana	

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

Algunas decisiones de las Cámaras de Diputados dependen de la aprobación de la mayoría simple, quedándose constitucionalmente más o menos establecida la mayoría simple como se muestra en la Tabla IX, en los países que tienen la mayoría simple. Una primera diferencia entre los países es que la mayoría simple total de componentes de la Cámara, que es la que se vota en la votación de los miembros presentes, es la que se necesita para cada mayoría simple. La otra diferencia es que las normas que se utilizan son variadas por país. A continuación se detallan las que conducen a la aprobación de los proyectos.

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 período (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 períodos 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 la aprobación de la Constitución (art. 187, CRFB); en Panamá para cuatro³³, en Costa Rica para seis casos (art. 187, CRFB).

5. La mayoría por dos tercios de los votos del total de componentes de la Cámara es exigida por ocho países. En el caso de Uruguay, la exigencia es de

32. Para la decisión acerca de la creación de la Cámara, la aprobación de la Constitución (art. 187, CRFB); la aprobación de las leyes complementarias (art. 188, CRFB); la aprobación del presupuesto (art. 189, CRFB); la aprobación del informe del procurador general de la República (art. 190, CRFB); la aprobación de la prórroga emitido por el presidente de la República para decretar el Estado de Sitio (art. 191, CRFB); la aprobación de la Constitución (art. 192, CRFB).

33. Reformas constitucionales en materia de tributación, en el sistema político, en el marco económico y consecutivo de su trámite en el Congreso, la aprobación de la Constitución (art. 187, CRFB); la aprobación de las leyes complementarias (art. 188, CRFB); la aprobación del presupuesto (art. 189, CRFB); la aprobación del informe del procurador general de la República (art. 190, CRFB); la aprobación de la prórroga emitido por el presidente de la República para decretar el Estado de Sitio (art. 191, CRFB); la aprobación de la Constitución (art. 192, CRFB).

34. La insistencia de vetos (art. 77, RCR). Para aprobar la Constitución (art. 187, CRFB). En la Federación, se necesita el voto de las dos Cámaras para aprobar la Constitución (art. 187, CRFB).

35. Expedir las leyes orgánicas. Aprobación de la Constitución (art. 187, CRFB). Aprobación de las leyes orgánicas que revoquen la Constitución (art. 187, RORIAL). Aprobar el nombramiento del procurador general de la nación, el presidente de la Corte Suprema y los procuradores generales de las entidades descentralizadas y todos los demás funcionarios que se designen por la aprobación de la Asamblea Legislativa (art. 187, RORIAL).

36. Para la ratificación, por parte del Congreso, de los tratados y acuerdos internacionales que se negocie entre la República y otros Estados o organizaciones internacionales (art. 187, CRFB).

37. Leyes de reforma de la Constitución (art. 187, CRFB).

38. Para la creación de ministerios y secretarías de Estado, autorizar la emisión de deuda pública, autorizar la participación del Estado en la explotación de empresas estatales y autorizar la participación del Estado en la explotación de empresas privadas (art. 187, CRFB).

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 desecharados 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 alícuotas 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, RIF).

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

© Ediciones Universidad de Salamanca

América Latina Hoy 38 2004 pp. 17-55

once supuestos para los miembros⁴⁴. En El Salvador la para tres⁴⁶, en Uruguay

indultos generales por delitos políticos,cialmente por el Ejecutivo (art. 152, CPP), en los casos que se hallen responsabilizados delitos contra la seguridad del Estado o ilícito. Con la misma mayoría, el Congresista de la República (art. 130, CPE) para la insistencia de la Cámara revisoragen (arts. 206-207, CRP).

44. La aprobación de leyes en las
nar el secuestro, registro o examen de
sable para esclarecer asuntos sometidos
de interés social a la propiedad privada;
cedimientos, medios de control y las d
los servidores políticos (art. 96, CPCR); p
sobre los proyectos de ley relativos a m
saciones que se interpongan contra qui
bros de los supremos poderes y minist
gobierno cuando fueren culpables de a
causado o puedan causar perjuicio evide
los vetos del Poder Ejecutivo (art. 127,
ticia sobre los proyectos de ley que se
(art. 167, CPCR); la introducción de refe
saciones se necesita el voto de las dos ter
ría también es el requerido para remoci
de los ministros es necesario el voto de

45. La ratificación de los tratados internacionales del presidente, del vicepresidente para el ejercicio de sus cargos, previo acuerdo de los diputados por la Asamblea (art. 131, CPES); su aprobación por la Asamblea (art. 132, CPES); reconsiderar un proyecto en caso de que el presidente lo devuelva al Congreso; el presidente para que contrate empréstitos y que declare la urgente necesidad lo demande y para que declare la urgencia de la construcción de obras municipales de interés público (art. 148, CPES); la elección del procurador general de la Suprema de Justicia (art. 186, CPES); la elección del procurador general de la República y el procurador general de la Corte Constitucional (art. 187, CPES); la elección de dos magistrados designados por la Corte Suprema de Justicia (art. 208, CPES); la elección de los magistrados de la anterior Asamblea Legislativa (art. 248, CPES).

46. La reforma de leyes calificadas de Constitucionalidad (art. 175, CPG); y ratificar la censura a los ministros de E.

47. Para determinar si ha lugar o no la censura a los ministros de Estado.

aprobación o sancionar los proyectos de ley.

© Ediciones Universidad de Salamanca

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).

cambios al proyecto proveniente de la otra Cámara revisora, las enmiendas pueden no ser más que simples correcciones.

IV.5.1. Proyectos desechados totalmente

El único país en el que no se permite que la otra Cámara revisora pueda desechar un proyecto es República Dominicana. Estos casos se dan cuando el proyecto es totalmente desechado por la Cámara de Diputados.

1. El proyecto desecharido totalmente. Este es el caso de Argentina⁴⁹ (arg. 48).
2. Los proyectos desecharidos parcialmente. Sin embargo, si han sido aprobados por esta Cámara, pasan de nuevo a la Cámara de Diputados, que es la Cámara mixta bicameral (Chile) para que se repitan las votaciones posibilitadas, dependiendo de la Cámara revisora.

- En el caso de Bolivia, el proyecto es enviado al Poder Ejecutivo, que lo acepta.
- En Chile, el proyecto será sometido a la Cámara de Diputados. Si ésta llega a un acuerdo con la Cámara revisora, el proyecto es aprobado por la Cámara de Diputados. Si la Cámara revisora no tiene acuerdo con la Cámara de Diputados, el proyecto es devuelto a la Cámara revisora para que se repita el proceso. Si la Cámara revisora no tiene acuerdo con la Cámara de Diputados, el proyecto es devuelto al Poder Ejecutivo.
- En México, si la Cámara revisora no tiene acuerdo con la Cámara de Diputados, el proyecto es devuelto al Poder Ejecutivo. Si el Poder Ejecutivo no tiene acuerdo con la Cámara revisora, el proyecto es devuelto a la Cámara revisora para que se repita el proceso. Si la Cámara revisora no tiene acuerdo con la Cámara de Diputados, el proyecto es devuelto al Poder Ejecutivo.

48. Cuando los proyectos pasan de la Cámara revisora a la Cámara de Diputados.

49. Sin embargo, en Argentina no se permite que el proyecto sea desecharido por la Cámara revisora.

50. El presidente de la República puede solicitar la intervención de la Cámara revisora, con insistencia, con dos tercios de los votos.

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) Brasil (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 desecharido 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).

- 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 g
yectos modificados por parte de
a la Cámara de origen para que la
ción se realiza de forma conjunta
yecto que provoca desacuerdos a
una comisión bicameral. Así ocu

Por otro lado, como norma j
ambas mantienen sus posturas p
do o bien prevalece el texto de la
paraguayo.

V. ETAPA DE EFICACIA

En esta etapa el proyecto de l
su consideración. Éste podrá ap
se acabaría el trámite o podrá ve

En Colombia, en caso de adicione
sión bicameral, denominada comisión a
ficado por ambas Cámaras en segundo
pasará al Ejecutivo. Si alguna de las Cá
Poder Ejecutivo el texto que no sufrió

En México, las posibilidades ante l

- a. La Cámara de origen por may
igual mayoría, decide no insistir
Cámara de origen.

- b. La Cámara de origen por may
igual mayoría, ratifica los cam
dar que continúe el trámite la

En Paraguay ante las modificacion
a. La Cámara de origen acepta lo
Cámara revisora.

- b. La Cámara de origen no acepta
con mayoría o no insiste. Texto

- c. La Cámara de origen rechaza lo
modificaciones por la misma m
- d. Si la Cámara de origen acepta
los que no han sido aceptados

En República Dominicana, el text
sora si la Cámara de origen acepta los c
los mismos, el texto con sanción legislat
será archivado cuando ambas Cámaras

Por último, en Uruguay, ante las n
de aceptarlas, con lo cual seguirá el tr
caso se reunirán ambas Cámaras en As

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
			CO rechaza cambios 2/3 presentes*	Archivo
	Desecha en su totalidad		Comisión mixta (acuerdo)	Texto acuerdo comisión
			Comisión mixta (no acuerdo)	
		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
		Insiste en su proyecto (mayoría absoluta presentes). CR acepta (mayoría absoluta presentes)		Texto CO
	Cambios	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	
	Cambios	
REPÚBLICA DOMINICANA	Cambios	
URUGUAY	Cambios	

* El presidente de la República puede solicitar a la Cámara

¹ CO: Cámara de origen.

CR: Cámara revisora.

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

produce, el Ejecutivo está limitado a lo que le queda una última posibilidad: la de la insistencia. Es en esta fase del problema más clara la relación del Poder Ejecutivo con el Congreso.

El voto ha sido considerado como el recurso final o de desesperación, ya que es el último recurso que el Ejecutivo tiene a su disposición para revertir las decisiones del Congreso emitidas en el marco del desarrollo normal del proceso legislativo y evitando que las decisiones de ambas ramas se enfrenten. Los vetos tienen un carácter de indicador de conflicto y de potestad, pero no han sido considerados un indicio de cierto nivel de tensión entre los poderes. Los vetos son un indicador de poder político del Ejecutivo sobre el Congreso (porque los provoca);

52. Los vetos pueden ser parciales o totales. Los vetos parciales 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 (Molinelli, 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 voto, 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 voto 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 voto son: Brasil, Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú⁵⁴ y Venezuela.

El poder del voto 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 es los que la resolución es favorable, la ley se promulga sin que el presidente dé su aprobación.

DISPOSICIO

PAÍS	TIEMPO DEL EJECUTIVO PARA VETAR	
Argentina		CO CR
Bolivia	10 días	Amb
Brasil	15 días	Sesi
Chile	30 días	Inac CO CR
Colombia	De 6 a 20 días ²	CO CR Obj Cor
Costa Rica	10 días	Asan
Ecuador	10 días	Obj cons deb Obj
El Salvador	10 días	Asan Veto Trib
Guatemala	15 días	Con
Honduras	10 días	Con Veto Sup
México	10 días	CO CR
Nicaragua	15 días	Asan
Panamá	30 días	Asan
Paraguay	De 6 a 10 días ³	CO CR
Perú	15 días	Con
República Dominicana	8 días	CO CR
Uruguay	10 días	Amb Ger
Venezuela	10 días	Asan Veto Con

¹ En Chile, en el caso de que las observaciones no guarden relación con la constitucionalidad, el presidente puede declarar la inadmisibilidad, aun cuando la ley sea constitucional.

² El gobernante dispondrá de 6 días para devolver con observaciones al Congreso, si contiene de 21 a 50 artículos y hasta de 20 días cuando lo contiene de 51 a 100 artículos.

³ Se considerará también aprobado por el Poder Ejecutivo si el proyecto contiene hasta 10 artículos.

VI. CONCLUSIONES

El presente artículo ha abordado los aspectos legales que rodean a los procedimientos de aprobación de leyes en América Latina. Se han analizado los sistemas de votación, los roles del Congreso y el Poder Ejecutivo, así como las estrategias de legislación y las implicaciones políticas y legales de cada sistema. Se ha puesto énfasis en la diversidad entre los países y la necesidad de adaptar los sistemas a las circunstancias nacionales. Los resultados muestran que existen numerosas diferencias entre los países, lo que implica desafíos para la promoción de la transparencia y la eficiencia en el proceso legislativo.

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 voto 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.

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 MORGNSTERN, 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. *La*
Madrid: Tecnos, 1987.

MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Val
na. Buenos Aires: Temas Grupo

— *Presidentes y Congresos en Arge
noamericano*, 1991.

PAYNE, Mark J.; ZOVATTO, Daniel; C

La Política importa. Democracia

PUNSET, Ramón. El Senado en el proc
MORALES, Ángel (ed.). *El Parlame*

pp. 186-197.

ROMERO, Jorge Javier. *La democracia*

RUBIO LLORENTE, Francisco. Funció
legislativo. En *El Procedimiento*

Publicaciones del Congreso de l

VALENCIA ESCAMILLA, Laura. Modern

Revista Mexicana de Derecho Co

en Internet: <http://www.juridica>

última consulta realizada el 9 de

WHITE GÓMEZ, Elaine. Soberanía pa

el Parlamento costarricense. *Co*

Bases de datos

—El Poder Legislativo en Am
lativos/, última consulta realizada

Textos legales y abreviaturas utilizada

Argentina

1. Constitución de la Nación Ar
2. Reglamento Interno de la Ho
3. Reglamento del Honorable Se

Bolivia

1. Constitución Política de Boliv
2. Reglamento Interno de la Ho
3. Reglamento Interno de la Ho

Brasil

1. Constitución de la Repùblica
- nales introducidas en 1994 y 2002 (c

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).

Méjico

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

Nicaragua

1. Constitución Política de Nicaragua de 1974.
2. Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de 1978.
3. Estatuto General de la Asamblea Nacional.

Panamá

1. Constitución Política de la República de Panamá de 1978, por los actos constituyentes de 1978, por el acto constituyente de 1983 (CPRP).
2. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo con las reformas introducidas hasta 1998 (ROE).

Paraguay

1. Constitución de la República del Paraguay de 1811.
2. Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de 1998.
3. Reglamento Interno del Honorable Senado de 2003 (RIHS).

Perú

1. Constitución política de Perú de 1993.
2. Reglamento del Congreso de la República de 2003 (RCRP).

República Dominicana

1. Constitución Política de la República Dominicana de 1946.
2. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de 1996.
3. Reglamento Interno del Senado de 1996.

Uruguay

1. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1990, 1995 y 1997 (CROU).
2. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1993.
3. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1995.
4. Reglamento de la Asamblea Legislativa de 1993 (RAGL).

Venezuela

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
2. Reglamento Interior y de Delegación de 2000.