

CAPÍTULO II

La función legislativa y los Parlamentos latinoamericanos*

I. INTRODUCCIÓN

De entre todas las funciones que cumplen los Poderes Legislativos, la de elaborar leyes es quizá la más conocida y a la que más se le asocia. En este sentido, es común que la opinión pública evalúe la labor de sus parlamentarios a partir del número de leyes producidas. Esta perspectiva del proceso legislativo ha quedado patente en las críticas que acusan al Parlamento de haber perdido la centralidad en la generación de leyes y haberse convertido en meros ratificadores de decisiones que se toman fuera de él, especialmente, en el Ejecutivo. Aunque la vinculación entre leyes y Legislativos parece tan evidente, la evaluación de las implicaciones del proceso legislativo no es tan sencilla y tiene múltiples aspectos que deben ser tenidos en cuenta.

Legislar es un proceso complejo en el que intervienen una serie de actores políticos y sociales que interactúan dentro de un marco institucional determinado. La creación de normas jurídicas es una potestad del Estado en tanto que en él descansa la delegación de poder que hacen los ciudadanos para que ejerza el monopolio legítimo de la fuerza, pero las leyes sirven, a la vez, como el mecanismo en el que los representantes como delegados de los ciudadanos, reglamentan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, la articulación de las políticas públicas y las relaciones con sus habitantes y de éstos entre sí. Las leyes son entonces

* Una versión anterior de este capítulo se puede ver en García Montero, Mercedes. «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n° 38. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 17-55, 2004.

uno de los instrumentos principales que tienen los Gobiernos y la Administración en el plano de las políticas públicas, ya sean éstas entendidas, desde una perspectiva más general, como toda acción que se realiza destinada al gobierno de las sociedades o, desde una más específica, como medidas concretas que buscan un efecto esperado⁶⁰. Tomando en cuenta éstos elementos y partiendo de los supuestos arriba mencionados, en este capítulo analizaremos el proceso legislativo de los países latinoamericanos centrándonos en el papel que juegan el Ejecutivo y el Legislativo y prestaremos especial atención a los condicionantes que la forma de gobierno presidencialista imprime en la generación de normas.

El objetivo es analizar el proceso legislativo en los países latinoamericanos y comprobar si los Parlamentos son débiles desde el punto de vista de la producción legislativa. Para ello hemos articulado el capítulo a partir de tres ejes. En el primero, presentamos algunas consideraciones sobre el procedimiento legislativo, poniendo énfasis en el papel que cumplen los Parlamentos en la elaboración de las normas jurídicas, complementando esta información con datos acerca de la percepción que tienen los legisladores de su función legislativa. Consideramos que si bien esta percepción no es causa de un buen e influyente trabajo legislativo, sí puede ser un indicador de la relevancia y empeño con el que los legisladores enfrentan las tareas que deben cumplir.

En el segundo eje presentamos las distintas normas que rigen el proceso legislativo en los países estudiados con el propósito de mostrar⁶¹ el peso que tienen los Parlamentos en el proceso de elaboración de leyes al mismo tiempo que se resalta el papel que juegan en el otorgamiento de legitimidad democrática al proceso ordinario de elaboración de la ley. Es decir, el paso de las leyes por el Congreso, no sólo es obligatorio en todo proceso legislativo, sino que es el elemento legitimador de las mismas ante la sociedad.

En el tercer eje del trabajo ofrecemos datos sobre producción legislativa de algunos países de América Latina con el fin de evaluar el peso que tienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo en la misma y comprobar si los Parlamentos son débiles, tal y como señalan algunos autores y líderes de opinión. Para analizar los datos sobre producción hemos tomado en cuenta los siguientes indicadores: productividad legislativa, éxito del Poder Ejecutivo y Legislativo en la proposición de leyes y participación de cada Poder en la legislación aprobada.

⁶⁰ Para un mayor desarrollo del proceso en el que toman forma las políticas públicas en el sistema político se puede ver el trabajo de Alcántara (1995).

⁶¹ La información ofrecida 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.

II. EL PROCESO LEGISLATIVO

La generación de leyes y normas es un proceso marcado por determinantes que van más allá del plano netamente jurídico⁶². Así, en el plano político intervienen, al menos, dos factores fundamentales. El primero es de carácter coyuntural y está relacionado con la correlación de fuerzas presentes en el Parlamento. Esta composición es variable, dependiendo de las preferencias electorales de los ciudadanos en un determinado momento. El segundo factor es el procedimiento legislativo contemplado en las normas cuya característica más importante es su carácter estructural. Es decir, todo proyecto para convertirse en ley debe atravesar un conjunto de normas (o pasos) que ordenan el proceso de adopción de la ley por el Parlamento. Este procedimiento no varía entre períodos y su importancia radica en que marca los parámetros dentro de los que se mueven los actores a la vez que otorga legitimidad, tanto al proceso como a la ley⁶³.

El proceso legislativo es, por tanto, un mecanismo de construcción de la decisión política y de transacción entre los distintos intereses. Esta transacción es canalizada a través del procedimiento legislativo en el Parlamento, adquiriendo la ley surgida del mismo la categoría de norma de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos. La presentación de un proyecto en el Parlamento da inicio a la consideración de una opción política. Ésta, expresada a través de un proyecto, puede mantener su contenido original o puede ser modificada de acuerdo a las posiciones de los otros grupos, siempre y cuando la transacción se ajuste a los parámetros contemplados en el procedimiento legislativo (Punset, 1990: 204 y Grosso, 2000: 483).

Tal como veremos más adelante, la posibilidad de incorporación de las opciones políticas de los distintos grupos está presente a lo largo de todo el proceso, sin que esto signifique que se trate de un proceso del todo voluntarista ya que el procedimiento, a la vez que otorga legitimidad a todo el proceso, garantiza que se mantenga el principio democrático en la toma de decisiones⁶⁴. Para que la ley cumpla su función legitimadora del orden político debe contar con 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 minoría u oposición⁶⁵.

⁶² 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 Poder Ejecutivo) que es elaborado a través de cierto procedimiento y adopta una concreta forma. Por otra parte, la posición preeminente de la ley dentro del sistema de fuentes. 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 (Díez-Picazo, 1990: 144).

⁶³ Molas y Pitarch (1987: 137) plantean que «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».

⁶⁴ Entendido como el derecho de participación de los actores y la sujeción de los mismos a un procedimiento que haya sido elaborado con ajuste a los principios normativos de la democracia, la falta de respeto a estos principios hace que la ley pierda legitimidad e incluso se invalide (Punset, 1990).

⁶⁵ El proceso legislativo coadyuva a lograr el objetivo de control (sobre este tema ver el capítulo 3), si bien no es su prioridad indirectamente lo logra al permitir que en un Parlamento la oposición

Los tipos de negociación política más importantes dentro del procedimiento legislativo se dan entre el Poder Ejecutivo⁶⁶ y el Legislativo y en el interior de este último. Los dos elementos determinantes en el tipo de negociaciones que se dan al interior del Poder Legislativo son el número de Cámaras por las que está conformado y el número y color de los partidos políticos que lo componen. La interacción entre las Cámaras y los grupos políticos en el procedimiento legislativo también está regulada por estructuras legales como las reglas de votación o los procedimientos de resolución de diferencias entre Cámaras⁶⁷.

En este trabajo nos interesa el procedimiento legislativo por su carácter estructural ya que éste es el que asegura la legitimidad de todo el proceso. Por ello queremos insistir en el hecho de que 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 legisladores y de los grupos parlamentarios en su aceptación o rechazo. La posibilidad de discrepancia y de transacción son los dos objetivos básicos (Molas y Pitarch, 1987: 137).

La definición de las etapas o momentos que forman parte del procedimiento legislativo es aun objeto de debate y de 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 actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley en cuanto que éstos se realizan dentro del Parlamento. En este último caso, quedarían fuera el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto (Rubio Llorente, 1990: 22). Aldolf Merkl resuelve la cuestión distinguiendo dos conceptos: procedimiento legislativo estricto y procedimiento legislativo amplio. El primero está integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento, mientras que el procedimiento amplio incluye también los que se producen antes y después, los que componen el procedimiento previo y los que forman el tramo que la doctrina italiana denomina «integrativa de la eficacia»⁶⁸, cuando el proyecto de ley sancionado por el Legislativo pasa al Ejecutivo para su promulgación o veto.

tenga una participación activa en las diversas etapas del proceso legislativo. Es decir, desde el proyecto o iniciativa de ley hasta el dictamen en comisiones (Romero, 1998: 110).

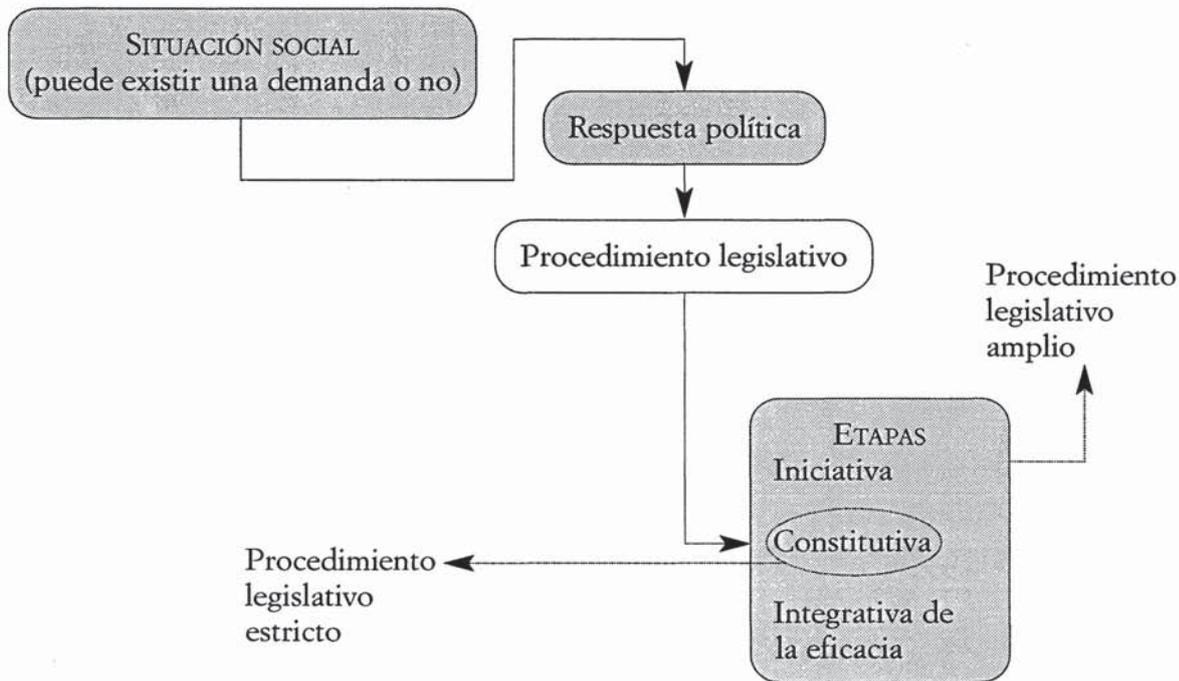
⁶⁶ La regulación del veto presidencial es el contexto principal en el cual se da el primer tipo de negociación.

⁶⁷ 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 o si establece altos costos de transacción (Haro, 2).

⁶⁸ A. Merkl citado en Rubio Llorente (1994: 22).

En este trabajo consideraremos el procedimiento legislativo amplio conformado por tres grandes fases o etapas: la etapa de iniciativa, la etapa constitutiva y la etapa de eficacia tal y como se puede ver en el gráfico 2.1. De las tres, la segunda es la que transcurre específicamente dentro del Parlamento. Cabe señalar que cada una de las etapas está integrada, a su vez, por una serie de sub-etapas que serán abordadas a lo largo del capítulo.

Gráfico 2.1: EL PROCESO LEGISLATIVO



Fuente: elaboración propia

II.1. *Etapa de iniciativa*

II.1.1. Iniciativa legislativa

El derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos actores políticos y organismos del Estado para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley⁶⁹ 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 de las Cámaras, posean iniciativa.

⁶⁹ Las propuestas que se presentan ante los Congresos para su discusión y posterior aprobación como leyes nacionales pueden recibir nombres distintos en los diferentes países, a los efectos de este trabajo nos referiremos a los mismos como proyectos de ley.

⁷⁰ Cabe puntualizar que hay países en los que los Ejecutivos tienen limitada la capacidad de iniciativa, así por ejemplo, el Ejecutivo de Estados Unidos no puede presentar directamente proyectos de ley en las Cámaras.

Es decir, puedan presentar proyectos ante el Órgano Legislativo para su discusión y posible aprobación como leyes⁷⁰. La iniciativa popular, por su parte, se ha ido potenciando en las últimas décadas estando en la base de la democracia participativa.

En los países presidencialistas el mayor peso de la Administración del Estado recae en manos del Ejecutivo por lo que existe la tendencia de dotar al Presidente de una serie de prerrogativas constitucionales que le dan el derecho de iniciativa exclusiva en determinadas materias, sobre todo en ámbitos como el presupuestario, tributario o de ordenación territorial y, en menor medida, asuntos de defensa y relaciones internacionales⁷¹. Junto con el poder de veto⁷², del que hablaremos más adelante, el derecho de iniciativa sobre determinadas materias permite al Presidente evitar que el Congreso cambie el *estatus quo* en ciertas áreas de forma unilateral, reforzando así, el sistema de pesos y contrapesos propio de la forma de gobierno. El Presidente 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 como medida preventiva. Sin embargo, este poder no es muy efectivo si desea modificar políticas vigentes ya

⁷¹ 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 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 de prestaciones 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).

⁷² 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 (Payne *et al.*, 2003: 201). Más sobre este tema se puede encontrar en Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997).

que, en teoría, el Congreso puede modificar cualquier propuesta. Las atribuciones que tiene el Ejecutivo sobre la agenda legislativa le permiten, sobre todo, controlar el calendario de reformas pero el poder de iniciativa no siempre significa que el Ejecutivo vaya a controlar todo el proceso, ya que el Parlamento siempre puede modificar los proyectos de ley.

Retomando el balance que se hace en Payne y otros (2003: 208) respecto a las capacidades de iniciativa exclusiva de los presidentes latinoamericanos se observa que Brasil, Chile y Colombia son los países cuyos Ejecutivos cuentan con más facultades en este campo, le siguen Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay en los cuales la iniciativa presidencial exclusiva se extiende más allá de la ley de presupuesto.

En casi todos los países latinoamericanos el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo comparten el derecho de iniciativa con una variedad de instituciones y

Tabla 2.1: ACTORES CON INICIATIVA LEGISLATIVA

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

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Abreviaturas: PE (Poder Ejecutivo), PL (Poder Legislativo), IP (Ciudadanos. Iniciativa Popular), CS (Corte Suprema), TE (Tribuna Electoral), TS (Tribunal Superior), CC (Corte Constitucional), CSJ (Consejo Superior de la Judicatura), CE (Consejo de Estado), PG (Procurador General de la Nación), CG (Contralor General), FG (Fiscal General de la Nación), DP (Defensor del Pueblo), OL (Órganos locales), IPA (Instituciones Públicas Autónomas), CL (Colegios Profesionales), LL (Legislaturas locales).

de órganos nacionales los cuales, por lo general, sólo pueden elaborar proyectos exclusivamente a materias relacionadas con sus ámbitos de actuación (tabla 2.1). El único caso en el que no está permitido a ninguna instancia diferente al Presidente y los legisladores presentar proyectos es Chile, aunque también la Constitución mexicana es restrictiva en este sentido y el derecho de iniciativa, además de por las dos instancias, es compartido solamente por las legislaturas de los estados federados.

Tal como se puede ver en la tabla 2.1, resaltan claramente Colombia y Ecuador como los países cuyas Cartas Magnas otorgan iniciativa legislativa a más instancias, 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. Concretamente, en Argentina y Uruguay, la Constitución permite la iniciativa popular y, en Bolivia y Paraguay, 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 tiene capacidad para presentar proyectos en doce de los dieciocho países analizados y los ciudadanos pueden iniciar leyes en diez países.

La iniciativa popular es el derecho que tiene un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de ley o, en algunos casos, de reforma constitucional ante el Legislativo. Este derecho es una ampliación efectiva de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos por ello su reconocimiento se plasma en la Constitución aunque su regulación detallada suele recogerse en leyes secundarias específicas en las cuales se explica el procedimiento para hacerlo efectivo. Para analizar los mecanismos de iniciativa popular hay que prestar especial atención a las áreas de restricción que éstas tienen y al número de ciudadanos necesarios para su presentación. Respecto al primer elemento, lo más común es que no puedan presentarse proyectos en los cuales sea el Poder Ejecutivo el que tenga la iniciativa exclusiva⁷³ (tabla 2.2). Un determinante fundamental a la hora de presentar un proyecto de ley de iniciativa popular es el número de firmas o adhesiones que se requiere. Un número bajo de adhesiones facilitaría, en principio, su presentación. En este sentido Ecuador, Venezuela, Perú y Nicaragua son los países latinoamericanos en los que se necesitan menos adhesiones, mientras que Colombia y Costa Rica son los dos casos en los que se requiere el acuerdo de un mayor porcentaje de población.

⁷³ La iniciativa popular de reforma constitucional está contemplada en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

Tabla 2.2: INICIATIVA POPULAR

País	Porcentaje 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 provincias	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 de 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. 	Ley 134, del 31 de mayo de 1994

		<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	
Costa Rica	5% del padrón electoral	<ul style="list-style-type: none"> - 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*	<ul style="list-style-type: none"> - 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.	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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, 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
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

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

*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 en el Reglamento Interno no han sido introducidas las reformas necesarias para su plena adaptación a la Constitución aprobada en 1998.

A pesar de la variedad de instancias con derecho a iniciativa los datos empíricos que disponemos indican que no es muy frecuente la presencia de proyectos de ley surgidos de iniciativas diferentes a la del Ejecutivo y el Legislativo (tabla 2.3). En términos relativos, el porcentaje que suponen las leyes aprobadas de iniciativas presentadas por órganos distintos al Poder Legislativo y Ejecutivo no superan el 2% en ningún país, salvo en el caso de Colombia donde este porcentaje durante el período que va desde 1998 hasta 2004⁷⁴ fue del 4,11%. Anteriormente hemos comentado que Colombia y Ecuador destacaban por el número de actores que tienen iniciativa legislativa. Si bien el caso de Colombia puede hacer pensar que esta mayor cantidad conlleva una incidencia superior sobre el volumen de proyectos de ley iniciados y de leyes sancionadas, el caso de Ecuador parece desmentir esta afirmación ya que el porcentaje que supusieron las leyes aprobadas de iniciativas distintas a la del Gobierno y a la de los legisladores durante el período 1995-2002 fue el más bajo de la región (0,37%) tras Argentina donde, tanto los proyectos de ley presentados como las leyes aprobadas, fueron únicamente de propuestas del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

Los órganos con más presencia legislativa en los países latinoamericanos, sin tener en cuenta el Poder Ejecutivo y el Parlamento, pertenecen a las instancias «Judiciales»⁷⁵, seguidas de los órganos electorales y las Administraciones regionales o locales. Por último, cabe resaltar que en la muestra de países de los que disponemos

⁷⁴ El período ordinario de sesiones del bienio 2003-2004 en Colombia finalizó el 20 de junio.

⁷⁵ En instancias Judiciales hemos agrupado una variedad de órganos y actores que reciben distintos nombres en cada país pero que están vinculadas a las áreas legales del Estado como la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura, el ministro Fiscal General, la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía de la Nación. También se ha integrado al Tribunal Constitucional aunque no se trate de una instancia judicial.

información sobre trámite legislativo, tan sólo en Perú hemos encontrado proyectos de ley propuestos por los ciudadanos tal y como se puede ver en la tabla 2.3.

Tabla 2.3: INICIATIVAS PRESENTADAS, LEYES APROBADAS Y PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN TOTAL DE ÓRGANOS DIFERENTES AL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

País	Período	Iniciativas de ley de órganos distintos al Poder Ejecutivo o Legislativo	Leyes aprobadas de iniciativas distintas al Poder Ejecutivo o Legislativo	Leyes aprobadas de iniciativas del Poder Ejecutivo y el Legislativo	% que supone sobre el total de leyes aprobadas las que son de iniciativas distintas al Poder Ejecutivo o Legislativo
<i>Argentina</i>	1997-2004	0	0	986	0
<i>Bolivia</i>	1993-2003	1 Corte Nacional Electoral 3 Corte Suprema de Justicia.	1 Corte Suprema de Justicia	962	0,10%
<i>Colombia</i>	1998-2004	Sin datos	4 Presidente del Consejo Superior de la Judicatura 1 Presidente del Consejo Nacional Electoral 3 Contralor general de la República 7 Fiscal general de la Nación 1 Presidente Corte Suprema de Justicia 5 Procurador general de la Nación 3 Defensor del Pueblo Total: 24	583	4,11%
<i>Ecuador</i>	1995-2002	3 Poder Judicial 1 Consorcio de Consejos Provinciales 1 Superintendencia de Bancos 2 Consejo Nacional de la Judicatura 2 Contraloría General del Estado 6 Defensor del Pueblo 1 ministro Fiscal	1 Ministro fiscal general 2 Superintendencia de Compañías 1 Superintendencia de Telecomunicaciones 1 Procuraduría General del Estado 1 Contraloría General del Estado Total: 6	1.584	0,37%

		General 1 Procuraduría General del Estado 4 Superintendencia de Compañías 1 Superintendencia de Telecomunicaciones 1 Tribunal Constitucional Total: 23			
<i>Guatemala</i>	1996-1999	Sin datos	7 Corte Suprema de Justicia	437	1,60%
<i>Honduras</i>	1997-2000	Sin datos	7 Corte Suprema de Justicia 1 Tribunal Nacional Electoral Total: 8	887	0,90%
<i>México</i>	1982-2003	125 Legislaturas locales	18 Legislaturas locales	1.218	1,47%
<i>Panamá</i>	1994-2002	23 Poder Judicial	7 Poder Judicial	570	1,22%
<i>Perú</i>	1995-2003	5 Banco Central de Reserva 14 Colegio de Abogados 3 Contraloría General de la República 10 Corte Suprema 11 Fiscalía de la Nación 17 Jurado Nacional de Elecciones 218 Municipalidades 1 Consejo Transitorio de Administración Regional 10 Consejo Nacional de la Magistratura 3 Tribunal Constitucional 6 Oficina Nacional de Procesos Electorales 11 Ministerio Público 2 Poder Judicial 2 Nacional de Registros públicos 6 Gobiernos Regionales 6 Iniciativa Ciudadana Total: 378	3 Banco Central de Reserva 3 Corte Suprema 3 Fiscalía de la Nación 4 Jurado Nacional de Elecciones 16 Municipalidades 7 Consejo Nacional de la Magistratura 1 Tribunal Constitucional 2 Oficina Nacional de Procesos Electorales 2 Ministerio Público 1 Gobiernos Regionales 2 Iniciativa Ciudadana Total: 51	3.682	1,38%

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

II.2. *Etapa constitutiva*

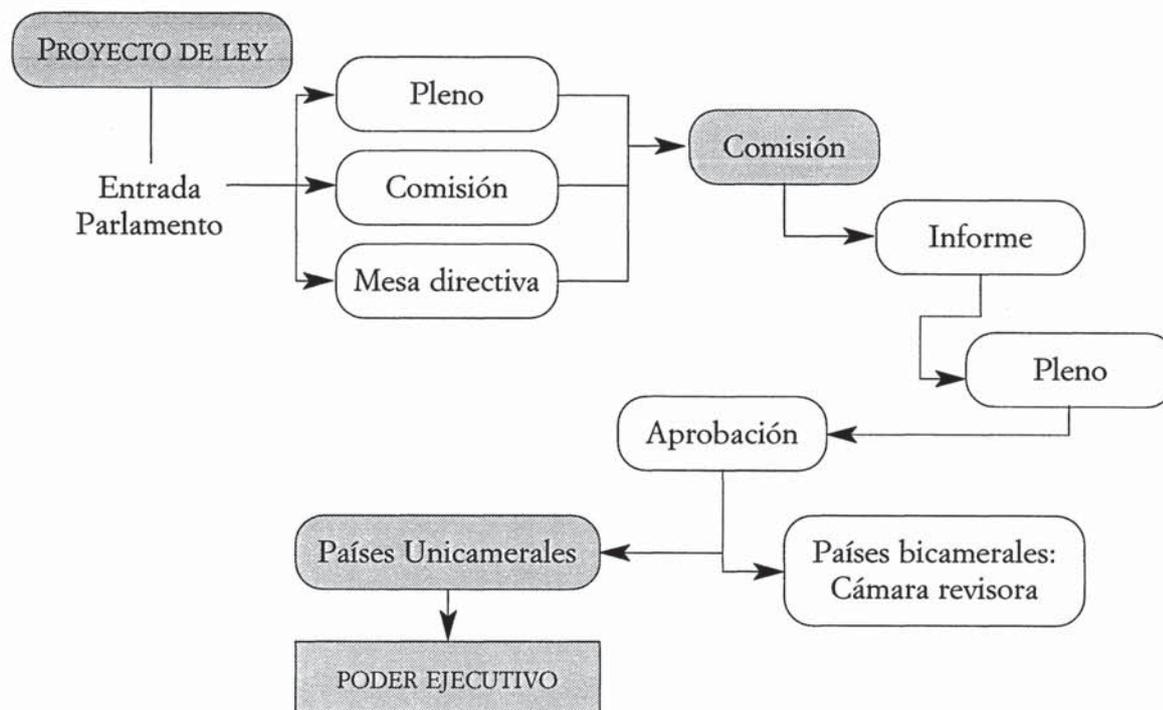
La segunda etapa del procedimiento legislativo transcurre específicamente en el interior del Parlamento y corresponde al llamado procedimiento legislativo estricto. Éste engloba la discusión, posible modificación y sanción legislativa de los proyectos de ley. En esta etapa son fundamentales dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno, donde se plasma el proceso de negociación legislativa interna.

Por un lado, es en esta etapa donde se produce la negociación política influida por la composición partidista del Congreso y por la capacidad de los grupos parlamentarios para tomar decisiones y ejercer influencia. Por otro lado, en los casos bicamerales, se manifiestan los procesos de negociación entre ambas Cámaras. Donde, además de los patrones marcados por el orden institucional para la resolución de desacuerdos, se da también margen para la transacción política⁷⁶. Un posible indicador de cuán exitosos son ambos procesos de negociación es la *viscosidad*⁷⁷ que puede expresarse no aprobando, expresa o tácitamente, una propuesta o bien aprobándola pero con modificaciones (Mollinelli et al, 1999: 95). En resumen, la negociación en esta etapa se produce en un contexto caracterizado por la estructura política y legal del Legislativo. Este momento del procedimiento legislativo está integrado por una serie de sub-etapas 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 2.2. Sin embargo, existe una gran variedad de mecanismos y regulaciones que intentaremos describir en las siguientes páginas. Un resumen para cada país aparece en los esquemas que adjuntamos en el anexo de este capítulo.

⁷⁶ Una explicación de los sistemas que rigen la interacción entre Cámaras en los sistemas bicamerales de América Latina se encuentra en Llanos y Nolte (2003).

⁷⁷ 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.

Gráfico 2.2: DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ETAPA CONSTITUTIVA



Fuente: elaboración propia

II.2.1. Presentación

El primer trámite por el que atraviesa un proyecto de ley es su presentación ante el Congreso. Aunque puede parecer un paso irrelevante, cabe resaltar que es en este momento donde se decide si el proyecto será tratado. Las Constituciones y reglamentos de América Latina contemplan cuatro posibilidades en la presentación (tabla 2.4). La primera estipula que los proyectos deben ser presentados ante la Presidencia o mesa directiva cuyos integrantes deciden trasladarlos o bien a la comisión pertinente o al pleno. La segunda opción es que sean presentados en la secretaría de la Cámara, siendo ésta la que decide su traslado. La tercera posibilidad es que el proyecto sea presentado directamente en la comisión y, por último, en algunos países se produce una primera lectura en el pleno y éste decide a qué comisión se envía 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 comisión⁷⁸. Si bien esto no significa en absoluto que las comisiones sean

⁷⁸ Se usa 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.

menos decisivas ya que los proyectos, por regla general, tras su presentación en la forma que contemplan las otras tres opciones, son enviados a las comisiones sin cuyo dictamen o informe la ley no puede seguir trámite.

En algunos casos la procedencia de la iniciativa influye en la forma de presentación de los proyectos, de modo que los proyectos pertenecientes a los propios miembros de la Cámara son presentados ante el pleno y éste lo remite 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, cuando se actúa como Cámara revisora, 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).

Tabla 2.4: PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ANTES 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					
Cámara de Diputados	- Poder Ejecutivo o proyecto proveniente del Senado			√	
	- Diputados				√
Senado	- Cualquier iniciador		√ (comisión)		
BOLIVIA					
Cámara de Diputados	- Diputados				√
	- Otros iniciadores	√ (pleno)			
Senado	- Cualquier iniciador	√ (pleno)			
BRASIL					
Cámara de Diputados	- Diputados			√	√
	- Otros iniciadores	√ (comisión)			
Senado	- Senadores			√	√
	- Otros iniciadores	√ (comisión)			
CHILE					
Cámara de Diputados	- Cualquier iniciador			√	
Senado	- Cualquier iniciador			√	
COLOMBIA					
Cámara de Representantes	- Cualquier iniciador		√ (comisión)		√
Senado	- Cualquier iniciador		√ (comisión)		√

COSTA RICA	- Cualquier iniciador	√ (comisión)	
ECUADOR	- Cualquier iniciador	√ (presidencia y ésta envía a comisión)	
EL SALVADOR	- Cualquier iniciador	√ (presidencia y ésta envía a comisión)	
GUATEMALA	- Cualquier iniciador	√ (pleno)	
HONDURAS	- Cualquier iniciador	√ (comisión)	
MÉXICO			
Cámara de Diputados	- Cualquier iniciador		√
Senado	- Cualquier iniciador		√
NICARAGUA	- Cualquier iniciador	√ (pleno)	
PANAMÁ	- Anteproyectos de ley Orgánica	√ (comisión)	
-	- Legisladores		√
PARAGUAY			
Cámara de Diputados	- Cualquier iniciador	√ (comisión)	
Senado	- Cualquier iniciador	√ (comisión)	
PERÚ	- Cualquier iniciador	√ (comisión)	
REPÚBLICA DOMINICANA			
Cámara de Diputados	- Cualquier iniciador		√
Senado	- Cualquier iniciador		√
URUGUAY			
Cámara de Representantes	- Cualquier iniciador	√ (comisión o pleno)	
Senado	- Cualquier iniciador	√ (comisión o pleno)	
VENEZUELA	-Cualquier iniciador	√ (pleno)	

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Otro elemento relevante en lo que tiene que ver con la presentación de los proyectos de ley es la materia que abordan. En algunos casos bicamerales, los reglamentos y Constituciones especifican, de acuerdo con el contenido del proyecto, si éste debe ser iniciado en una Cámara u otra⁷⁹. Es habitual que los proyectos sobre

⁷⁹ Así en Argentina a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52, CNA) como recibir los proyectos

los que el Ejecutivo tiene derecho de iniciativa exclusiva sean presentados en las Cámaras Bajas. El caso más extremo es Brasil, donde está estipulado que el Ejecutivo inicie todos sus proyectos en la Cámara de Diputados. Estas prerrogativas junto con otras razones de tipo político, como las dificultades para conseguir consensos, hacen que las Cámaras de Diputados sean receptoras de un mayor número de iniciativas que las Cámaras Altas, tal como veremos más adelante.

Otro elemento relacionado con la presentación son los requerimientos establecidos para la introducción de los proyectos de ley. Su relevancia radica en que su incumplimiento puede llevar a que no se considere el proyecto aduciendo defectos de forma⁸⁰. En la tabla 2.5 hemos recogido las especificidades que aparecen en los reglamentos y Constituciones latinoamericanas respecto a los aspectos formales y técnicos que deben contener los proyectos a la hora de su presentación. Es necesario precisar que existe la posibilidad de que los proyectos de ley tengan 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 de cada país. Un ejemplo puede ser 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 presentados por escrito y en forma de artículos en todos ellos.

Por último, un requerimiento bastante generalizado en los países es la exigencia 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 difícil la elaboración del proyecto de ley, sobre todo si la iniciativa es de los legisladores que cuentan con menos información y recursos que el Gobierno, ganarían mucho en cuanto a calidad y previsión.

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 cualquiera 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 o impuestos o sobre reclutamiento de tropas tienen inicio de trámite en la Cámara de Diputados (art. 72, CPEUM).

⁸⁰ 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). En Perú los requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (art. 75, RCRP) mientras en Uruguay los proyectos serán rechazados por la Secretaría. (art. 133, CROU; art. 141, RCR y arts. 158-159, RCS). 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).

Tabla 2.5: 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			√		√	√

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

¹ Esta presentación podrá ser apoyada por medios audiovisuales, registros magnéticos, u otros (art. 127, RIHCS y art. 121, RIHCD).

II.2.2. Tratamiento del proyecto en las comisiones

Esta parte del texto se complementa con el capítulo 6 que aborda, de forma exclusiva, las comisiones legislativas. En el mismo, se profundiza en la estructura y funcionamiento de las comisiones como parte estructural de las Cámaras. Aquí nos centramos en el análisis del trámite legislativo durante su paso por las comisiones. Un indicador de la importancia que adquieren éstas en el tratamiento de las leyes es su obligatoriedad. El paso por comisión, -donde los proyectos son discutidos de forma detallada y se reciben los comentarios que los legisladores formulan, es contemplado explícitamente como obligatorio por diez de los reglamentos internos de las Cámaras latinoamericanas y su omisión normalmente requiere o bien de mayorías especiales o de la solicitud, por parte del Presidente de la República, de tratamiento de urgencia⁸¹.

⁸¹ En Argentina (art. 147; RIHCDN), Bolivia (art. 131, RIHCS y art. 125, RIHCD), Brasil, (art. 132, RICD y art. 253, RISF), Chile (art. 21-22, LOCCN), Ecuador (art. 40, RI), Honduras (art. 51, RI), México (art. 60, RGICGEUM), Panamá (art. 160-161, CPRP), Paraguay (art. 215 CPRP), Perú (art. 78, RCRP).

Un primer elemento a tomar en cuenta es la forma de envío de los proyectos a las comisiones para su estudio y posterior dictamen o informe. Si bien hemos introducido algunos comentarios en el apartado anterior al describir la forma en que se presentan los proyectos ante las Cámaras, es necesario volver a referirnos a este tema de forma más detallada. De la revisión de las normas se desprenden tres tipos de procedimientos. El más utilizado establece 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 y Panamá y Perú. Otra forma de envío establece que los proyectos de ley tengan una primera lectura en el pleno antes de pasar a la comisión pertinente. Así ocurre en ambas Cámaras de Bolivia y Chile y en los casos de Guatemala, Nicaragua y Venezuela. 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. Este es el caso de la Cámara de Diputados de Argentina, de ambas Cámaras en Brasil, y de Panamá⁸². 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 (tabla 2.6).

Tabla 2.6: 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 República Dominicana		
Senado de República Dominicana		
Costa Rica		
Ecuador		
El Salvador		
Honduras		
Panamá		
Perú		

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

⁸² 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

La función de las comisiones es el análisis detallado del proyecto y la emisión de un informe sobre el mismo que es, habitualmente, el que el pleno discute. Los informes se guían por las opiniones que los legisladores les han hecho llegar y por las solicitudes que las comisiones pueden realizar 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. Estos son los pasos que, a grandes rasgos, sigue el proyecto. Sin embargo, la forma en que las comisiones latinoamericanas tratan los proyectos de ley es muy variada tal como se puede ver en la tabla 2.7.

Tabla 2.7: ASPECTOS DEL TRÁMITE LEGISLATIVO EN COMISIÓN

Cámara	Tiempo	Aprobación	Delegación	Dictamen de minoría
ARGENTINA				
Cámara de Diputados	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	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	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.	Sin datos.	
Senado	15 días (art. 132, RIHCS).	Sin datos.	Sin datos.	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 Plenario (art. 132, RIHCS).
COLOMBIA				
	Presentación de ponencias entre 5 y 15 (art. 148-150, RCSCR).	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.	La moción que solicite la delegación de uno o de varios proyectos deberá indicar a cuál comisión Legislativa Plena se asignan. Para su aprobación, se requerirá el voto favorable de dos terceras partes del total de los 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).	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.	Los diputados que no estén de acuerdo con el dictamen, dejarán constancia de su desacuerdo y éste pasa al pleno (art. 41, LOOL).
HONDURAS	Sin datos.	Mayoría (art. 72, RI).	Sin datos.	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	Sin datos.	Mayoría (art. 94, RGICGEUM).	Sin datos.	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).	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.		Cuando no hubiere unanimidad de pareceres entre sus miembros, podrán los disidentes presentar su propio dictamen, y sostenerlo en las discusiones en sesión. (art. 82, RIHS).
PERÚ				
	30 días (art. 77, RCRP).	Sin datos.	Sin datos.	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).
REPÚBLICA DOMINICANA				
Cámara de Diputados	10 días (art. 50, RICD).	Mayoría (mitad más uno) (art. 67, RICD).	Sin datos.	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	Sin datos.	Mayoría estricta (mitad más uno) (art. 95, RIS).	Sin datos.	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 Representantes	90 días (art. 128, RCR).	Mayoría (art. 134, RCR).	Sin datos.	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	Sin datos.	Sin datos.	Sin datos.	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).	Sin datos.	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 bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Algunos reglamentos latinoamericanos establecen los plazos que las comisiones tienen para emitir sus informes aunque cabe resaltar que estos plazos no siempre son cumplidos debido a razones políticas y a la cantidad de trabajo acumulado por las comisiones. Entre las Cámaras en las que el tiempo está reglamentado son la Asamblea Legislativa panameña y la Cámara de Diputados de la República Dominicana las que establecen el menor tiempo ya que, en ambos casos, las comisiones sólo tienen diez días para emitir sus dictámenes aunque en Panamá existe la posibilidad de una prórroga de diez días más. Las comisiones de ambas Cámaras de Bolivia y Colombia también destacan por poseer poco tiempo para el tratamiento (quince días). 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 la República Dominicana establecen mayorías absolutas 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 la 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.

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. Para que se haga efectiva esta delegación se requiere, en todos los casos, mayorías especiales, tal como se ve en la tabla 2.7.

Antes hemos 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, Colombia⁸³ y Costa Rica, donde las comisiones tienen

⁸³ Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente por una comisión, cualquier miembro de la comisión, el autor del mismo, el Gobierno o el portavoz 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).

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 la 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.

II.2.3. Trámite en el pleno

Una vez que los proyectos han sido estudiados por las comisiones y éstas han emitido un informe, pasan al pleno para su discusión⁸⁴. Lo habitual en este paso es que los proyectos sean debatidos siguiendo las reglas, más o menos estipuladas, que cada Cámara contempla para los debates. Una vez debatidos y/o reformados, el pleno puede decidir si el proyecto es archivado (no aprobado/desechado) o si es aprobado. Si se trata de sistemas bicamerales este trámite se lleva a cabo tanto en la Cámara de inicio como en la Cámara revisora. Una vez que el proyecto es sancionado pasa al Ejecutivo, dando inicio a la etapa de eficacia (gráfico 2.2). Así transcurre esta etapa en términos generales pero existen variaciones por país a las que nos referimos a continuación.

II.2.3.1. Número de debates

Un primer elemento relevante en el trámite del pleno es el número de veces que se tienen que debatir los proyectos de ley en las Cámaras (tabla 2.8). El objetivo de las normas constitucionales que establecen que los proyectos sean discutidos en más de una ocasión, promediando un período de tiempo más o menos largo entre las discusiones, es que las leyes sean resultado de una cuidadosa meditación, conteniendo la menor cantidad de errores posibles a la vez que se posibiliten consensos más amplios.

Doce de los casos que estudiamos contemplan dos discusiones. La primera es general y en ella el proyecto de ley es tratado en su conjunto, de modo que se aborde la idea fundamental del mismo, si es declarado admisible en esta discusión continúa su trámite, pasándose a discutir el contenido del proyecto de ley de forma desagregada. Esta discusión que, la mayoría de las veces, es artículo por artículo

⁸⁴ Los debates en el recinto sirven para registrar la posición cristalizada de los bloques. En el recinto usualmente nadie convence a nadie, la discusión real es previa y se mantiene en las reuniones de bloque, en las comisiones, en los pasillos etc..(Molinelli, 1991:53)

suele llamarse «en particular». En algunos países se pueden dar variaciones al procedimiento definido anteriormente. Así ocurre en la Cámara de Diputados de Argentina donde la discusión en particular puede ser omitida cuando el proyecto o asunto haya sido considerado previamente por la Cámara en comisión. En este caso, después de constituida en sesión, se limitará a votar si se aprueba o no el proyecto en general (arts. 154-157, RIHCDN). En este mismo país, el Senado puede delegar la aprobación en particular a una o más comisiones⁸⁵. También el Senado chileno puede omitir la discusión en particular de los asuntos en que la idea de legislar haya 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 manifieste intención de impugnar la proposición de la comisión, entonces se efectuará el debate correspondiente (art. 137, RS). Por último, en Ecuador, el Congreso realiza el primer debate sobre el proyecto en el curso del cual pueden presentarse las observaciones pertinentes. Luego 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 (art.151-153, CPE).

Incluso en los países en los que de forma ordinaria es establecido un único debate está contemplada la posibilidad de que se produzcan dos discusiones, dependiendo del proponente o de las necesidades del proyecto. Así, por ejemplo, en las dos Cámaras bolivianas la primera discusión, denominada «estación en grande», sólo se realiza cuando el proyecto a debatir ha sido iniciado por legisladores pertenecientes a la misma Cámara. Es decir, la Cámara que actúa como origen discutirá en grande las iniciativas legislativas de sus propios legisladores con el fin de enviarlas a comisión en caso de que así lo decida el pleno. 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, al que las normas bolivianas denominan «en detalle», se produce cuando los proyectos vuelven de la comisión. Algo parecido sucede en Brasil donde hay dos turnos de discusión pero sólo en los proyectos en que la Cámara actúa como origen. Cuando la Cámara es revisora hay un único turno de discusión. En Perú, si bien está establecido un único debate, pueden darse 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 (art. 55, RCRP).

⁸⁵ 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, RHSN). 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.

Tabla 2.8: 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)	ARGENTINA 1° En general 2° En particular	COLOMBIA COSTA RICA	GUATEMALA HONDURAS PANAMÁ (el 1° en comisión 2° y 3° en el pleno)
BRASIL 1 turno cuando la Cámara actúa como revisora	BOLIVIA (cuando el proyecto a considerar es de iniciativa de los legisladores miembros de la Cámara habrá dos debates)		
PERÚ (pueden darse 2 debates si así lo estima el Consejo Directivo)	CHILE 1° Discusión general 2° Discusión en detalle		
	BRASIL 2 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		

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

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. Así ocurre en Colombia y Costa Rica⁸⁶. Por último, en Guatemala, Honduras y Panamá se contempla

⁸⁶ El procedimiento en Colombia consiste en que 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 y después se discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún 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 un segundo debate que se realiza en el pleno. Entre ambos debates deberá mediar un lapso no inferior a ocho días (art. 164-165, RCSCR). El procedimiento costarricense se centra aun más en el sistema de comisiones ya que una vez aprobado un proyecto en primer debate en la comisión pertinente, éste 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, CPCR).

la posibilidad de tres debates para la discusión de los proyectos de ley. En Guatemala la discusión del proyecto se lleva a cabo en tres sesiones celebradas en distintos días y no puede votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión⁸⁷. En los dos primeros debates el proyecto 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). Por su parte, en Honduras, el dictamen de la comisión es discutido en tres debates separados que; en caso de urgencia calificada por mayoría de votos, puede reducirse a uno o dos⁸⁸ (art. 51, RI). Por último, en el caso de Panamá, el primer debate de todo proyecto se da en las comisiones permanentes (art. 160-161, CPRP) y una vez que éstas emiten su informe el trámite sigue en el pleno a través de un segundo debate. El tercer debate se lleva a cabo cuando el proyecto de ley aprobado en segundo debate es devuelto por la comisión de revisión y corrección de estilo con el informe correspondiente (art. 130, RORIAL).

II.2.4. 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 capacidad⁸⁹. 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 a través de los grupos parlamentarios⁹⁰ (White, 1997: 78).

⁸⁷ 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)

⁸⁸ El reglamento contempla también que si el dictamen de la comisión modifica el proyecto se procederá a discutirlo conjuntamente con éste artículo por artículo. Además, las mociones tendentes a modificar artículos del proyecto se prestarán en el último debate. Se prohíbe también que los diputados proponentes dictaminen sobre sus proyectos.

⁸⁹ Al analizar la conducta de los parlamentarios y partidos ingleses en las primeras décadas del siglo XX, Max Weber ya planteó que «... actualmente, con excepción de los pocos miembros del Gabinete (y de algunos solitarios), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado votante bien disciplinado...». Unas cuantas décadas más tarde, Leibholz (1971) en una línea menos radical que la del autor de *Economía y Sociedad*, se limitó a argumentar que los legisladores no tienen voluntad de decisión propia y solamente acatan las decisiones de los partidos. El avance de la investigación en Ciencia Política ha llevado a que se maticen, cada vez más, los argumentos cuando se analizan las relaciones entre los legisladores y los partidos en el proceso legislativo.

⁹⁰ En la relación entre parlamentarios y partido político pueden darse al menos dos lógicas. En la primera, los parlamentarios son los que dirigen al partido (base de la autoridad) y, en la segunda es el partido el que dirige a los parlamentarios (brazo ejecutivo). Ambas situaciones son compatibles con una concepción partidocrática del Parlamento pero son distintas para el Parlamento ya que generan que éste sea, bien un actor activo o bien pasivo en la toma de decisiones. Cotta (2001: 203) advierte que no

No es objeto de este trabajo reflexionar sobre la disciplina y la relación entre los partidos y sus legisladores pero no queríamos dejar de expresar su relevancia en el proceso legislativo. Lo que sí nos incumbe es analizar los aspectos formales que entraña la votación en los países latinoamericanos (ver tabla 2.9) y las variaciones, por país, en el número de votos necesario para la aprobación de los proyectos de ley. En este sentido, las normas marcan la existencia de dos tipos de mayorías para la sanción ordinaria de los proyectos. La más numerosa, contemplada en once países, es la aprobación por la mayoría simple de los votos de los legisladores presentes en la Cámara, la mayoría entonces está constituida por cualquier número de votos que sea superior al resto de las opciones. Este tipo de mayoría es la más fácil de conseguir. Un segundo grupo de países está conformado por aquéllos 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.

Otro de los elementos a tomar en cuenta a este respecto son las disposiciones relativas al quórum. 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 aprobado.

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 2.10, existen hasta un total de siete tipos de mayorías especiales. Una primera diferencia entre las mismas es si para el recuento de la mayoría se requiere la cantidad total de componentes de la Cámara o si éste recuento 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 del tamaño de la Cámara y las materias para las que se utilizan las mayorías especiales son variadas por país. A continuación describiremos 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.

se puede caer en el simplismo de ver a los partidos como un actor unitario ya que tienen una serie de articulaciones internas y una compleja dinámica propia por lo que la imagen del actor único es la conclusión del proceso más que su punto de partida. No hay que olvidar que los partidos están formados por individuos que también tienen ambiciones personales; pero el partido es algo más que un grupo de individuos, es una organización que los trasciende. Para la mayoría de afiliados, el partido existe antes de su pertenencia y existirá incluso después. El partido es una herramienta para sus afiliados pero éstos son también en cierta medida una herramienta para el propio partido como organización.

Tabla 2.9: MAYORÍAS NORMALES

Mayoría absoluta miembros presentes	Mayoría simple miembros presentes
Argentina	Chile
Bolivia	Colombia
Costa Rica	Ecuador
Nicaragua	Guatemala
República Dominicana	Honduras
Brasil	México
	Panamá
	Paraguay
	Perú
	Uruguay
	Venezuela

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

Mayoría calificada: es la mayoría simple de los votos del total de miembros de las Cámaras⁹¹. Dos países la contemplan: Ecuador para aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales y para censurar a los cargos de la administración que se someten a su control político (arts. 162 y 130, CPE) y Guatemala donde se utiliza para aprobar la falta de confianza a los ministros de Estado (art. 144, LOOL).

Cuatro séptimas partes de los miembros presentes en el pleno: El único caso donde se utiliza este tipo de mayoría calificada es Chile para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas constitucionales (art. 63, CPCH).

Tres quintos de los votos del total de componentes de la Cámara: es contemplada en Uruguay para un total de diecisiete supuestos⁹² que incluye la superación del

⁹¹ La diferencia entre esta mayoría y la simple es el número de legisladores que se tiene en cuenta para el recuento. Mientras que la simple basta con la mayoría de representantes presente, en la calificada es necesario el voto de la mayoría de legisladores que componen la Cámara.

⁹² 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 (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 treinta días antes de la finalización de los períodos ordinarios (art. 139, RCR).

veto presidencial (art. 138, CROU). En Brasil es necesaria para hacer propuestas de enmienda a la Constitución al igual que en Chile donde es requerida para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que interpretan preceptos constitucionales. Por último, Venezuela la exige para sancionar a ministros y para aprobar las leyes habilitantes por las que se delega funciones legislativas al Presidente de la República (arts. 246 y 203, CRBV).

Mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara: está contemplada en ocho países. En Argentina se requiere para seis supuestos⁹³, en Brasil es utilizada para siete⁹⁴, en Colombia es necesaria para once supuestos⁹⁵, en México para tres⁹⁶, en Panamá para cuatro⁹⁷, en Paraguay⁹⁸ y Perú⁹⁹ para dos y en Uruguay¹⁰⁰ para seis casos.

⁹³ 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 latinoamérica y los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos.

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Para las reformas constitucionales en la «segunda vuelta», que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso. Para la aprobación de leyes que den facultades extraordinarias al Presidente de la República, leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes que disponen que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente, leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional, leyes que decreten la expropiación y, por razones de equidad, determinen los casos en que no hay lugar al pago de indemnización, leyes que reservan al Estado determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de soberanía o de interés social, 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. Para la reconsideración, por las Cámaras en segundo debate, de un proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno por razones de inconveniencia y para la moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (art. 119, RCSCR).

⁹⁶ Para la insistencia de vetos (art. 72, CPEUM), designar la entidad de fiscalización superior de la Federación (art. 79, CPEUM) y para adicionar o reformar la Constitución (art. 135, CPEUM)

⁹⁷ Para expedir las leyes orgánicas, aprobar los proyectos de resolución (art. 184; RORIAL), para las aprobaciones de la Asamblea que revoquen las cuestiones propuestas por el Presidente (art. 187, RORIAL), para aprobar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general de la Nación, del procurador de la Administración, de los directores y gerentes de las entidades descentralizadas y todos los nombramientos que haga el Órgano Ejecutivo (art. 217, RORIAL).

⁹⁸ Para la ratificación, por parte de la Cámara de origen, de los proyectos rechazados en la Cámara revisora y para el rechazo de los vetos presidenciales (art. 208-209, CRP).

⁹⁹ Leyes de reforma de la Constitución y leyes orgánicas (art. 108, CPP).

¹⁰⁰ 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.

Mayoría por dos tercios de los votos de los miembros presentes: Se utiliza también en ocho países para distintos supuestos. En Argentina, tanto para realizar acusación de cargos públicos ante el Senado como para tomar decisiones en su juicio (arts. 53 y 59, CNA). En Colombia es la requerida para que el Senado dicte sentencia definitiva al instruir los procesos en las acusaciones que formula la Cámara de Representantes (art. 120, RCSCR). En Chile se usa para cinco supuestos que cubren aspectos tanto legislativos como de control¹⁰¹. En Honduras se requiere 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 la República Dominicana es necesaria en tres casos¹⁰², en Uruguay es exigido para nueve supuestos¹⁰³ y; por último, en Venezuela es necesario para admitir a trámite un proyecto de ley orgánica o uno que las modifique (art. 203, CRBV).

La mayoría calificada 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, RSN). En cambio en Brasil es utilizada para un total de cinco¹⁰⁴, en Colombia, Ecuador y Paraguay para dos casos¹⁰⁵. En Costa Rica existen once

¹⁰¹ 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).

¹⁰² Para tratar los asuntos declarados previamente de urgencia en su segunda discusión (art. 30, CPRD y art. 37, RIS). Para insistir en los proyectos vetados por el Presidente (art. 41, CPRD) y para acordar la interpelación a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia (art. 37, CPRD).

¹⁰³ 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 (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).

¹⁰⁴ 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 (art. 288, RISF): 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.

¹⁰⁵ En el caso de Colombia, 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 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 (art. 130, CPE). En Paraguay para el 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 (art. 206-207, CRP).

supuestos para los que es necesario contar con dos tercios del total de miembros¹⁰⁶. En El Salvador es requerida para nueve supuestos¹⁰⁷, en Guatemala para tres¹⁰⁸, en Uruguay para cinco casos¹⁰⁹ y en Venezuela es necesario para sancionar al vicepresidente de la República (art. 240, CRBV) o a un magistrado del Tribunal Supremo (art. 265, CRBV).

Tres cuartas partes de los miembros presentes. Esta mayoría calificada es la que implica mayor apoyo parlamentario y es exigida tan sólo en Colombia para autorizar viajes al exterior en misiones específicas con dineros del Erario Público de uno de los legisladores (art 52, 6 RCSCR).

¹⁰⁶ Para 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). Para la imposición de limitaciones de interés social a la propiedad privada (art. 45, CPCR). Para 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). Para 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). Para la censura a los ministros de Gobierno (art. 121, CPCR). Para 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). Para 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). Para remover al contralor y subcontralor (art. 183, CPCR) y para la censura de los ministros (art. 121, CPCR).

¹⁰⁷ Para la ratificación de los tratados de extradición (art. 28, CPES). Para declarar la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea (art. 131, CPES). Para suspender y restablecer las garantías constitucionales (art. 131, CPES). Para reconsiderar un proyecto en caso de veto presidencial (art. 137, CPES). Para facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demanda, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público (art. 148, CPES). Para 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, del procurador general de la República y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (art. 192, CPES). Para la elección de dos magistrados del Tribunal Supremo Electoral de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia (art. 208, CPES) y para ratificar las reformas constitucionales propuestas por la anterior Asamblea Legislativa (art. 248, CPES).

¹⁰⁸ Para la reforma de leyes calificadas como constitucionales (art. 175, CPG), insistir los vetos del Presidente de la República (art. 179, CPG) y para ratificar la censura a los ministros de Estado, en caso de que hubiesen apelado (art. 145, LOOL).

¹⁰⁹ Para determinar si hay 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 urgente un asunto cuya distribución no se hubiera realizado. (art. 47, RCR). Para declarar libre la discusión (art. 53, RCR).

Tabla 2.10: 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 bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

II.2.5. Desacuerdos entre Cámaras

En los sistemas bicamerales 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 ya mencionamos, es de gran importancia el proceso de negociación que se produce entre una Cámara y otra porque de esta negociación depende la sanción legislativa final 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 nos interesa es conocer qué ocurre con el proyecto de ley en los países latinoamericanos bicamerales cuando hay desacuerdos.

Como se puede observar en la tabla 2.11 son distintos y variados los supuestos que se dan en caso de divergencias. Un primer elemento que cabe mencionar es que los desacuerdos pueden ser de dos tipos. Por un lado, el proyecto aprobado por la Cámara de origen puede ser desechado totalmente por la Cámara revisora y la otra posibilidad es que ésta última introduzca cambios al proyecto proveniente de la Cámara iniciadora. Es decir, enmiende el proyecto¹¹⁰.

¹¹⁰ Las enmiendas pueden no implicar necesariamente adiciones o supresiones, sino también simples correcciones.

II.2.5.1. Proyectos desechados totalmente

El único país en el que no hemos encontrado contemplado el supuesto de que la Cámara revisora pueda desechar totalmente los proyectos de ley de la Cámara de origen es la 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 archivo¹¹¹. Este es el caso de Argentina¹¹², 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 acepta este archivo. Por lo tanto, predomina el proyecto aprobado por la Cámara de origen. Por otro lado, en el caso de 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 desecharlo aunque la Cámara de origen hubiese insistido en su sanción original¹¹³. 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. Por último, 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.

¹¹¹ Cuando los proyectos pasan al archivo lo normal es que no puedan repetirse ese mismo período anual legislativo.

¹¹² 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 (art. 81, CNA).

¹¹³ 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.

II.2.5.2. 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 2.II¹¹⁴. A modo de resumen de la gran variedad de supuestos cabe resaltar que los

¹¹⁴ En el caso de Argentina, debe indicarse el resultado de la votación (si la 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. Si la Cámara revisora introduce cambios con el voto de dos tercios de los presentes se dan las siguientes posibilidades: 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. Si la Cámara revisora introduce cambios con el voto de la mayoría absoluta de los presentes las posibilidades son: 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 Cámara 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. De modo que: 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. 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. La Cámara de origen rechace las adiciones por dos tercios de los presentes lo que enviaría el proyecto al archivo.

En Colombia, en caso de adiciones por parte de la Cámara revisora, también se creará una comisión bicameral, denominada comisión accidental conciliadora. Si esta llega a un acuerdo y es ratificado por ambas Cámara 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. 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. 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. Texto sancionado por el Legislativo será el de la Cámara de 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 no acepta 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.

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 que en otros la consideración se realiza de forma conjunta. Es decir, se intenta llegar a un consenso sobre el proyecto que provoca desacuerdos a través de la reunión de ambas Cámaras. Éste es el caso de Bolivia y de Uruguay o, a través de la creación de una comisión bicameral, tal como ocurre en Colombia y Chile. En los países donde se lleva a cabo la reunión de ambas Cámaras puede afirmarse que predomina la decisión de la Cámara Baja al poseer ésta un mayor número de componentes. En caso de que las discrepancias entre las Cámaras se sostengan por igual mayoría, el proyecto pasa al archivo o prevalece el texto de la Cámara de origen tal y como se puede ver en la tabla 2.11.

II.3. *Etapas de eficacia*

En esta etapa el proyecto de ley sancionado por el Congreso pasa al Ejecutivo para su consideración. Si éste lo aprueba, el proyecto se convertirá en ley, finalizándose así el trámite. Sin embargo, existe la posibilidad de que el presidente lo veto, ya sea total o parcialmente¹¹⁵. Si el veto se produce, al Congreso le queda una última posibilidad de sacar adelante el proyecto, a través de la insistencia. Se podría decir que ésta es la fase del procedimiento donde se hace patente de forma más clara el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas.

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 ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian la imposición del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrentan. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser entendido como 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 embargo, en cuanto que 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 *et al*, 1999: 102-103).

En la 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.

¹¹⁵ Guatemala es el único caso en que las leyes sólo pueden ser vetadas totalmente.

Tabla 2.II: SUPUESTOS EN LOS CASOS DE DESACUERDOS ENTRE CÁMARAS

País	Cámara revisora (CR)	Cámara de origen (CO)	Reunión/comisión de ambas Cámaras	Sanción
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
Colombia	Desecha en su totalidad			Archivo
	Cambios		Comisión accidental conciliadora (acuerdo)	
			CO acepta acuerdo CR acepta acuerdo	Texto acuerdo comisión
			Comisión accidental conciliadora (acuerdo)	
			Alguna de las Cámara 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

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

* El Presidente de la República puede solicitar a la CO (Cámara de origen) que reconsidere en Proyecto de la CR (Cámara revisora).

La cuestión que está detrás de la posibilidad de insistencia del Poder Legislativo es el requisito de las mayorías especiales para aprobar estas mociones. El mecanismo se complica al tener 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 conjunta de ambas Cámaras, 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 políticos¹¹⁶. Los países de América Latina que requieren de mayorías no calificadas para insistir ante un veto son: Brasil, Colombia, Paraguay, Nicaragua, Perú¹¹⁷ y Venezuela. El poder del veto presidencial es mayor cuando se requiere mayoría calificada. En los países que se exigen mayorías calificadas frente a los vetos presidenciales generalmente éstas son de dos tercios: Argentina, Chile, México, Bolivia. En Uruguay se estipula una votación de tres quintos de las dos Cámaras de la Asamblea General. El poder de veto más fuerte en la región se produce en Ecuador donde el Congreso no puede insistir la ley vetada totalmente hasta después de un año.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ El caso de Perú, si bien es necesaria la 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.

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 este 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.

Tabla 2.12: DISPOSICIONES SOBRE EL VETO Y LA INSISTENCIA

País	Tiempo del Ejecutivo para vetar	Mecanismo utilizado para la insistencia	Mayoría necesaria
Argentina	Sin datos	CO CR	2/3 presentes
Bolivia	10 días	Ambas Cámaras se reúnen en Congreso	2/3 presentes
Brasil	15 días	Sesión conjunta de ambas Cámaras	Mayoría absoluta miembros
Chile	30 días	Inadmisibilidad ¹ CO CR	2/3 presentes
Colombia	De 6 a 20 días ²	CO CR Objeción por inconstitucionalidad pasa a la Corte Constitucional que decide	Mayoría absoluta miembros
Costa Rica	10 días	Asamblea	2/3 miembros
Ecuador	10 días	Objeción total (el Congreso podrá volver a considerarlo después de 1 año en 1 solo debate) Objeción parcial (30 días, 1 debate)	2/3 miembros 2/3 miembros
El Salvador	10 días	Asamblea Veto por inconstitucionalidad pasa al Tribunal Supremo de Justicia que decide	2/3 miembros
Guatemala	15 días	Congreso	2/3 miembros
Honduras	10 días	Congreso Veto por inconstitucionalidad pasa al 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

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

CO: Cámara de origen

CR: Cámara revisora

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, aún 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 seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de 20 artículos; de diez días si el proyecto contiene de 21 a 50 artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de 50 (art. 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 seis días hábiles, si el proyecto contiene hasta 10 artículos; de doce días hábiles si los artículos son más de 20.

Hasta aquí hemos descrito el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, resaltando la relevancia que los Parlamentos adquieren en el mismo como legitimadores de todo el proceso. En el siguiente apartado trataremos de conocer cómo es percibida la función legislativa por los propios legisladores. El objetivo de este apartado es analizar la importancia que dan los legisladores a la función de legislar un vez que ha quedado patente que, al menos en lo que tiene que ver con los aspectos formales, el Poder Legislativo tiene amplios poderes y no es tan débil a pesar del contexto presidencialista.

III. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LAS ACTITUDES DE LOS LEGISLADORES

La función legislativa, además de ser una de las principales funciones del Parlamento es, como hemos visto anteriormente, de esencial relevancia para la vida democrática de un país. Éste solo hecho hace oportuno el conocimiento de la importancia que los legisladores latinoamericanos dan a su labor legislativa pero, además, tal como expresamos en la introducción, esta percepción puede ser un

indicador del empeño con el que los representantes afrontan su actividad legislativa. En la siguiente tabla 2.13 ofrecemos datos¹¹⁸ sobre la prioridad que los diputados otorgan a las distintas funciones que cumplen.

Tabla 2.13: IMPORTANCIA QUE OTORGAN LOS DIPUTADOS LATINOAMERICANOS A REPRESENTAR A LA NACIÓN, ELABORAR LAS LEYES Y CONTROLAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO (EN %)

	Representar a la nación		Elaborar las leyes		Controlar la actuación del Gobierno		N
	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	Mucha o bastante importancia	Poca o ninguna	
Argentina (1997)	90,5	9,5	97,6	2,4	88	12	126
Bolivia (1997)	86,7	13,3	81,6	18,4	83,7	16,3	98
Chile (1997)	84,1	15,9	96,5	3,4	88,7	11,4	88
Colombia (1998)	85,7	13,2	98	2	96	4	88
Costa Rica (1998)	77,6	20,4	93,8	6,1	91,9	8,1	49
Ecuador (1998)	86,6	12,5	84,9	15,2	70,6	27,7	112
El Salvador (1997)	91	9	100	0	82,7	17,4	58
El Salvador (2000)	89,4	10,6	98,5	1,5	84,8	15,2	64
Guatemala (1995)	96,8	3,2	93,5	6,5	77,8	22,2	63
Honduras (1997)	94,4	5,6	67,6	32,4	71,9	28,2	71
México (1997)	96	4	96	4	78,2	21,7	126
México (2000)	97,5	2,5	95,9	4,1	90,1	9,9	121
Nicaragua (1996)	88,6	10	94,3	4,3	81,4	17,1	70
Paraguay (1998)	100	0	98,4	1,5	96,9	3,1	65
Rep. Dominicana (1998)	100	0	96,1	3,9	71	28,9	103
Uruguay (2000)	75,4	19,2	96	2,7	84,4	14,3	68
Venezuela (2000)	94,7	4,3	96	3,9	86,3	12,8	100

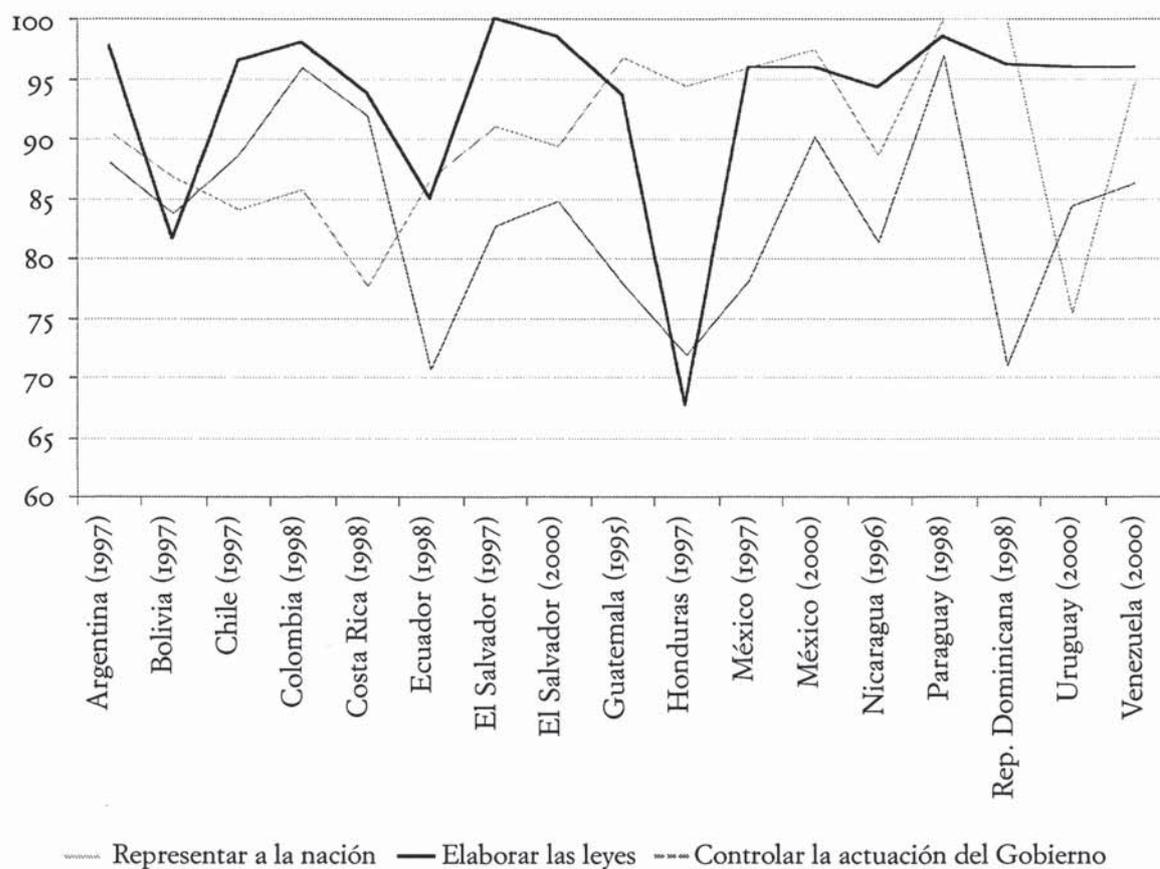
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Los legisladores latinoamericanos son conscientes de sus funciones, así lo expresa la gran importancia que otorgan a su ejercicio durante su actividad parlamentaria. El porcentaje de los que dan mucha y bastante importancia no desciende, para ninguna de las tres funciones, del 70%. En términos comparados, tal

¹¹⁸ Manuel Alcántara (dir.). Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2004). El objetivo de este proyecto es captar los valores y actitudes de los diputados latinoamericanos a través de un cuestionario aplicado a una muestra representativa de los congresistas de los distintos países de la región. Más información sobre la citada investigación puede verse en: «Élités parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5. (2001) (págs. 173-194)

como se ve en el gráfico 2.4 y la citada tabla 2.13, el control político es la función que los diputados latinoamericanos perciben como relativamente menos importante, mientras que la representación de la nación y la elaboración de leyes, se sitúan, a excepción de algunos países, por encima.

Gráfico 2.3: PORCENTAJE DE LOS DIPUTADOS QUE OTORGAN MUCHA Y BASTANTE IMPORTANCIA A REPRESENTAR A LA NACIÓN, ELABORAR LAS LEYES Y CONTROLAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Si comparamos los datos en vez de entre las funciones, entre los países, los diputados de El Salvador, Paraguay, Argentina y Colombia serían los que otorgan más importancia a la elaboración de leyes. En el lado contrario estarían los hondureños, bolivianos y ecuatorianos.

Tabla 2.14: ACTIVIDADES QUE LOS DIPUTADOS RECONOCEN COMO MÁS IMPORTANTES (EN %)

	Bolivia (2002)			Chile (2002)			Colombia (2002)		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	18,8	13,0	3,7	7,8	5,9	9,0	6,1	11,8	21,0
Elaborar las leyes	15,8	28,0	23,7	39,5	20,6	16,1	18,5	9,3	19,0
Resolver los problemas del país	15,0	30,3	14,0	17,5	19,1	14,6	25,5	32,5	18,4
Controlar la actuación del Gobierno	8,5	8,9	19,5	5,7	20,8	20,6	2,0	10,5	14,3
Defender los intereses de su partido	,0	1,2	10,1	1,1	2,1	1,2	3,5	10,7	2,9
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	5,4	6,5	3,0	,0	4,4	4,4	,0	,9	4,8
Representar los intereses de su distrito	36,6	12,1	23,6	28,4	27,2	34,2	44,4	24,3	19,6
(N)	(80)	(79)	(79)	(88)	(88)	(88)	(95)	(95)	(95)
	Costa Rica (2002)			Ecuador (2002)			Guatemala		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	35,3	7,8	17,7	3,8	7,6	7,8	24,5	4,1	12,2
Elaborar las leyes	13,7	33,3	22,8	30,4	16,5	3,9	42,9	28,9	6,1
Resolver los problemas del país	35,3	21,6	19,0	19,0	16,5	15,7	12,2	20,6	16,3
Controlar la actuación del Gobierno	7,8	15,7	12,7	19,0	20,3	25,5	2,0	21,6	24,5
Defender los intereses de su partido	2,0	3,9	,0	,0	3,8	11,8	,0	,0	3,1
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	,0	5,9	3,8	7,6	11,4	5,9	1,0	2,1	7,1
Representar los intereses de su distrito	5,9	11,8	24,1	20,3	21,5	29,4	17,3	22,7	29,6
(N)	(51)	(51)	(79)	(79)	(79)	(51)	(98)	(97)	(98)
	Honduras (2002)			Nicaragua (2002)			Panamá		
	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar	1 ^{er} Lugar	2 ^o Lugar	3 ^{er} Lugar
Representar a la nación	20,2	8,8	8,1	15,5	4,8	8,6	17,2	14,1	20,3
Elaborar las leyes	24,4	24,0	17,1	35,2	34,3	12,6	35,9	18,8	20,3
Resolver los problemas del país	29,5	25,5	17,7	25,8	15,1	14,1	18,8	15,6	23,4
Controlar la actuación del Gobierno	,0	8,9	9,0	,0	9,6	11,2	3,1	9,4	6,3
Defender los intereses de su partido	,0	5,0	22,0	,0	10,3	12,9	,0	1,6	7,8
Elaborar los Presupuestos Generales del Estado	1,0	4,0	4,4	2,8	5,3	16,5	4,7	10,9	7,8
Representar los intereses de su distrito	24,9	23,8	21,8	20,6	20,8	24,0	20,3	29,7	14,1
(N)	(102)	(102)	(102)	(60)	(60)	(60)	(64)	(64)	(64)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA.

Pregunta realizada: pensando en el trabajo que desempeña como diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué tres de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia.

Al formular esta misma cuestión de forma distinta¹¹⁹ y ofrecer la opción de elegir el aspecto al que conceden más importancia, la elaboración de leyes se mantiene como importante para los legisladores pues en todos los países es nombrada, aunque en algunos sea en segundo o tercer lugar (ver tabla 2.14). Los países en los cuales los diputados consideran que es su función más importante son Guatemala (el 42,9% de los legisladores la eligieron en primer lugar), Chile (el 39,5%), Panamá (35,9%), Nicaragua (35,2%) y Ecuador (30,4%). Esas actitudes muestran a unos representantes con una alta predisposición a ejercer sus tareas legislativas aunque la simple expresión de su importancia no es causante sin más de una mayor influencia en la legislación de un país por parte de los miembros del Congreso. Por ello, hemos introducido el apartado siguiente en el que se exponen datos acerca de la actividad legislativa de los países latinoamericanos.

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Comenzábamos este capítulo refiriéndonos al cuestionamiento que diversos autores hacen de la función legislativa ejercida por los Parlamentos actuales. Los argumentos para estas críticas son principalmente tres. El más importante de ellos es que en las democracias modernas el procedimiento legislativo es impulsado en primer lugar por el Gobierno, la segunda crítica es que las leyes aprobadas de iniciativas presidenciales son las de mayor importancia y trascendencia (Molas y Pitarch, 1987: 143) y, por último, que la tasa de aprobación de los proyectos presentados por los congresistas es mucho menor que la del Poder Ejecutivo. El objetivo de las siguientes páginas es comprobar mediante datos empíricos de distintos países latinoamericanos y de diferentes legislaturas si realmente los Parlamentos tienen un papel secundario en la producción legislativa.

A pesar de la extraordinaria relevancia que tiene el factor político, a través de elementos como la composición partidista de las Cámaras o la formación de coaliciones, en el ejercicio legislativo de los Congresos, en este trabajo no fijaremos el foco de atención en la actuación de los distintos actores en el interior del Congreso sino más bien en el desempeño del Órgano Legislativo como un todo y en cómo este actúa en contraposición al Poder Ejecutivo ya que nuestro objetivo es comprobar si se da o no la citada preeminencia del Gobierno sobre el Parlamento. Para lograrlo utilizamos tres tipos de indicadores que aluden a diferentes cuestiones relacionadas con el ejercicio legislativo: la productividad legislativa, el éxito y la participación legislativa.

¹¹⁹ A partir del año 2002, la pregunta sobre la importancia fue reformulada de modo que los diputados optaran por las tres actividades a las que concedían más importancia en vez de evaluar cada una de ellas como se hacía anteriormente.

IV.1 *Productividad legislativa*

Entendemos por productividad legislativa a «la relación entre el número de iniciativas presentadas, dictaminadas (favorable o desfavorablemente), y sin dictaminar» (Hurtado, 2002: 255). Estos datos ofrecen un gran poder descriptivo de la actividad legislativa de los Congresos pero queremos resaltar que su uso posee varios matices presentando, a nuestro juicio, algunos inconvenientes. El principal, relacionado exclusivamente con nuestro trabajo, es su debilidad pues sólo hemos tenido en cuenta, por falta de datos para todos los países, las leyes aprobadas no las que se rechazaron explícitamente mediante un dictamen¹²⁰ a pesar de que el Congreso también actúa cuando no toma la decisión que se le pide, sea por rechazo expreso, sea incluso también por no tomar una decisión (Molinelli, 1991:52).

Otro problema de este indicador, ya no exclusivo del presente trabajo, es el tipo de inferencias que se pueden llevar a cabo a partir del valor que adopte, debidas a tres causas. La primera es que, evidentemente, no es función del Congreso sancionar muchas leyes; sino sancionar las leyes que cuentan con su acuerdo (que pueden ser pocas) (Molinelli, 1991: 52). Por lo tanto, es difícil afirmar que una legislatura en un mismo país es más productiva que otra. Relacionado con lo anterior, la segunda desventaja es que se hace difícil la comparación entre países ya que no todos los Congresos reciben el mismo volumen de iniciativas, además están sujetos a las diferentes regulaciones nacionales de delegación legislativa hacia el Ejecutivo y a su propia dinámica histórica-institucional. Por ello, es delicado, a través del valor que adopte este indicador, hacer afirmaciones sobre si un Congreso es menos productivo que otro. Un último inconveniente es que el indicador se convierte en un «cajón de sastre» donde se introducen leyes de desigual importancia (Ugalde, 2003:182). Es decir, no es lo mismo la aprobación de un Tratado Internacional que, por ejemplo, la aprobación de la Ley Electoral.

Tal como se ve en las tablas 1-5 del anexo existe una enorme variedad en el volumen de proyectos de ley que se presentan en los Parlamentos latinoamericanos. Los números varían entre las 90 iniciativas que se presentaron en Nicaragua en la legislatura 2001-2002 o las 93 iniciativas que se presentaron en Panamá en la legislatura 1994-1995 y las 4.286 presentadas en Perú en el bienio 2002-2003. Como comentábamos anteriormente, es difícil comparar estos números porque cada Congreso está sujeto a su propia dinámica institucional. Así las 93 iniciativas de Panamá corresponden a proyectos prohijados previamente por las comisiones, ya que en Panamá los anteproyectos de ley tienen que superar un primer paso en el que son aprobados por una comisión para convertirse en proyectos y continuar con su trámite legislativo, lo cual hace que su posterior discusión sea casi segura mientras que las 4.286 de Perú son iniciativas que se presentan como proyectos de ley pero que pueden terminar siendo aprobados como resoluciones o decretos

¹²⁰ Estos datos aparecen en el anexo (tablas 1-4). La columna «% Aprobación» es el resultado de dividir las leyes aprobadas en la legislatura entre las leyes propuestas en la misma legislatura y multiplicarlo por 100.

legislativos. Argentina es, tras Perú, el país que recibe mayor cantidad de proyectos por año legislativo mientras que en el resto de países para los que disponemos datos, la cantidad de proyectos de ley, aunque variable entre legislaturas, es muy inferior.

Si bien se observa una tendencia de progresivo aumento, legislatura tras legislatura, del volumen de iniciativas que entran en los Parlamentos como demuestran los casos de Argentina, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Panamá no es un hecho generalizable a todos los países ya que otros parecen más marcados por los ciclos electorales, como se corrobora en Bolivia y Chile donde el año en que se renueva la Cámara disminuye considerablemente la cantidad de iniciativas que se presentan o México, donde el período y composición de la Cámara son los que marcan la actividad legislativa en cuanto al número de proyectos.

En relación a las leyes aprobadas, los datos indican que no existe un vínculo entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueba. Así lo demuestra el caso de Argentina que, a pesar de contar con un gran número de proyectos, su Congreso sanciona similar cantidad de leyes, en términos absolutos, que por ejemplo Bolivia, Costa Rica o Uruguay (países más pequeños y con un número de legisladores menor). La excepción la presenta la legislatura 2001-2002 de Perú, pero cabe recordar que este bienio coincide con el proceso de transición tras el período presidencial de Alberto Fujimori en el cual el Congreso legisló más porque se vio obligado a desmontar el aparato autoritario elaborando una serie de normas destinadas a democratizar el país.

Si ponemos el foco de atención en el porcentaje de aprobación, con las salvedades realizadas cuando comentábamos este indicador, son muy pocos los Congresos y los períodos legislativos en los que se aprueban más del 50% de los proyectos de ley que se iniciaron. Tan sólo en tres legislaturas bolivianas (1996-1997, 1997-1998 y 2001-2002), una mexicana (1991-1994), y una chilena (1993-1994) de las 81 legislaturas de las que disponemos información, se ha superado ese porcentaje. Si bien, no vamos a relacionar estadísticamente estos datos con la composición partidista del Congreso, como manifestamos anteriormente, no queremos dejar de mencionar la relevancia que ésta tiene: un Congreso fragmentado, poco cooperativo y poco dado a la concertación entre los partidos, es probable que tenga un porcentaje menor de aprobación de leyes. Lo que explicaría, en parte, las diferencias entre las legislaturas de un mismo país.

Los casos que presentan más divergencias entre los distintos períodos legislativos en cuanto al porcentaje de aprobación son Bolivia, en el que hay una diferencia de 60 puntos porcentuales entre la legislatura en la que se aprobaron mayor porcentaje de leyes (2001-2002: 69,1%) y la legislatura en la que se aprobó menor porcentaje (2002-2003: 9,1%), le sigue el caso de México con casi 41 puntos porcentuales de diferencia entre las legislaturas (1991-1994: 61,4% y 2002-2003: 20,6%) lo que es un evidente indicador del cambio político producido en ese país en dicha década.

En el lado contrario están los países con legislaturas más homogéneas. Es decir con similares porcentajes de aprobación. En esta situación, destacan Argentina, Panamá y Uruguay. Si bien en Argentina, entre la legislatura con mayor porcentaje de aprobación y la de menor, sólo hay una diferencia de 5,6 puntos porcentuales, en términos comparados, es el país que muestra un porcentaje de aprobación inferior que nunca supera el 8,8%, en el período estudiado. Por lo tanto no puede ser muy amplia la heterogeneidad porcentual entre legislaturas. En el caso de Panamá, la diferencia es de 12,1 puntos porcentuales y en el caso de Uruguay de 16,3 puntos¹²¹.

IV.2. *Éxito legislativo*

Con este indicador queremos dar cuenta del éxito en la proposición de leyes que tienen el Ejecutivo y el Legislativo¹²². Se trata de medir la relación que existe entre el número de iniciativas presentadas con la cantidad que finalmente son aprobadas. Una de las supuestas debilidades del Parlamento en cuanto a su peso en la producción legislativa es la escasa tasa de aprobación de los proyectos de ley presentados por los legisladores frente a la tasa del Ejecutivo. Entre las razones utilizadas para esgrimir esta debilidad está el hecho de que si bien los Ejecutivos se limitan a enviar proyectos que realmente querrían ver convertidos en ley, los legisladores presentan más proyectos, muchos de los cuales son 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. Por otro lado, pero también relacionado con la tasa de éxito de uno u otro órgano, es más común que los proyectos presidenciales impliquen un mayor nivel de apoyo, en particular, pero no únicamente, si poseen mayorías parlamentarias (Mollinelli, Palanza y Sin, 1999: 97).

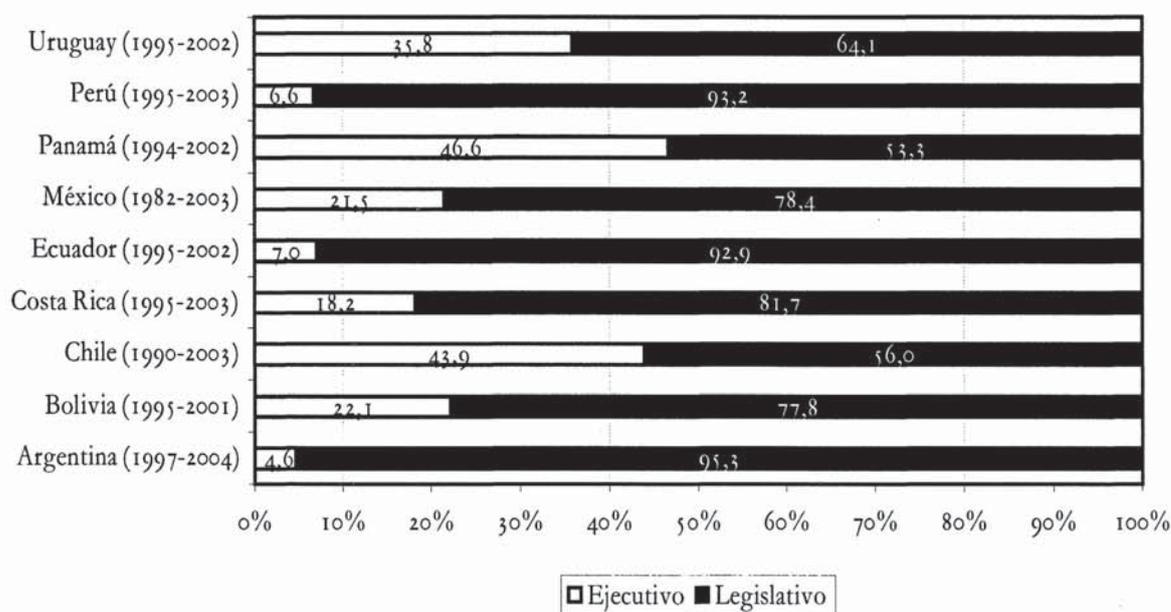
Los datos que poseemos para América Latina (ver tablas 5 a 14 del anexo) indican que, efectivamente, los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos. No existe ningún país en el que el Ejecutivo supere en el número de proyectos presentados a los de los legisladores, aunque sí hay diferencias importantes entre los mismos. El gráfico 2.5 muestra el porcentaje que suponen las leyes presentadas por uno y otro poder en varios países. Argentina es el país donde los legisladores presentan más proyectos de ley. Para el período que va desde 1997 a 2004, el 95,3% de los proyectos que se presentaron correspondieron a iniciativas de diputados o de senadores. Le sigue Perú donde el porcentaje fue del 93,23% para

¹²¹ Si bien, como ya hemos dicho, no es objetivo de este trabajo centrarnos en las causas. En futuros trabajos sería muy interesante buscar los elementos que explican la homogeneidad entre las legislaturas de un mismo país. Entre los posibles factores explicativos está, además de la citada composición partidista, la estabilidad institucional de Congreso.

¹²² Aparecen en las tablas 5-14 del anexo. La columna «%» relaciona el número de iniciativas que presenta el Ejecutivo y el Legislativo en una legislatura con el número de iniciativas provenientes de los mismos actores que son aprobadas.

el período que va desde 1995 a 2003 y Ecuador en el que el 92,9% de los proyectos de ley presentados desde 1995 a 2002 correspondió a iniciativas de los diputados. Argentina y Perú, tal como veíamos en el punto anterior de productividad legislativa, son los dos países que presentan una dinámica de mayor presentación y ahora comprobamos que ésta se debe principalmente a proyectos presentados por legisladores. En el caso de Ecuador, al compararlo con el resto de países, podríamos afirmar que se une el que el Ejecutivo presenta un bajo número de proyectos, pudiéndose relacionar con la crisis que afecta a este Poder desde 1997.

Gráfico 2.4: PORCENTAJE QUE SUPONEN LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO SOBRE LAS TOTAL PRESENTADAS



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

En cuanto a los países en los que se observa una mayor igualdad entre ambos poderes en la proposición de proyectos, aunque siempre con una superioridad del Legislativo, están Panamá, Chile y Uruguay. En Panamá, para el período 1992-2004, el 46,6% de las iniciativas presentadas correspondieron al Gobierno¹²³; en Chile, para el período 1990-2003, este mismo porcentaje fue del 44% y en Uruguay de 1995 a 2002 del 36%. Por tanto es cierto que el Legislativo presenta más leyes que el Ejecutivo y también es cierto que las tasas de éxito en la aprobación de los proyectos presentados son muy superiores para el Ejecutivo que para el Legislativo en todos los países latinoamericanos estudiados (ver anexo). En Argentina, el porcentaje de aprobación del Ejecutivo en el período 1997-2004 varía

¹²³ Una posible explicación para este caso concreto son las amplias facultades de delegación legislativa que la Asamblea Legislativa panameña concede al Poder Ejecutivo al inicio de cada legislatura.

desde el 70,4% (legislatura 2000-2001) hasta el 50,4% (1999-2000), mientras que las iniciativas de legisladores que lograron convertirse en leyes no superan el 5% en ningún bienio, mostrando la tasa de éxito más baja para el Congreso de los países estudiados. Chile es el país en el que los parlamentarios muestran porcentajes de aprobación mayor, concretamente en dos legislaturas (1993-1994 y 1997-1998) fueron aprobadas como leyes más del 50% de los proyectos que presentaron los legisladores, aunque estos porcentajes están alejados de la máxima tasa de éxito conseguida por el Ejecutivo que fue del 87,9% para la legislatura 1998-1999.

Al fijarnos en los Ejecutivos más poderosos en cuanto a su tasa de éxito en la aprobación de leyes, destaca de forma evidente México, donde el Gobierno consigue sacar adelante en todo el período estudiado (1982-2003) más del 81% de los proyectos que presenta, e, incluso para la legislatura 1994-1997, el 98,8% de los proyectos que inició se convirtieron finalmente en leyes. En el lado contrario, está el Ejecutivo ecuatoriano que es el que posee la tasa de éxito más baja. El porcentaje más alto de aprobación que consigue es del 44,4% en la legislatura 1998-2000. En promedio si comparamos el éxito en la aprobación de sus proyectos de los Presidentes latinoamericanos con las de los países europeos, caracterizados por regímenes de corte parlamentario, comprobamos que estas tasas son relativamente bajas ya que en Europa se produce lo que Olson (1994:85) denomina la regla del 90%. Es decir, aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aprobados¹²⁴. En América Latina, salvo el citado caso de México, y en algunas legislaturas concretas¹²⁵ no se supera el 80%.

Por último, en cuanto a la tasa de éxito de los diputados y senadores, en los casos de bicameralidad, sólo poseemos datos de tres países Argentina, Chile y Uruguay. En los tres, el número de iniciativas que presentan los senadores es inferior al que presentan los diputados y sus tasas de éxito, tanto en Argentina como en Chile, son ligeramente superiores para el Senado. En Uruguay no aparece ninguna tendencia y varía entre una y otra legislatura el porcentaje de leyes aprobadas de iniciativas de una u otra Cámara.

¹²⁴ Por ejemplo en Alemania Occidental en el período 1949-87 el porcentaje de aprobación del Gobierno fue del 84%, en Gran Bretaña desde 1950 a 1970, del 95% y en España desde 1982 a 2004 del 88,3%.

¹²⁵ Bolivia (1996-1997 y 1997-1998), Chile (1996-1997, 1997-1998 y 1998-1999), Panamá (1999-2000 y 200-2001), Perú (1997-1998 y 1998-1999) y Uruguay (2000).

IV.3. *Participación legislativa*

El último indicador considerado es la participación legislativa¹²⁶ que ofrece información acerca del peso o influencia¹²⁷, tanto del Legislativo como del Gobierno, sobre la legislación aprobada y, por tanto, sobre el proceso político de cada país¹²⁸. Los datos de participación legislativa son los que más interesan para contrastar si efectivamente los Parlamentos poseen un rol secundario en la producción legislativa de los países tal como se ha afirmado de forma generalizada. Aquí, se trata de analizar el peso que tienen las leyes aprobadas por uno u otro poder sobre el total de la legislación para demostrar si es cierto que el Legislativo no ejerce influencia sobre el proceso legislativo y, por tanto, su función como generador de leyes está debilitada. Pues bien, tal como se puede ver en el anexo en las tablas 15-27 y en el gráfico 2.6, esa afirmación no es cierta, al menos, no para todos los países latinoamericanos.

Como referencia queremos precisar que en países con forma de gobierno parlamentaria como España, el porcentaje que representa sobre el total de legislación aprobada las leyes propuestas por el Gobierno es del 89,4% para el período 1982-2004, valor que está muy por encima de la tasa de aprobación que consigue el Ejecutivo en los presidencialismos latinoamericanos, incluido Chile que es en el que el Ejecutivo ejerce más participación legislativa¹²⁹. Durante el período que va desde 1990 a 2003 en Chile el promedio que representó las proposiciones del Presidente sobre las aprobadas en total fue del 79,6%, aunque hubo legislaturas en las que existió una preeminencia mucho mayor, como la de 1990-1991, en la cual supuso el 94,9% de la legislación total aprobada. Los siguientes países que cuentan con una participación mayor del Ejecutivo sobre la legislación son Panamá, Honduras y México con un grado muy similar en torno al 60%¹³⁰.

¹²⁶ Estos datos se muestran en las tablas 15-27 del anexo. La columna «% sobre la legislación total aprobada» es el resultado de dividir las leyes aprobadas en la legislatura pertenecientes al Ejecutivo y al Legislativo entre las leyes aprobadas en total en esa legislatura y multiplicarlo por 100.

¹²⁷ Es importante destacar que influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo de un país. Un Congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población (Ugalde, 2003: 182).

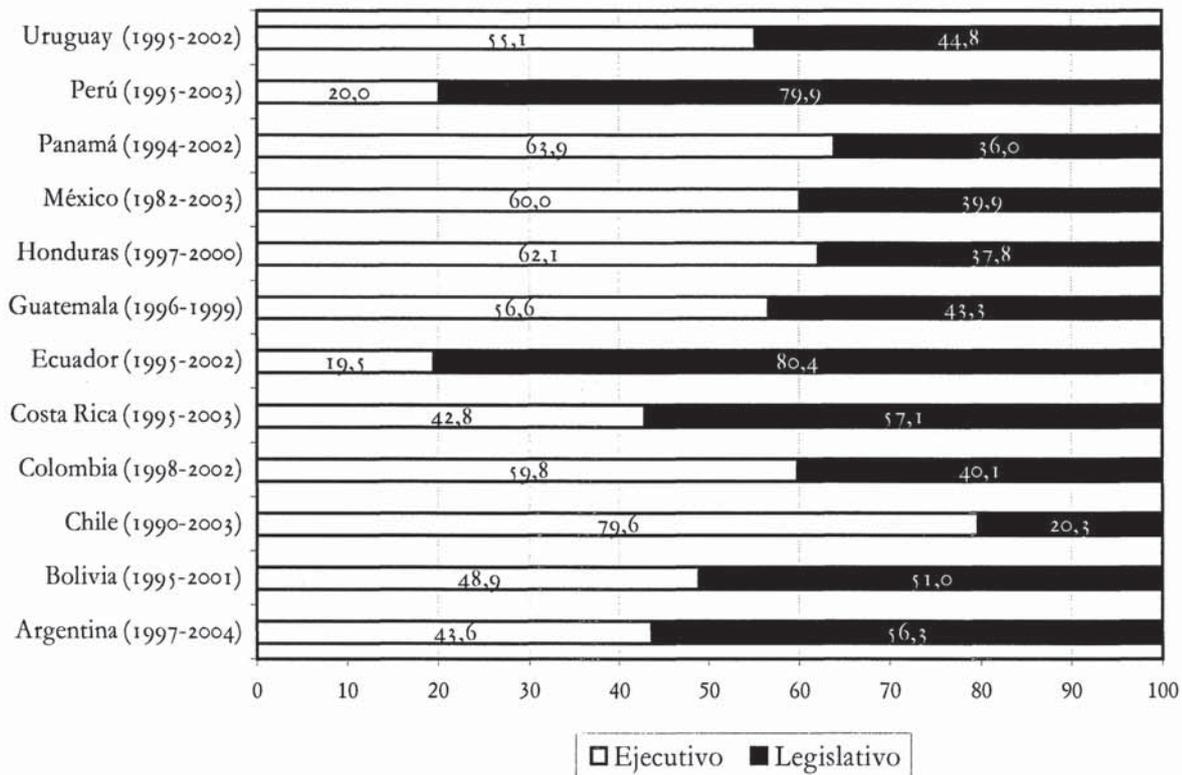
¹²⁸ Ugalde (2003: 187) ha propuesto, para el caso mexicano, un indicador más preciso que él denomina «influencia» y que viene dado, además de por la cantidad de iniciativas presentadas por legisladores que fueron aprobadas en relación al número total de iniciativas que se presentaron, por la cantidad de iniciativas presidenciales que fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo. Por lo tanto, su indicador mide la capacidad de los Congresos para efectuar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo.

¹²⁹ La capacidad de ejercer influencia sobre la legislación de un país por parte de los Ejecutivos no está sólo determinada por este indicador. Hay que unir, las prerrogativas que los diseños institucionales nacionales otorgan a los Presidentes tales como la delegación legislativa o la capacidad para decretar. Más sobre este tema en Carey y Shugart (1998).

¹³⁰ Para el período 1994-2002 fue del 64% en el caso de Panamá, en Honduras del 62% para el período 1997-2000 y en México desde 1982 a 2003 fue del 60%.

En el lado contrario, los Congresos que han mostrado más influencia sobre las leyes aprobadas son el ecuatoriano y el peruano, en ambos países en torno al 80% de la legislación aprobada fue de iniciativas surgidas de legisladores¹³¹. En cuanto a los países que muestran una tendencia más igual en la participación legislativa, son Argentina y Bolivia¹³², con una ligera preeminencia sobre las leyes aprobadas por parte de los legisladores¹³³ y Uruguay, Colombia y Guatemala, donde la superioridad se inclina hacia el Ejecutivo¹³⁴.

Gráfico 2.5: PORCENTAJE PROMEDIO QUE REPRESENTA LA LEGISLACIÓN APROBADA DE INICIATIVAS DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE EL TOTAL DE LAS LEYES EN EL PERÍODO INDICADO



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de legislación del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo».

¹³¹ 80,4% en el caso de Ecuador para el período 1995-2002 y 80% en Perú para 1994-2003.

¹³² Anteriormente hemos mencionado que el peso del Ejecutivo sobre la legislación también depende de la capacidad de impulsar decretos y de si efectivamente los Gobiernos la ejercen. Para el caso boliviano contamos con datos: el Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) emitió 1187 decretos en un período en el que el Congreso aprobó 295 leyes. Es decir, el 80% de la legislación fueron decretos. En cuanto al período de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997-2002), el Ejecutivo emitió 1491 decretos y el Congreso aprobó 630 leyes, lo que indica que el 70,29% de la legislación correspondió a decretos.

¹³³ En Argentina (1997-2004) el 56,3% de la legislación aprobada fue de iniciativas congresuales, en Bolivia (1995-2001), el 51%.

¹³⁴ En Uruguay (1995-2002), el porcentaje que supuso las leyes de iniciativa de legisladores sobre la cantidad total aprobada fue del 45%, en Colombia (1998-2002), este porcentaje fue del 40,1% y en Guatemala (1996-2002) del 43,3%.

Si en vez de poner el foco de atención en el promedio del período analizado para cada país nos fijamos en las legislaturas (ver anexo), en 22, de las 85 que poseemos datos, las iniciativas de los legisladores han supuesto más del 60% de la legislación total aprobada¹³⁵, entre los que están todos los períodos legislativos ecuatorianos y peruanos. Si ponemos la barrera en el 50% son 37 las legislaturas en las que las leyes aprobadas de iniciativas presentadas por legisladores supusieron más de la mitad de las leyes aprobadas en total.

Por último, en relación a los países bicamerales y al peso que ejerce una y otra Cámara en la legislación no existe una tendencia clara. En Argentina y Uruguay las Cámara Bajas poseen un grado de participación mayor en la legislación aprobada que las Cámara Altas, esto es así para todo el período analizado, aunque cabe recordar que los diputados presentan una cantidad muy superior de proyectos que los senadores. En Chile, si bien ocurre algo parecido, hay legislaturas en las que las iniciativas de los senadores que se convirtieron en leyes representaron un mayor porcentaje sobre la legislación total del país que las de los diputados. Por último, Colombia representa el único caso de la región, de los que poseemos datos, en que el Senado, a partir de la legislatura de 1998, muestra un mayor grado de participación en la legislación que la Cámara de Representantes.

Consideramos que, con la información que hemos ofrecido, es difícil hacer generalizaciones acerca de que los Congresos tienen un papel secundario en el proceso legislativo, al menos para América Latina. Si bien hay países en los que el peso de la producción legislativa corresponde a los Gobiernos, también los hay en los que éste es compartido de forma igualitaria e, incluso, en los que la participación en las leyes aprobadas por parte del Congreso es superior a la participación del Poder Ejecutivo. Todo ello a pesar de que los Gobiernos tienen más capacidad y elementos técnicos para abordar el creciente número de demandas que los sistemas políticos contemporáneos tienen que afrontar y que, a menudo, exigen respuestas rápidas que los Parlamentos, por su reglamentación y procesos de negociación, asumen con dificultad.

V. CONCLUSIONES

El presente capítulo ha abordado la función legislativa en los países latinoamericanos resaltando el peso que el Poder Legislativo tiene en la misma, con lo que hemos puesto en cuestión algunas de las críticas en torno a la supuesta debilidad con la que enfrentan su tarea legislativa los Parlamentos. Para ello, se ha expuesto información ordenada acerca de cómo transcurre el procedimiento legislativo en

¹³⁵ Argentina (2000-2001: 64,97% y 2001-2002: 60,98%); Bolivia (1998-1999: 62,8%, 1999-2000: 68,9% y 2000-2001: 80,2%); Costa Rica (1997-1998: 66,4%, 2001-2002: 62,5% y 2002-2003: 63,5%); Ecuador (1995-1996: 76,9%, 1996-1997: 84,6%, 1997-1998: 78,1%, 1998-2000: 84,8%, 2000-2002: 76,9%); Perú (1995-1996: 79,1%, 1996-1997: 83,5%, 1997-1998: 79,8%, 1998-1999: 77,5%, 1999-2000: 61,1%, 2000-2001: 79,5%, 2001-2002: 85,4%, 2002-2003: 74,2%) y Uruguay (2002: 68,6%).

América Latina, de cuáles son las actitudes de los diputados hacia su función legislativa y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos en la misma.

En un primer apartado, nos hemos centrado en el proceso legislativo que es el mecanismo a través del cual la función legislativa toma forma. Hemos diferenciado en el proceso dos componentes fundamentales: el político, tratado con menor profundidad pero de una gran relevancia en el mismo y, abordado con más detalle, el componente estructural y legitimador, esto es el procedimiento legislativo. A través de la comparación sistemática de la normativa institucional se han ido trazando 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 un segundo apartado hemos explorado la importancia que dan los legisladores latinoamericanos a su tarea legislativa, comprobando que esta función es percibida como muy relevante. Si bien no pretendemos afirmar que la actitud en torno a una función sea causa de un buen cumplimiento de la misma, sí puede ser un indicador del esfuerzo con la que se afronta.

En el último apartado analizamos la actividad legislativa en tres aspectos: la productividad, el éxito y la participación legislativa, concluyendo que si bien es innegable el mayor éxito de los Poderes Ejecutivos, en cuanto a la proporción de leyes aprobadas sobre las presentadas, no es cierto que la participación de los Parlamentos en la legislación de los países sea débil. Es más, en varios de los casos analizados es superior a la de los Gobiernos.

Con este capítulo hemos pretendido resaltar la importancia que los Parlamentos tienen en la función legislativa de los países al constituirse en la instancia que otorga legitimidad a la legislación a través del procedimiento. Pero no sólo este elemento simbólico es relevante en el cumplimiento de la función legislativa. En los casos que nos ocupan, se une la importancia otorgada por los legisladores al cumplimiento de su función y el hecho de que su participación en la legislación, al menos en términos numéricos, es relativamente alta. Finalmente, no queremos negar la poderosa influencia que el Poder Ejecutivo ejerce en la tarea legislativa mediante una figura como es la de la legislación delegada. Nuestra intención es simplemente resaltar la labor legislativa de los Parlamentos latinoamericanos, no sólo como órganos legitimadores y ratificadores sino también como instituciones que tienen capacidad, y que en la mayoría de los países la ejercen, para participar activamente en el proceso y la producción legislativa.

ANEXO CAPÍTULO 2

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

(Relación entre el número de proyectos presentados y el número de leyes aprobadas).

Tabla 2.1: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (ARGENTINA, BOLIVIA Y CHILE)

Legislatura	<i>Argentina</i>			<i>Bolivia</i>			<i>Chile</i>		
	Iniciativas totales	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1990-1991							208	75	36,0
1991-1992							318	108	34,0
1992-1993							306	110	36,0
1993-1994				282	61	21,7	228	117	51,3
1994-1995				216	69	32,0	361	151	41,9
1995-1996				190	44	23,1	275	119	43,2
1996-1997				149	82	55,0	171	70	41,0
1997-1998	1948	170	8,8	199	102	51,2	151	67	44,4
1998-1999	2326	163	7,0	264	94	35,6	146	68	46,5
1999-2000	2240	150	6,7	316	149	47,1	158	69	43,7
2000-2001	2412	179	7,4	429	163	38,0	190	64	33,7
2001-2002	2464	123	4,5	269	186	69,1	217	71	32,7
2002-2003	3161	126	4,0	132	12	9,1	290	77	26,5
2003-2004	2288	75	3,2						

Tabla 2.2: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR)

Bienio	<i>Colombia</i>			<i>Costa Rica</i>			<i>Ecuador</i>			
	Iniciativas totales	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	
1995-1996				357	95	26,7	301	26	66	8,7
1996-1997				297	68	22,9	332	39	26	11,7
1997-1998				262	128	48,8	440	76	49	17,3
1998-1999				395	73	18,5	511	83	18	16,2
1999-2000				419	127	30,3				
2000-2001				405	101	25,0				
2001-2002				360	176	48,9	445	68	42	15,3
2002-2003	297	98	33,0	525	74	14,1				
2003-2004	276	110	39,8							

** Leyes aprobadas durante el período que fueron iniciadas en otras legislaturas. No han sido introducidas en el cálculo del porcentaje de aprobación.

1996-1997, 15 son del período (1995-96) y todas de iniciativas presentadas por legisladores

1997-1998, 35 son del período 1996-1997, 3 de iniciativa del Ejecutivo y 32 de iniciativa legislativa, 9 son de la legislatura 1995-1996 todas de legisladores.

1998-2000, de las 18, 9 son del período 1996-1997 todas de legisladores, 7 del período 1996-1997, 1 del período 1995-1996 y 1 de otro período. Todas de iniciativa del Congreso.

2000-2002, de las 42, 38 son del período 1998-2000, 36 de legisladores, 1 de la Procuraduría General del Estado y 1 de la Contraloría General del Estado. 2 son del período 1997-1998 de iniciativa de legisladores y 2 de otros períodos.

Tabla 2.3: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (NICARAGUA, MÉXICO Y PANAMÁ)

Legislatura	<i>Nicaragua</i>			<i>México</i>			<i>Panamá</i>		
	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1982-1985					164	46,6			
1985-1988				352	223	41,3			
1988-1991				540	131	44,5			
1991-1994				294	167	61,4			
1994-1995							93	50	35,0
1995-1996				260	109	42,0	133	77	36,6
1996-1997							96	41	30,0
1997-1998	96	36	37,5				125	74	37,2
1998-1999	113	20	17,7	636	174	27,3	121	93	43,4
1999-2000	122	27	22,1				110	41	27,1
2000-2001	134	50	37,3				168	66	39,2
2001-2002	90	25	27,8	1215	250	20,6	178	75	42,1
2002-2003									

Tabla 2.4: PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (PERÚ Y URUGUAY)

Legislatura	<i>Perú</i>			<i>Uruguay</i>		
	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación	Iniciativas	Proyectos Aprobados	% Aprobación
1995-1996	1522	240	15,8	279	107	38,5
1996-1997	1324	432	32,6	219	100	45,6
1997-1998	969	267	27,5	312	125	40,0
1998-1999	1173	359	30,6	279	112	40,1
1999-2000	822	194	23,6	201	59	29,3
2000-2001	1966	450	22,8	420	168	40,0
2001-2002	3405	1189	34,9	350	153	44,5
2002-2003	4286	551	12,8			

ÉXITO LEGISLATIVO

(Relación entre el número de iniciativas que presenta un actor y la cantidad final de las mismas que son aprobadas).

Tabla 2.5: ÉXITO LEGISLATIVO (ARGENTINA)

Legislatura	<i>Argentina</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1997-1998	163	83	51,0	1.363	51	3,8	410	37	9,0	1.773	88	4,9
1998-1999	125	75	60,0	1.759	59	3,3	420	28	6,7	2.179	87	4,0
1999-2000	127	64	50,4	1.363	51	3,8	477	32	6,7	1.840	83	4,5
2000-2001	88	62	70,4	1.828	89	5,0	495	26	5,2	2.323	115	5,0
2001-2002	86	48	55,9	1.796	50	2,8	579	25	4,3	2.375	75	3,1
2002-2003	96	51	53,1	2.160	39	1,9	897	34	3,8	3.057	73	2,4
2003-2004	76	44	57,9	1.476	19	1,3	721	12	1,6	2.197	31	1,4

Tabla 2.6: ÉXITO LEGISLATIVO (BOLIVIA)

Legislatura	<i>Bolivia</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1996-1997	38	32	84,2	60	7	11,6
1997-1998	68	59	86,8	130	26	20,0
1998-1999	50	35	70,0	214	59	27,5
1999-2000	33	23	69,7	173	51	29,4
2000-2001	33	16	48,5	319	65	20,3

Tabla 2.7: ÉXITO LEGISLATIVO (CHILE)

Legislatura	<i>Chile</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1990-1991	95	75	78,9	101	4	3,96	12	0	0	113	12	10,6
1991-1992	157	88	56,1	126	12	9,5	35	6	17,1	161	41	25,5
1992-1993	164	95	57,9	105	24	22,9	34	7	20,6	139	41	29,5
1993-1994	143	101	70,6	49	6	12,2	34	8	23,5	83	42	50,6
1994-1995	142	109	76,8	148	25	16,9	68	15	22,0	216	83	38,4
1995-1996	123	96	78,0	91	13	14,3	58	8	13,8	140	66	44,3
1996-1997	63	53	84,1	63	14	22,2	42	2	4,7	105	44	41,9
1997-1998	63	54	85,7	44	7	15,9	41	4	9,7	85	45	52,9
1998-1999	58	51	87,9	65	10	15,4	20	5	25,0	85	25	29,4
1999-2000	61	44	72,1	61	10	16,4	33	13	39,4	94	46	48,9
2000-2001	63	49	77,8	98	7	7,1	26	6	23,1	124	32	25,8
2001-2002	76	54	71,1	83	8	9,6	55	7	12,7	138	62	44,9
2002-2003	105	59	56,2	148	5	3,4	44	11	25,0	192	55	28,6

Tabla 2.8: ÉXITO LEGISLATIVO (COSTA RICA)

Legislatura	<i>Costa Rica</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	74	47	63,5	283	48	17,0
1996-1997	60	31	51,7	237	37	15,6
1997-1998	56	43	76,8	206	85	41,3
1998-1999	80	48	60,0	315	25	7,9
1999-2000	80	51	63,8	339	76	22,4
2000-2001	63	48	76,2	342	53	15,5
2001-2002	80	66	82,5	280	110	39,3
2002-2003	58	27	46,6	467	47	10,1

Tabla 2.9: ÉXITO LEGISLATIVO (ECUADOR)

Legislatura	<i>Ecuador</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	16	6	37,5	282	20	7,1
1996-1997	19	6	31,6	308	33	10,7
1997-1998	37	16	43,2	396	57	14,4
1998-2000	27	12	44,4	465	67	14,4
2000-2002	40	15	37,5	376	50	13,3

Tabla 2.10: ÉXITO LEGISLATIVO (MÉXICO)

Legislatura	<i>México</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1982-1985	155	151	97,4	197	13	6,6
1985-1988	188	186	98,9	352	37	10,5
1988-1991	85	82	96,5	209	49	23,4
1991-1994	135	133	98,5	134	33	24,6
1994-1997	84	83	98,8	165	25	15,2
1997-2000	44	36	81,8	567	137	24,2
2000-2003	52	50	96,2	1077	185	17,2

Tabla 2.11: ÉXITO LEGISLATIVO (PANAMÁ)

Legislatura	<i>Panamá</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1994-1995	47	35	42,7	46	17	27,0
1995-1996	78	61	78,2	52	18	25,8
1996-1997	60	33	55,0	35	21	37,5
1997-1998	73	56	43,4	48	25	34,2
1998-1999	92	85	48,0	25	12	32,4
1999-2000	24	21	87,5	82	30	36,5
2000-2001	42	35	83,3	124	36	29,0
2001-2002	52	32	61,5	123	43	35,0

Tabla 2.12: ÉXITO LEGISLATIVO (PERÚ)

Legislatura	<i>Perú</i>					
	Ejecutivo			Diputados		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995-1996	79	49	67,1	1404	186	13,24
1996-1997	88	70	79,5	1186	353	30,0
1997-1998	61	53	86,8	892	209	23,4
1998-1999	97	80	82,4	1055	275	26,0
1999-2000	96	75	78,1	713	118	16,5
2000-2001	171	90	52,6	1746	350	20,0
2001-2002	239	173	72,3	3050	1011	33,1
2002-2003	190	139	73,1	4028	400	9,9

Tabla 2.13: ÉXITO LEGISLATIVO (URUGUAY)

Legislatura	<i>Uruguay</i>											
	Ejecutivo			Diputados			Senadores			Total Congreso		
	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%	Iniciativas	Ley	%
1995	78	61	78,2	147	36	24,0	54	10	18,5	201	46	22,9
1996	81	59	73,0	109	31	28,0	19	10	52,6	128	41	32,0
1997	115	84	73,0	147	35	24,0	50	6	12	197	41	20,8
1998	113	76	67,2	129	28	22,0	37	8	21,6	166	36	21,7
1999	100	42	42,0	76	9	12,0	31	8	25,8	107	17	15,9
2000	137	113	82,4	225	49	22,0	58	6	10,3	283	55	19,4
2001	128	102	79,7	153	37	24,0	69	17	24,6	222	54	24,3
2002	107	53	49,5	162	9	5,6	72	11	15,3	234	20	8,5

PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

(Relación entre las leyes aprobadas de iniciativa de un determinado actor sobre el total de las leyes aprobadas).

Tabla 2.14: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (ARGENTINA)

Legislatura	<i>Argentina</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1997-1998	83	48,5	51	29,8	37	21,6	88	51,46	171
1998-1999	75	46,3	59	36,4	28	17,3	87	53,70	162
1999-2000	64	43,5	51	34,7	32	21,8	83	56,46	147
2000-2001	62	35,0	89	50,3	26	14,7	115	64,97	177
2001-2002	48	39,0	50	40,7	25	20,3	75	60,98	123
2002-2003	51	41,1	39	31,5	34	27,4	73	58,87	124
2003-2004	44	58,7	19	25,3	12	16,0	31	41,33	75

Tabla 2.15: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (BOLIVIA)

Legislatura	<i>Bolivia</i>				Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995-1996	36	94,7	2	5,3	38
1996-1997	32	82,1	7	17,9	39
1997-1998	59	69,4	26	30,6	85
1998-1999	35	37,2	59	62,8	94
1999-2000	23	31,1	51	68,9	74
2000-2001	16	19,8	65	80,2	81

Tabla 2.16: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (CHILE)

Legislatura	<i>Chile</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1990-1991	75	94,9	4	5,1	0	0,0	4	5,1	79
1991-1992	88	83,0	12	11,3	6	5,7	18	17,0	106
1992-1993	95	75,4	24	19,0	7	5,6	31	24,6	126
1993-1994	101	87,8	6	5,2	8	7,0	14	12,2	115
1994-1995	109	73,2	25	16,8	15	10,1	40	26,8	149
1995-1996	96	82,1	13	11,1	8	6,8	21	17,9	117
1996-1997	53	76,8	14	20,3	2	2,9	16	23,2	69
1997-1998	54	83,1	7	10,8	4	6,2	11	16,9	65
1998-1999	51	77,3	10	15,2	5	7,6	15	22,7	66
1999-2000	44	65,7	10	14,9	13	19,4	23	34,3	67
2000-2001	49	79,0	7	11,3	6	9,7	13	21,0	62
2001-2002	54	78,3	8	11,6	7	10,1	15	21,7	69
2002-2003	59	78,7	5	6,7	11	14,7	16	21,3	75

Tabla 2.17: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (COLOMBIA)

Legislatura	<i>Colombia</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1992	29	87,88	4	12,12	0	0,0	4	12,1	33
1993	38	52,78	18	25,00	12	16,7	30	41,7	72
1998	50	70,42	9	12,68	10	14,1	19	26,8	71
1999	41	66,13	9	14,52	10	16,1	19	30,6	62
2000	59	53,64	17	15,45	25	22,7	42	38,2	110
2001	29	42,65	9	13,24	27	39,7	36	52,9	68
2002	34	53,13	12	18,75	15	23,4	27	42,2	64

Tabla 2.18: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (COSTA RICA)

Legislatura	<i>Costa Rica</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995-1996	47	49,5	48	50,5	95
1996-1997	31	45,6	37	54,4	68
1997-1998	43	33,6	85	66,4	128
1998-1999	48	65,8	25	34,2	73
1999-2000	51	40,2	76	59,8	127
2000-2001	48	47,5	53	52,5	101
2001-2002	66	37,5	110	62,5	176
2002-2003	27	36,5	47	63,5	74

Tabla 2.19: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (ECUADOR)

Legislatura	<i>Ecuador</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995-1996	6	23,1	20	76,9	26
1996-1997	6	15,4	33	84,6	39
1997-1998	16	21,9	57	78,1	73
1998-2000	12	15,2	67	84,8	79
2000-2002	15	23,1	50	76,9	65

Tabla 2.20: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (GUATEMALA)

Legislatura	<i>Guatemala</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1996	71	49,0	47	32,41	145
1997	64	47,4	68	50,3	135
1998	67	65,0	35	34,0	103
1999	28	52,0	26	48,1	54

Tabla 2.21: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (HONDURAS)

Legislatura	<i>Honduras</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1997	131	57,4	91	40,0	228
1998	219	67,5	87	27,0	324
1999	112	54,4	84	40,7	206
2000	67	52,0	60	46,5	129

Tabla 2.22: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (MÉXICO)

Legislatura	<i>México</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1982-1985	151	92,1	13	7,9	164
1985-1988	186	83,4	37	16,6	223
1988-1991	82	62,6	49	37,4	131
1991-1994	133	80,1	33	19,9	166
1994-1997	83	76,9	25	23,1	108
1997-2000	36	20,8	137	79,2	173
2000-2003	50	21,3	185	78,7	235

Tabla 2.23: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (PANAMÁ)

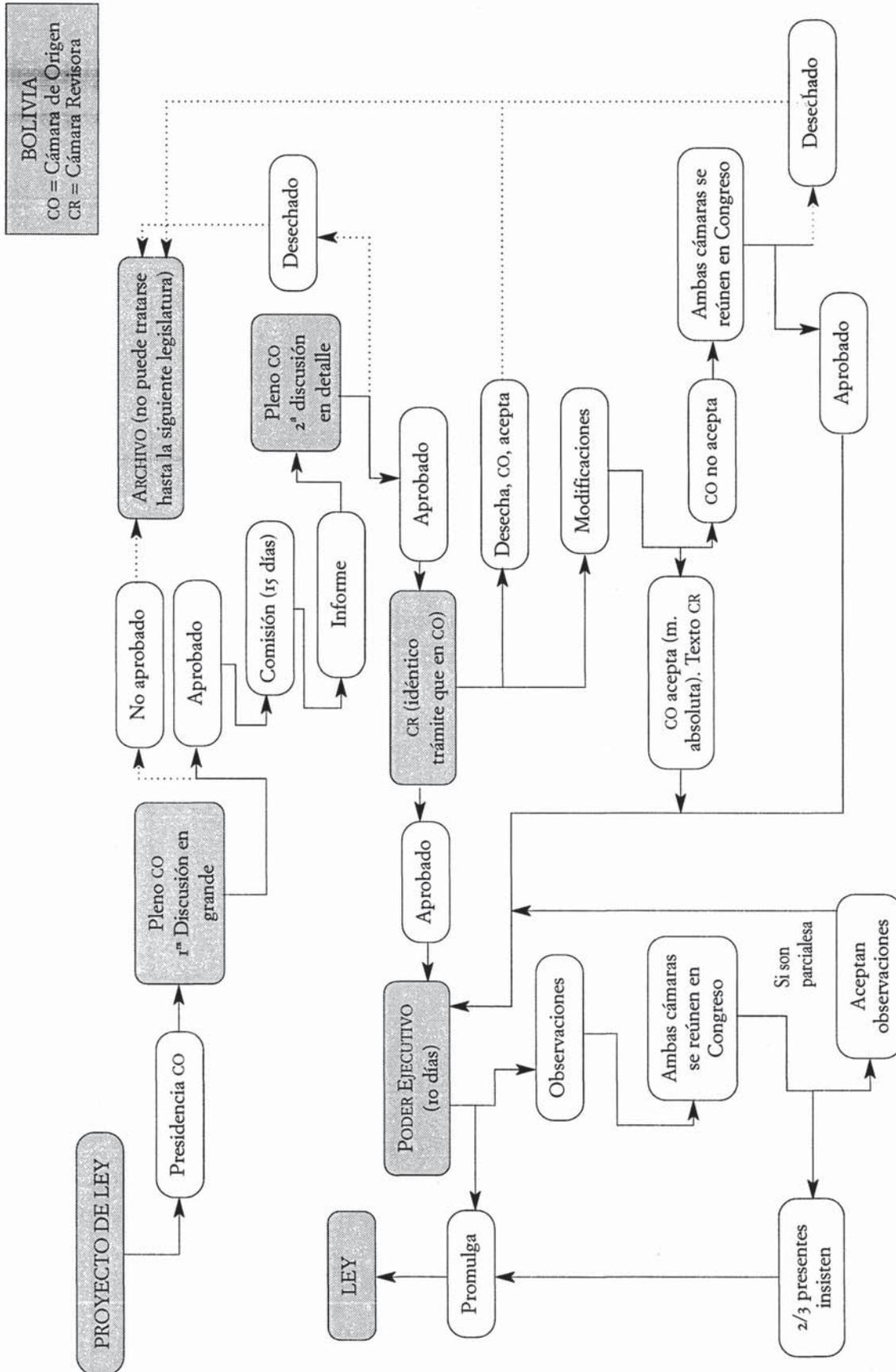
Legislatura	<i>Panamá</i>				
	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1994-1995	35	67,3	17	32,7	52
1995-1996	61	77,2	18	22,8	79
1996-1997	33	61,1	21	38,9	54
1997-1998	56	69,1	25	30,9	81
1998-1999	85	87,6	12	12,4	97
1999-2000	21	41,2	30	58,8	51
2000-2001	35	49,3	36	50,7	71
2001-2002	32	42,7	43	57,3	75

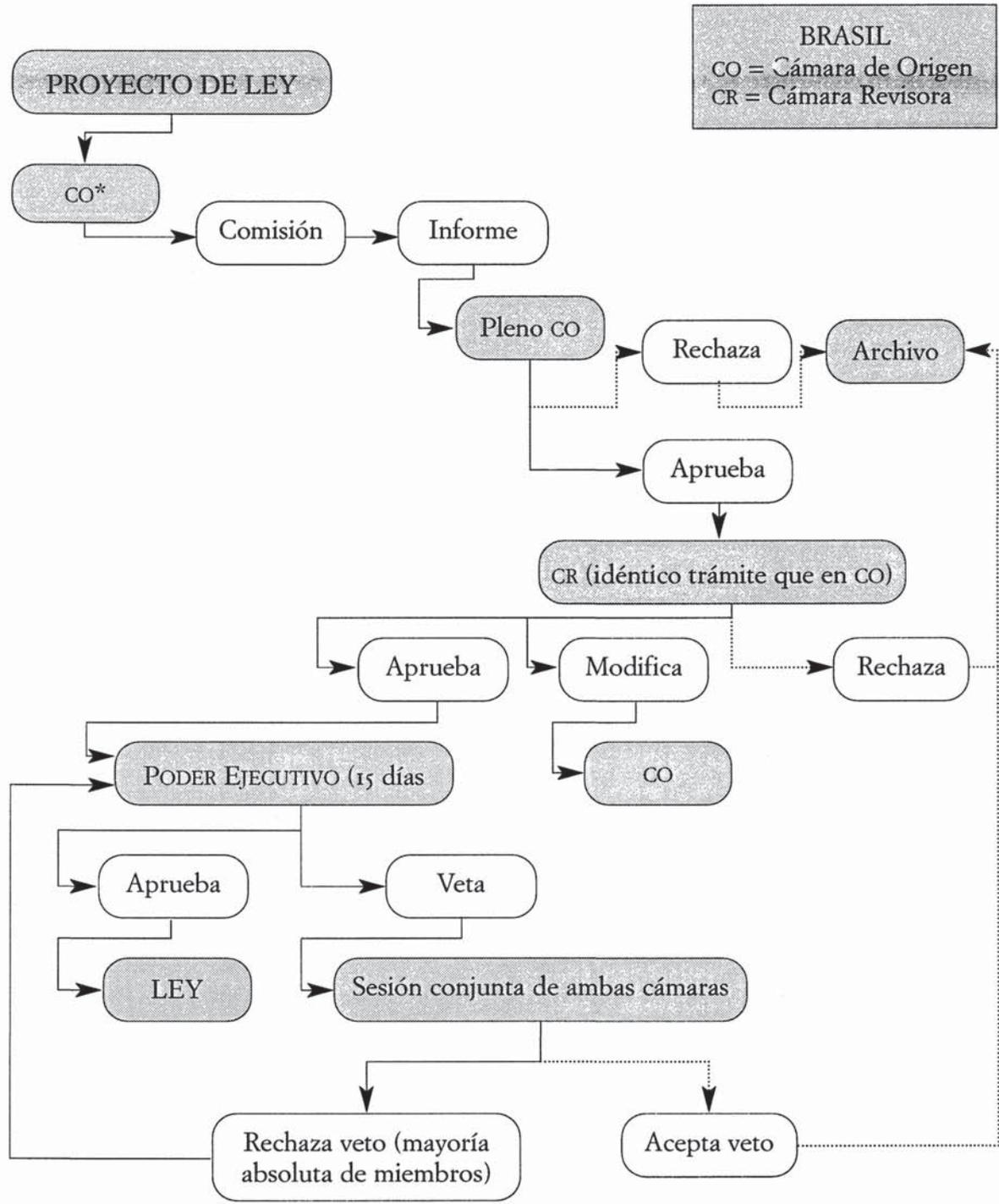
Tabla 2.24: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (PERÚ)

Legislatura	<i>Perú</i>					Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Ley	
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada		
1995-1996	49	20,9	186	79,1	235	
1996-1997	70	16,5	353	83,5	423	
1997-1998	53	20,2	209	79,8	262	
1998-1999	80	22,5	275	77,5	355	
1999-2000	75	38,9	118	61,1	193	
2000-2001	90	20,5	350	79,5	440	
2001-2002	173	14,6	1011	85,4	1184	
2002-2003	139	25,8	400	74,2	539	

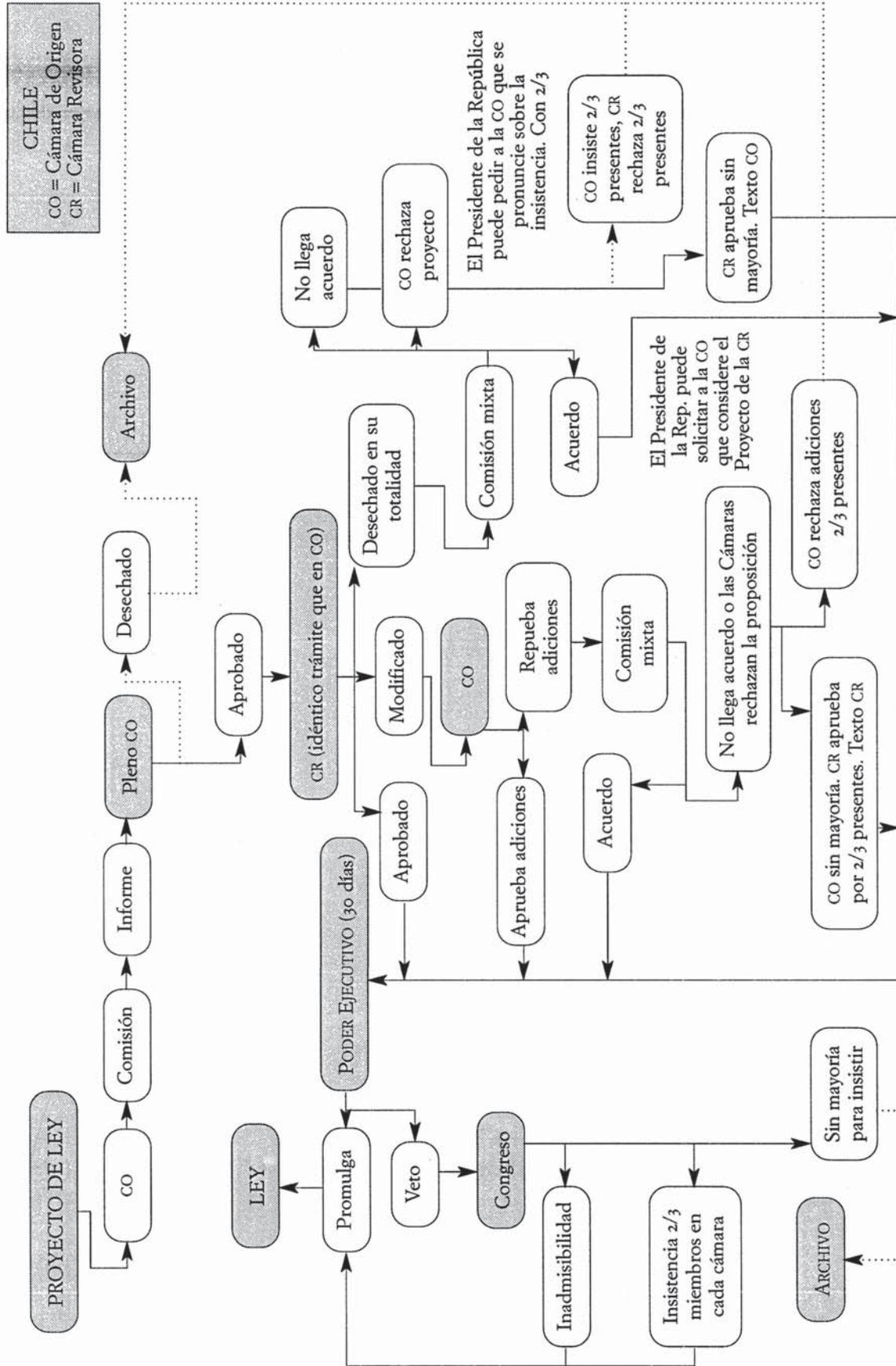
Tabla 2.25: PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA (URUGUAY)

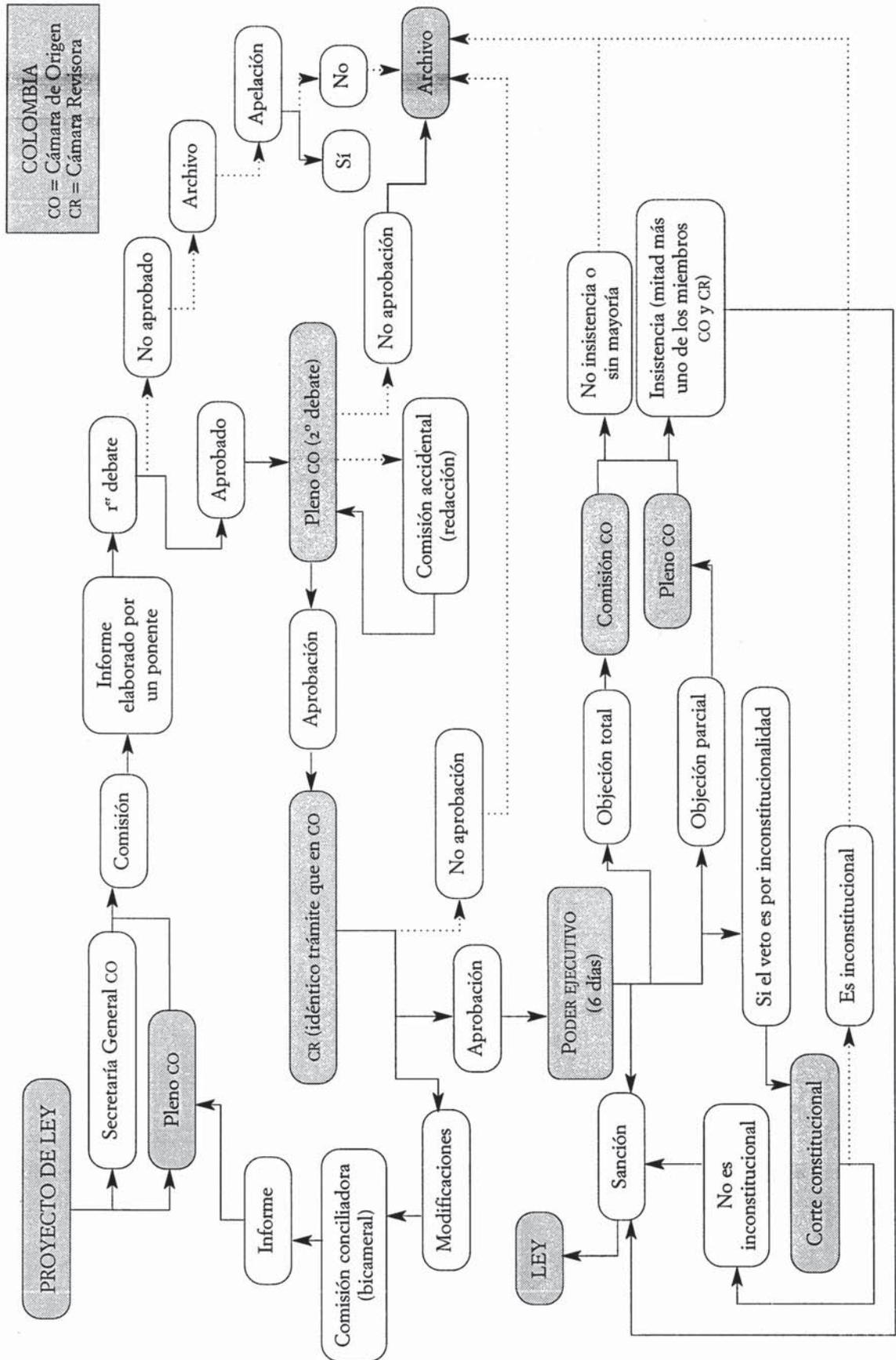
Legislatura	<i>Uruguay</i>								Total leyes
	Ejecutivo		Diputados		Senado		Congreso		
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1995	61	57,0	36	33,6	10	9,3	46	43,0	107
1996	59	59,0	31	31,0	10	10,0	41	41,0	100
1997	84	67,2	35	28,0	6	4,8	41	32,8	125
1998	76	67,9	28	25,0	8	7,1	36	32,1	112
1999	42	71,2	9	15,3	8	13,6	17	28,8	59
2000	113	67,3	49	29,2	6	3,6	55	32,7	168
2001	102	65,4	37	23,7	17	10,9	54	34,6	156
2002	107	31,4	162	47,5	72	21,1	234	68,6	341

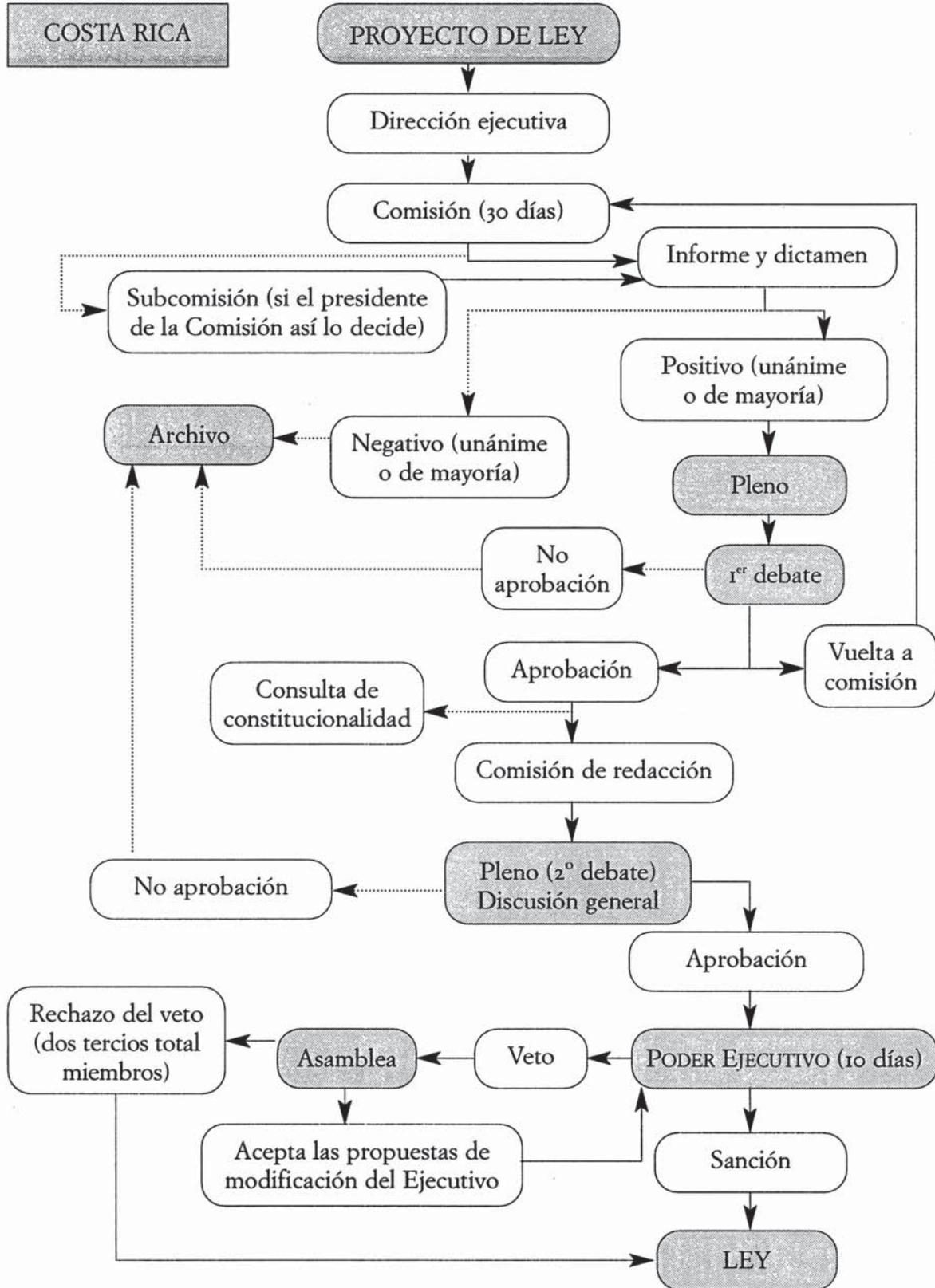


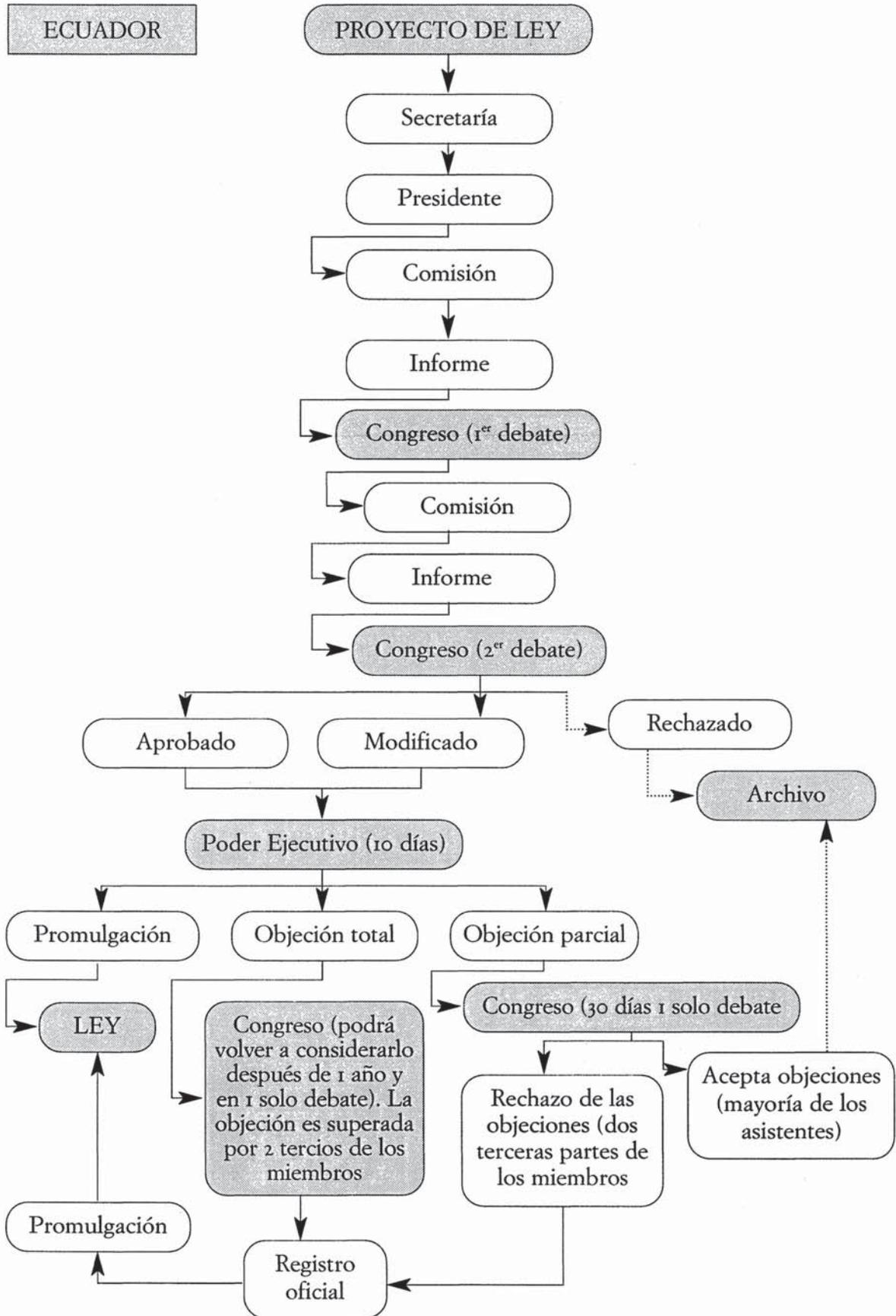


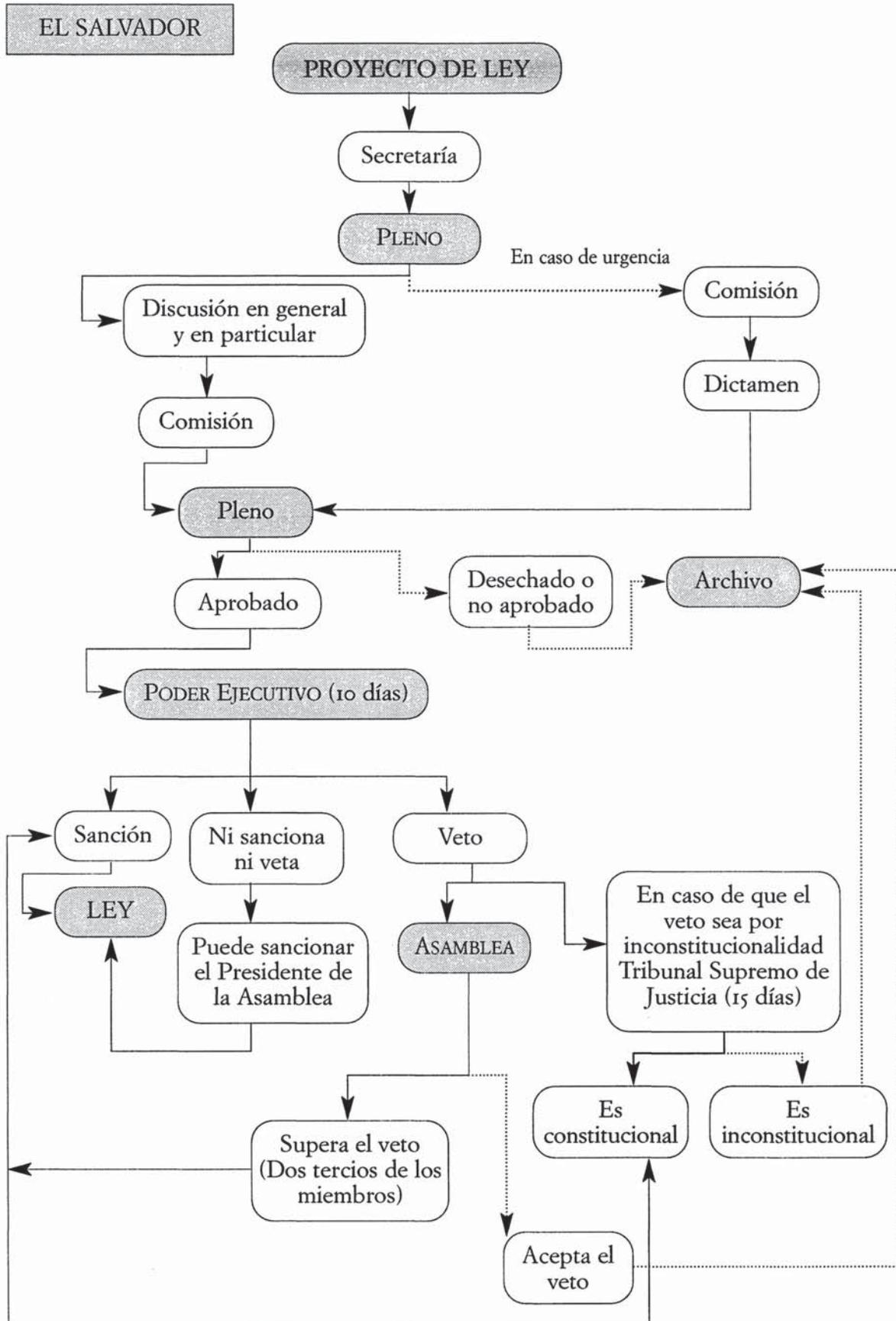
* Los proyectos de ley cuya iniciativa sea del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores se iniciarán en la Cámara de Diputados.

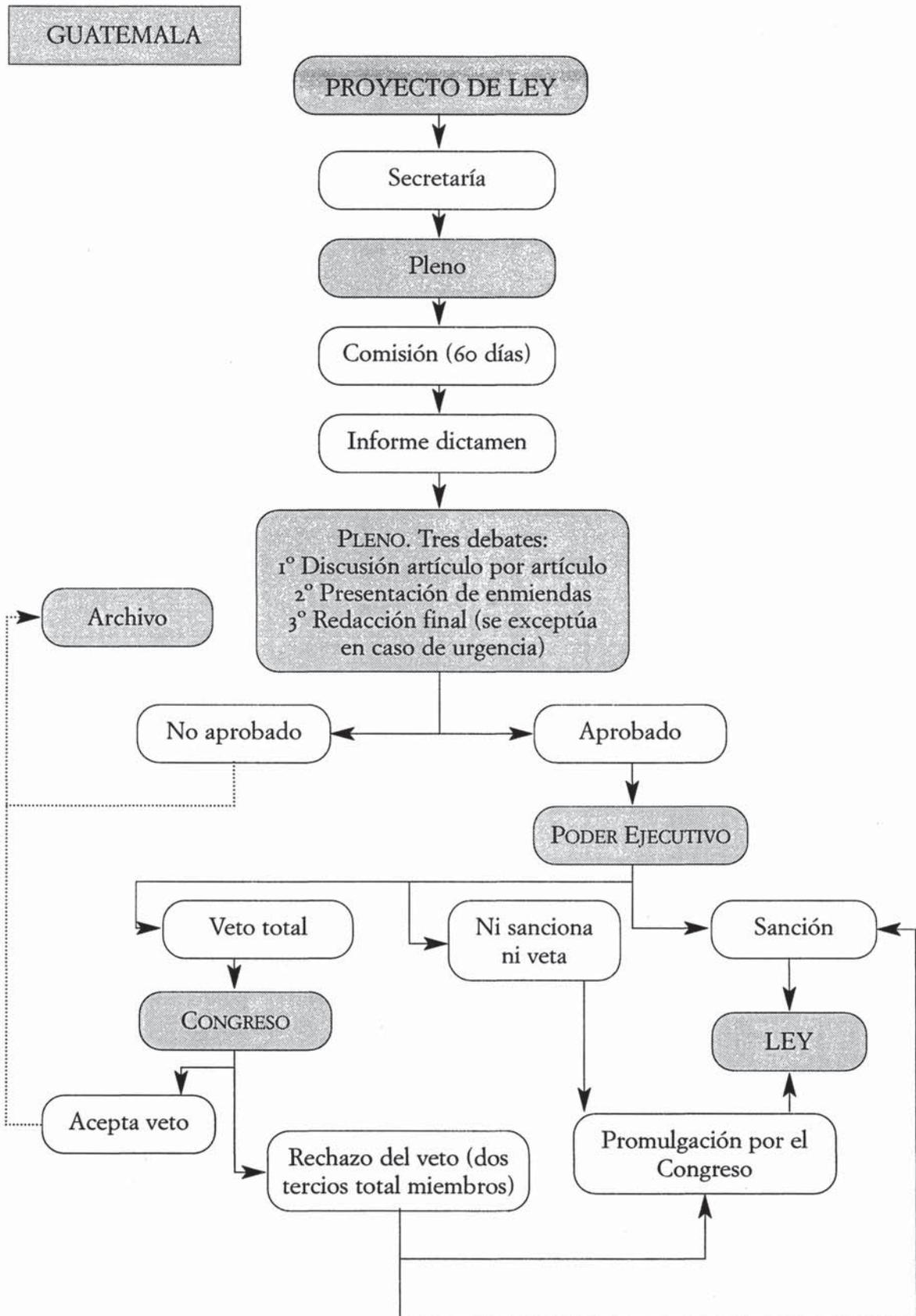


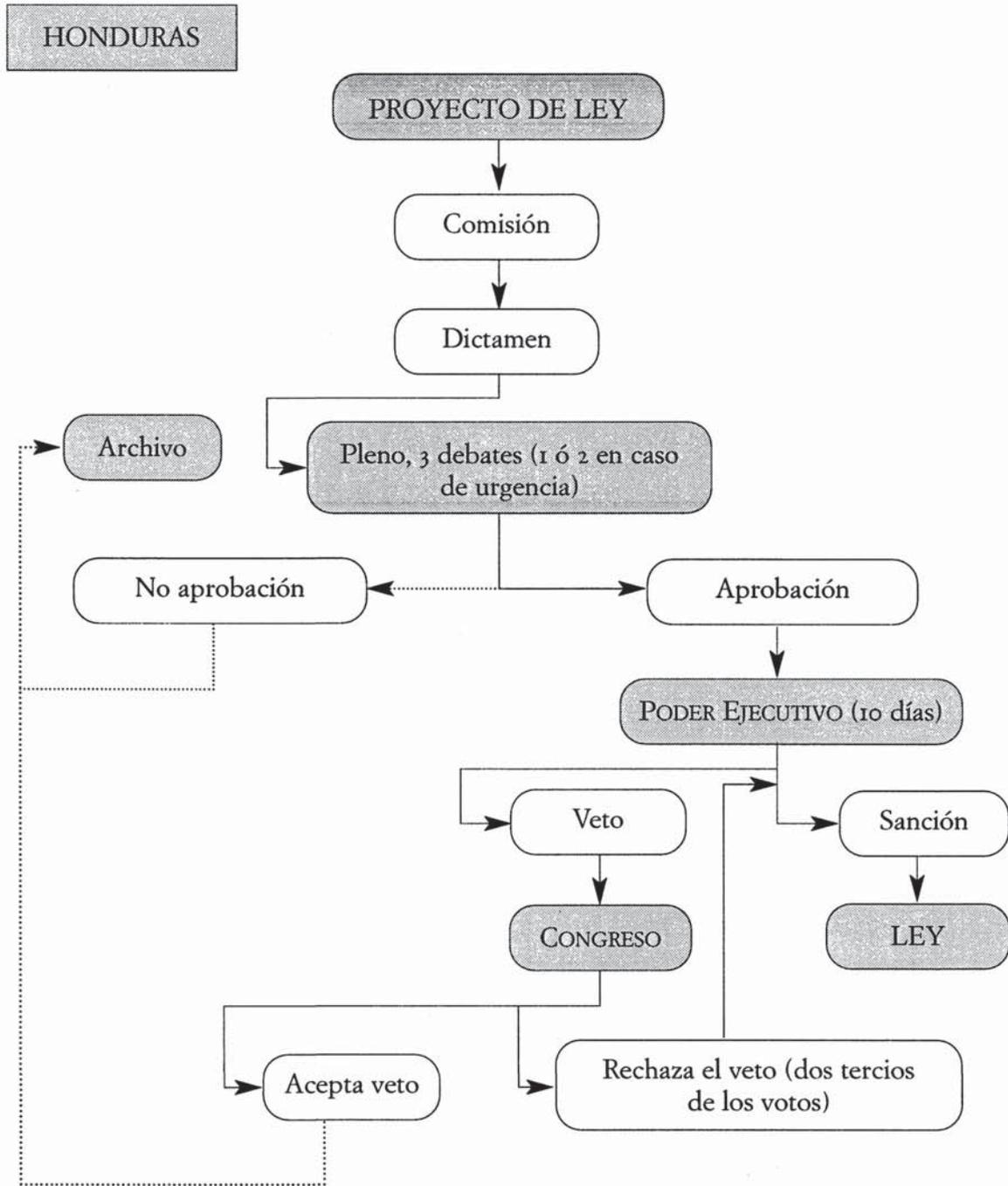


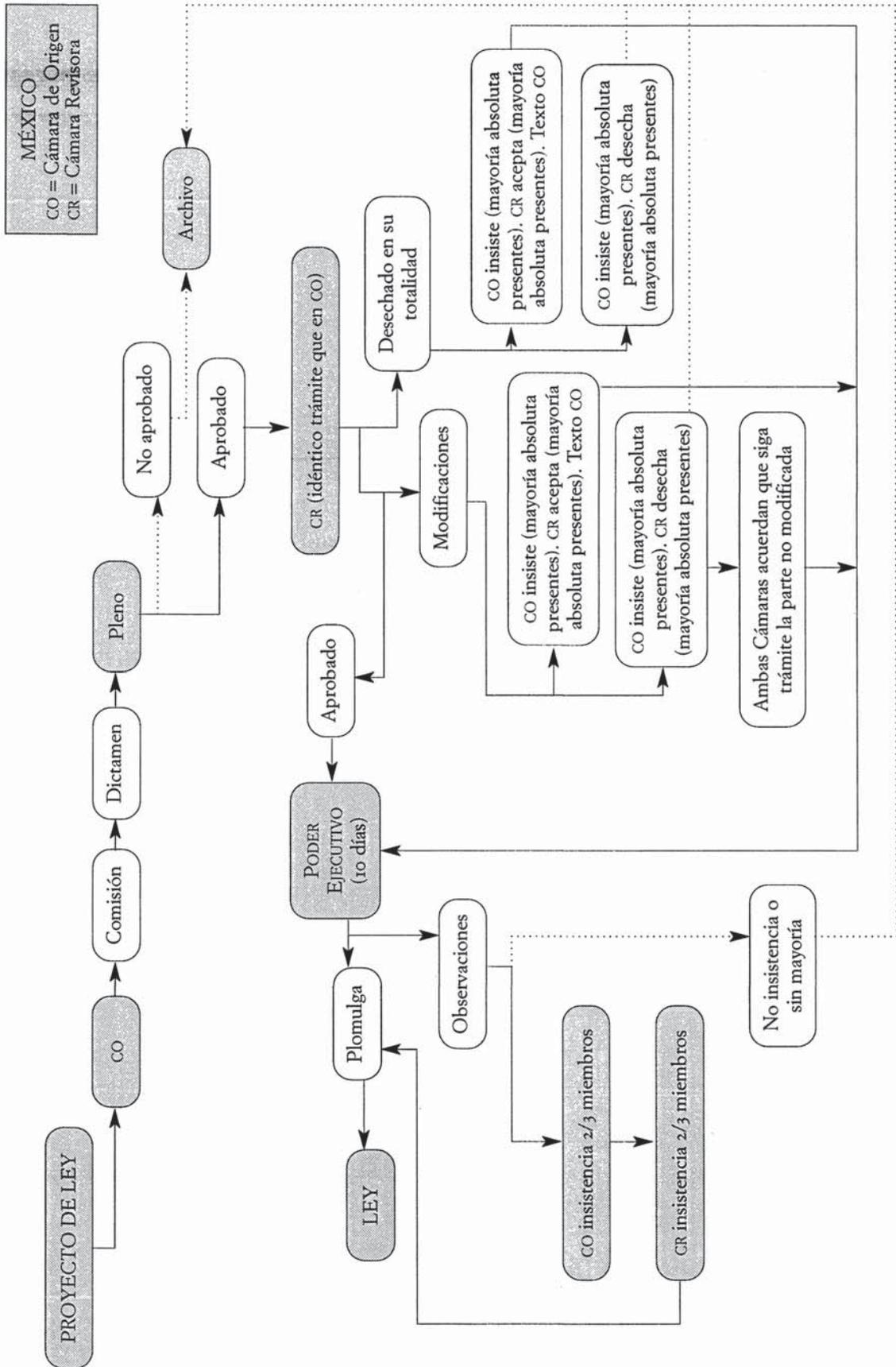


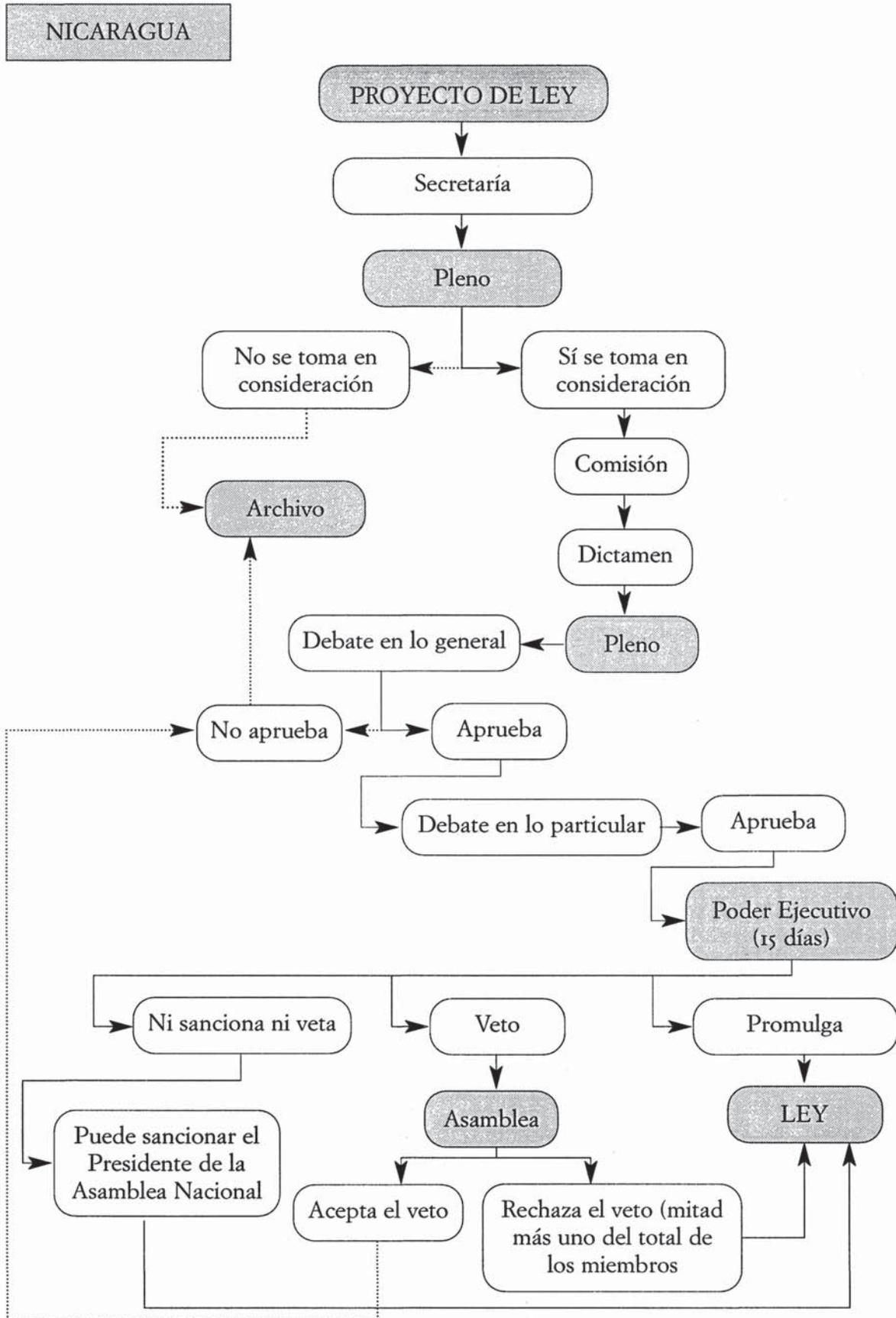


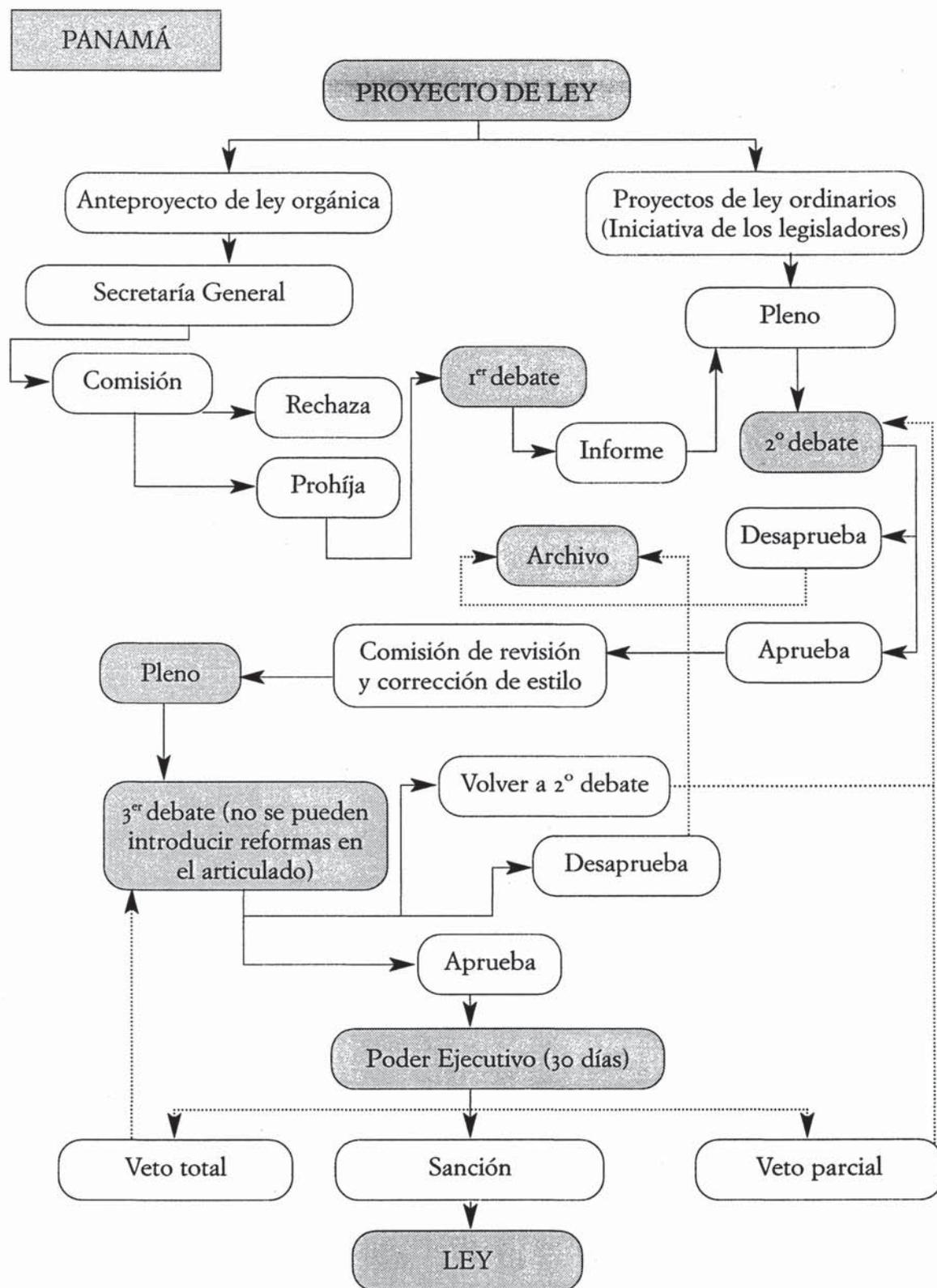




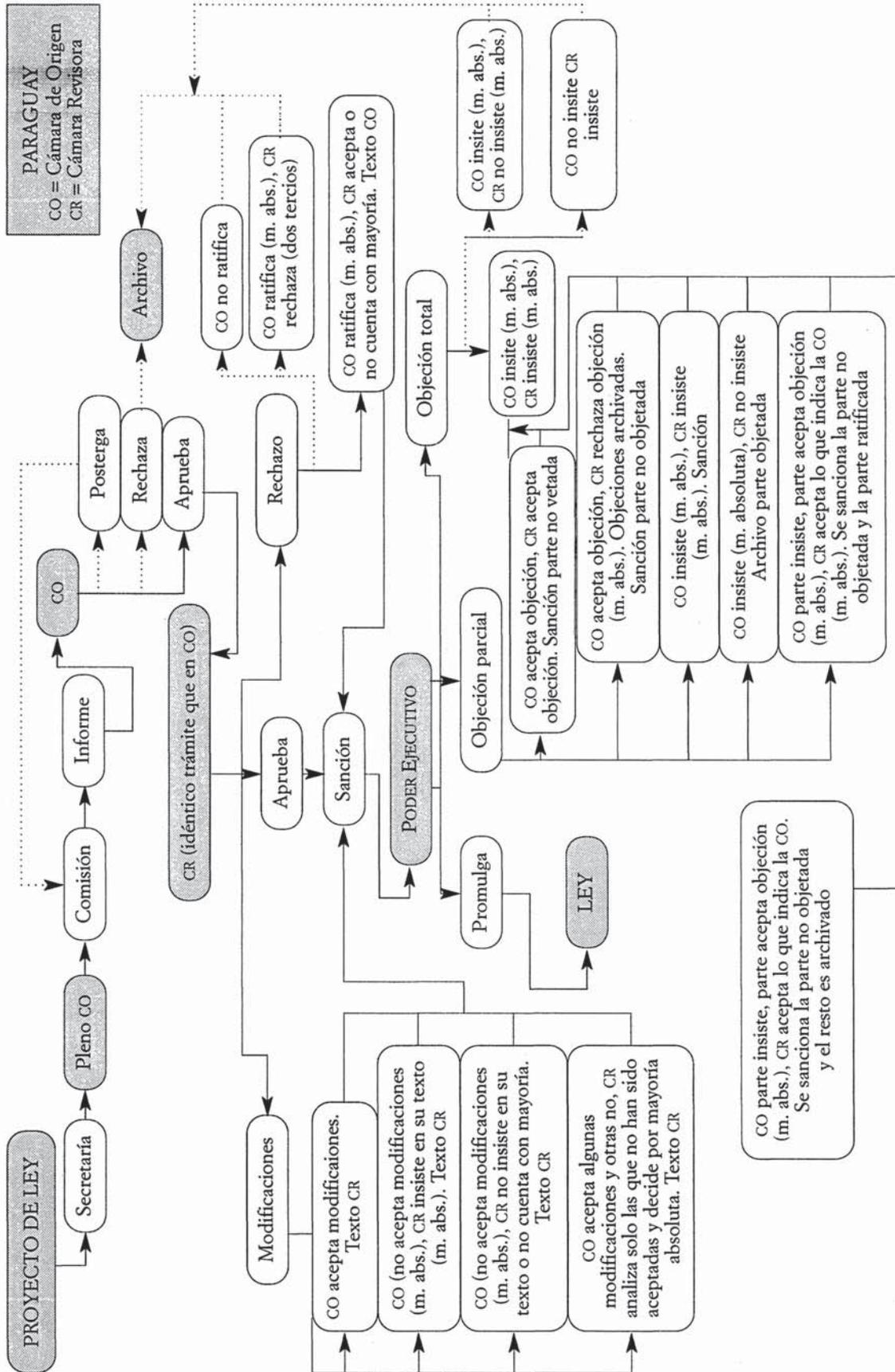


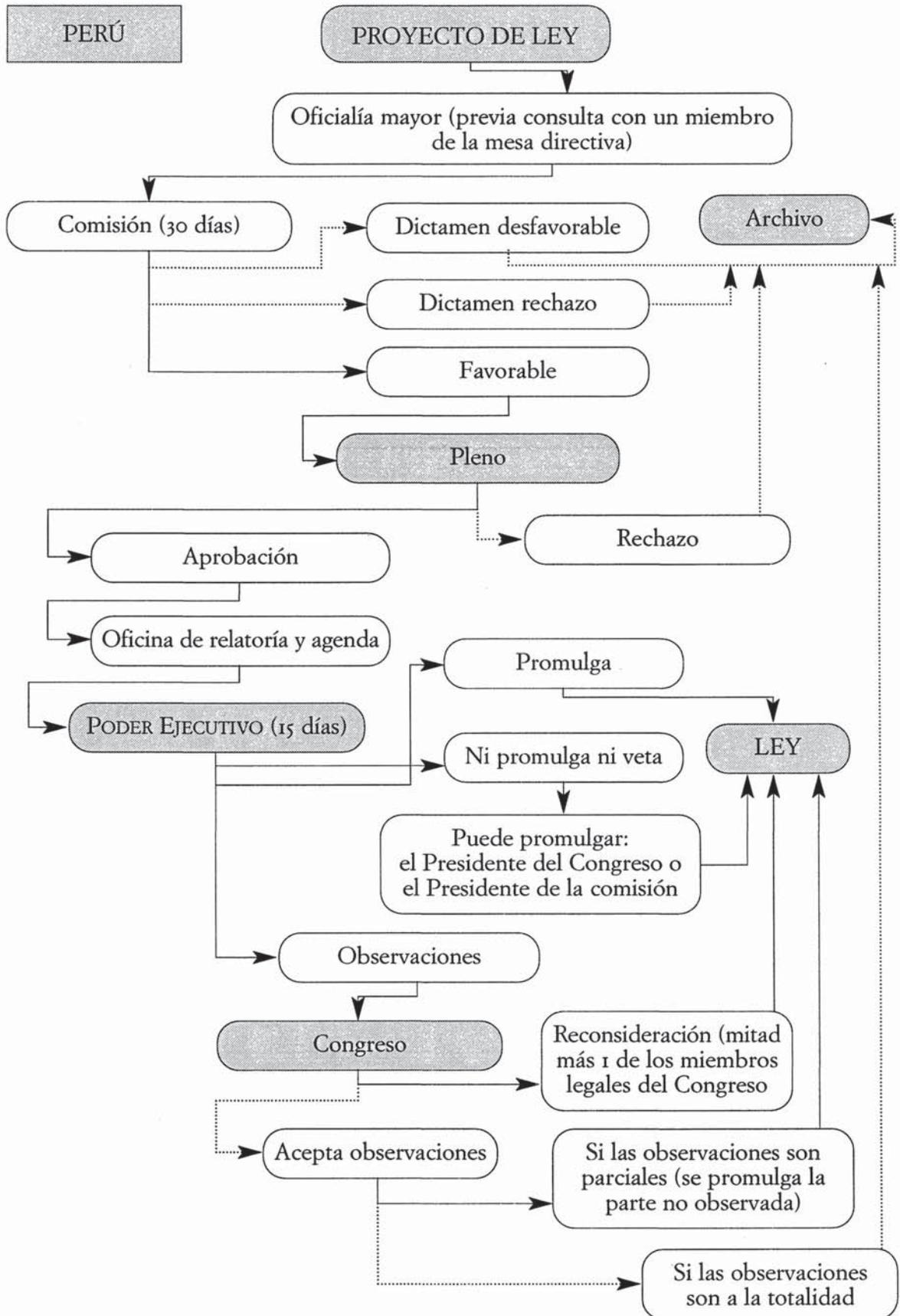


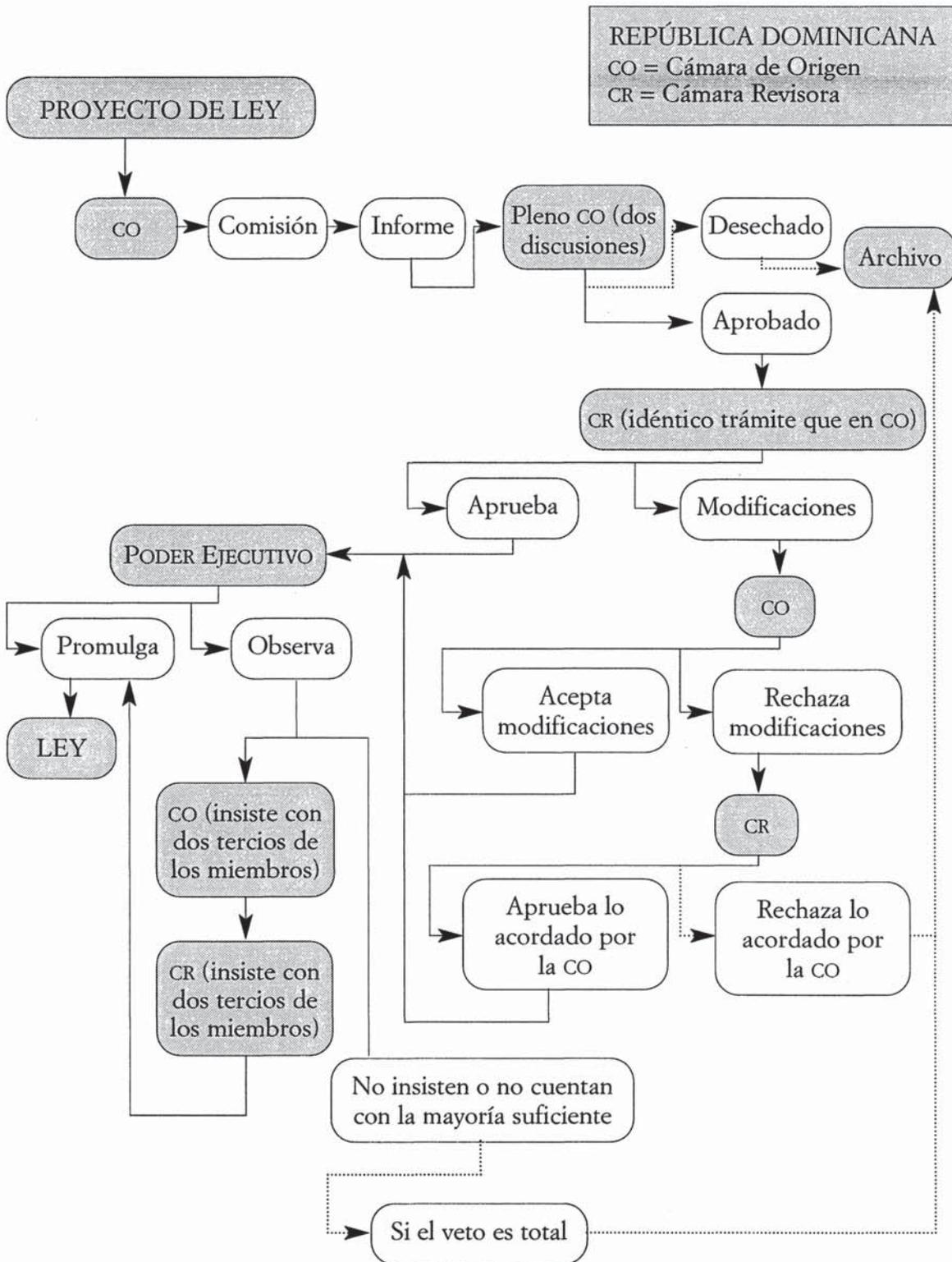


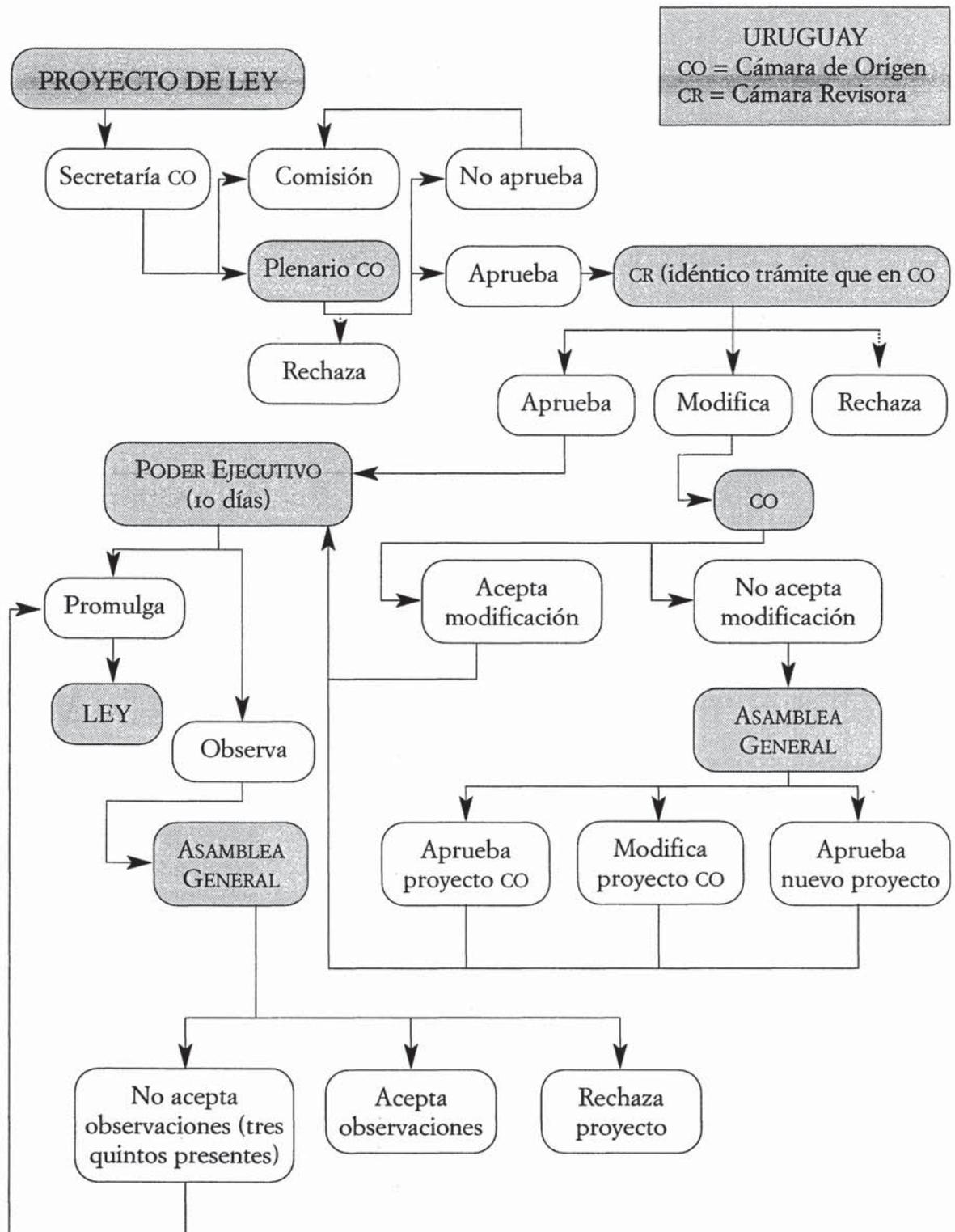


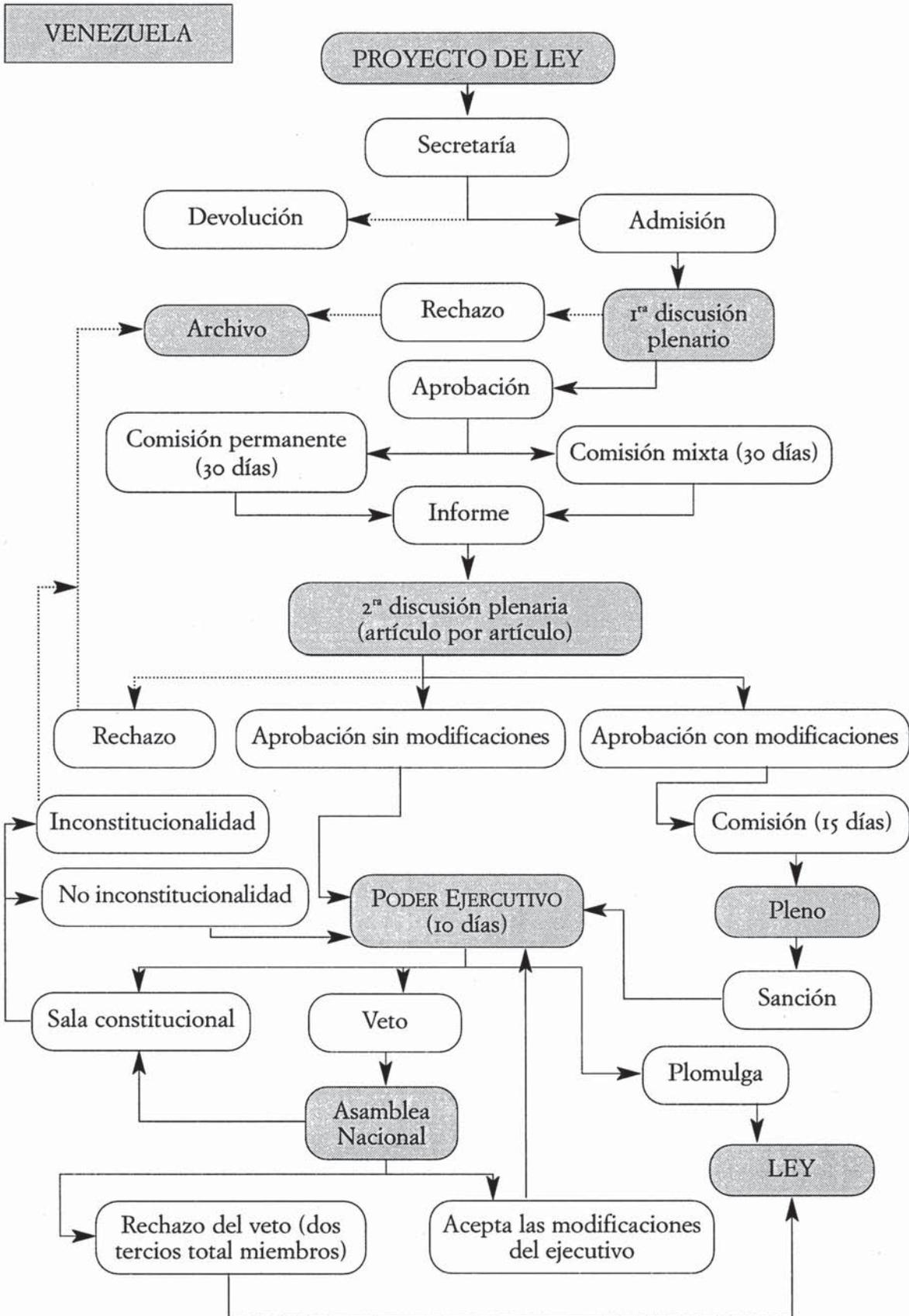
Para insistir un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República, se requerirá una votación favorable no menor de las dos terceras (2/3 partes de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa).











CONCLUSIONES FINALES

Como se ha citado en diferentes ocasiones a lo largo del presente libro, el estudio de los Parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado, en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región. La débil presencia se ha reflejado en la frecuente usurpación del Poder Legislativo por parte de dictaduras o de juntas militares cuando no por el dominio absoluto por parte de partidos de vocación hegemónica que adulteraban las funciones legislativas. Solamente tras el éxito de los procesos de transición a la democracia iniciados hace un cuarto de siglo es cuando los Parlamentos han adquirido una centralidad incuestionable.

Ello coincide con el avance de la Ciencia Política como disciplina que plantea enfoques al estudio de los Parlamentos desde diferentes ángulos a los llevados a cabo por el Derecho y de los que este libro ha pretendido ser fiel reflejo. La adopción de una visión neoinstitucional junto con el manejo de datos obtenidos de la propia actividad parlamentaria producen resultados fecundos que son el hilo conductor de las páginas anteriores.

En este libro se ha abordado el estudio de los Parlamentos latinoamericanos bajo el supuesto de que éstos no pueden ser entendidos de forma aislada ya que su funcionamiento está profundamente vinculado a su posición que les confiere la forma de gobierno. De ahí que las funciones y el ejercicio de los Legislativos estén marcados por la relación que mantienen con su «contraparté»: el Poder Ejecutivo. Es por esta razón por la que en el primer capítulo se introdujeron las principales líneas teóricas desarrolladas en el estudio de las formas de gobierno, centrándonos en el presidencialismo y tratando de reflejar las distintas estructuras de incentivos generadas por esta forma de gobierno característica de todos los países latinoamericanos.

El principal elemento que se consideró para el análisis fue que en los sistemas presidencialistas la división de poderes genera un esquema de interacciones que conlleva que el Poder Ejecutivo y el Legislativo se necesiten mutuamente a la vez que se controlen y compartan poder. En este esquema de gobierno, ambas ramas poseen autonomía en su funcionamiento y tienen legitimidad propia lo que puede provocar que cada una de ellas posea una agenda. El riesgo de los sistemas de gobierno con poderes separados está en que se puede llegar al bloqueo en el proceso de toma de decisiones si no se da la suficiente cooperación con el otro lo cual genera el riesgo de que las políticas públicas no tomen forma. Desde el punto de vista de los Poderes Legislativos esta forma de gobierno brinda mayores incentivos para que éstos mantengan una posición fuerte frente al Poder Ejecutivo ya que, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, carece de estímulos para sostener al Gobierno, que puede debilitarse en situaciones en las que los legisladores disputen espacios de poder al Ejecutivo.

En los capítulos siguientes del libro, teniendo presente el contexto presidencialista, se profundizó en las funciones clásicas de los Parlamentos (legislativa, fiscalizadora y representativa) en un intento de revelar, a partir de los diseños institucionales, la manera en la que toman forma. De modo que se exploraron los procedimientos a través de los cuales se expresan cada una de las funciones, intentando plasmar el momento en que lo político está más o menos presente así como los distintos escenarios que las reglas imponen para la actuación política, tanto del Gobierno, como de los miembros del Poder Legislativo.

La sanción de las leyes es quizá la ocupación más conocida de los Parlamentos. El objetivo del capítulo referente a la función legislativa fue dirimir si las críticas generalizadas acerca de la debilidad de la institución parlamentaria en el cumplimiento de esa función son certeras. Para lograrlo se analizó el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos, las actitudes de los diputados acerca de esta función y datos sobre la actividad legislativa y el papel de los Parlamentos y Gobiernos en la misma. Del examen del proceso legislativo latinoamericano se desprende que, además de otorgar la legitimación que implica el necesario paso de las leyes por el Parlamento, los Legislativos latinoamericanos poseen una gran variabilidad en sus procedimientos. Esta variabilidad, si bien no es un impedimento para el cumplimiento de su función legislativa, sí genera escenarios distintos de actuación de los actores políticos, traducidos en mecanismos más o menos arduos para ejercer influencia sobre la legislación, tal como queda reflejado en el capítulo.

Del análisis de las actitudes de los diputados latinoamericanos se evidenció que la función legislativa, en términos valorativos, no está en crisis ya que es percibida como muy relevante. Aunque no podemos concluir que la importancia otorgada a la misma tenga como efecto inmediato un buen cumplimiento de sus tareas legislativas si consideramos que es un indicador del esfuerzo con el que se afronta la función. Pero los datos que ayudan, de forma más esclarecedora, a concluir

que es un error afirmar la crisis de la función legislativa de los Parlamentos provienen de la misma actividad legislativa.

La información acerca de la productividad desveló, nuevamente, que existe una enorme variedad en el volumen de iniciativas y proyectos que reciben los Parlamentos latinoamericanos, marcada tanto por su tamaño, como por sus lógicas institucionales e históricas y, en algunos casos, por los ciclos electorales y la composición partidista del Parlamento. Además, se comprobó que no hay un vínculo claro en los países entre la cantidad de proyectos de ley que se presentan y la cantidad que se aprueban. Es decir, el mayor volumen de iniciativas no se traduce en un número mayor de leyes aprobadas.

Los datos expuestos también revelaron que los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los Gobiernos y que su éxito, medido a través del porcentaje de éstas que son aprobadas, es muy inferior al del Ejecutivo aunque, en términos comparados, la tasa de éxito de los Ejecutivos latinoamericanos está alejada de la que consiguen los Gobiernos europeos. Sin embargo, al fijar el foco de atención en la participación que el Legislativo y el Ejecutivo tienen en leyes aprobadas descubrimos que el porcentaje que representan las leyes del Ejecutivo sobre el total aprobado no es tan alto. Es más, en algunos países es ampliamente superior el del Legislativo.

Consideramos que este capítulo ha ayudado a desmontar o, al menos, matizar la idea de la preponderancia presidencial así como la consideración de que en los Parlamentos latinoamericanos la función legislativa está en crisis ya que los mismos no actúan solamente como instancias ratificadores y legitimadoras de las leyes sino que también participan y ejercen influencia en el proceso y la producción legislativa.

En lo referente a la función de control y a los instrumentos que los Poderes Legislativos latinoamericanos poseen para ejercer la fiscalización del Gobierno, se defendió la postura de que el control parlamentario es un control político. Por lo tanto se abordaron los procedimientos cuya puesta en marcha no sólo buscan la sanción del cargo sometido a control sino también el debilitamiento político del Gobierno. El Parlamento puede ejercer control a través de todas las actividades que realiza y necesita de la publicidad para lograr efectos, ya que el destinatario último son los ciudadanos que deciden a quien apoyan en las próximas elecciones. Como toda acción del Poder Legislativo, el control parlamentario debe seguir un procedimiento regulado institucionalmente y su puesta en marcha depende de variables políticas como la composición partidista del Parlamento o la filiación política del Ejecutivo.

Se analizaron concretamente diez instrumentos de control a partir de los cuales se construyó un índice que expresa la capacidad potencial con la que cuentan los Poderes Legislativos latinoamericanos para ejercer la fiscalización. No todos los países poseen todos los instrumentos de control y, en los casos en que están contemplados, hay elementos que potencian su poder como herramienta reflejando

la existencia de diferencias entre los mismos. Los países que han tenido reformas institucionales recientes parecen poseer mayores prerrogativas para ejercerlo.

Para el análisis de la representación política nos hemos centrado en el factor territorial con el fin de ofrecer una alternativa a los estudios centrados en los sistemas electorales y de partidos. El territorio como eje de análisis dentro de los esquemas de representación no ha sido muy estudiado y cuando así ha ocurrido se han llevado a cabo investigaciones desde una perspectiva más bien crítica ya que son analizados para mostrar los efectos de la sobre o subrepresentación del sistema electoral. Estimamos que es necesario retomar lo territorial a propósito de una serie de debates surgidos a raíz de la reforma de los modelos federales y de los procesos de descentralización así como ante la debilidad de otras formas de identidad política. En estos escenarios, lo territorial emerge como una manera precauteladora de los intereses de los grupos dentro del sistema político o de conseguir equilibrios dentro de los países.

La revisión de las estructuras de representación legislativa muestra con claridad que los constituyentes de los distintos países consideraron a la división territorial para estructurar el sistema de representación. Otra evidencia de la importancia de los territorios como elemento de representación está en que los datos relativos a las actitudes de los diputados y senadores señalan una clara tendencia a dar mayor relevancia a la representación de los intereses territoriales que a la de los partidos políticos. En prácticamente ninguno de los países estudiados, los distritos están formados a partir de la agrupación de un número igual de ciudadanos como criterio de «distritación», sino que se opta por las unidades territoriales a pesar del número dispar de habitantes con los que cuentan. Otra de las evidencias de la presencia de lo territorial como unidad de representación está en la disposición, ya sea constitucional o de ley orgánica, de dar un mínimo de diputados a cada uno de los distritos-territorios. Además, en los sistemas bicamerales se busca que las dos Cámaras diversifiquen su representación a partir de diferenciar la forma en la que se eligen los integrantes de cada una de ellas. Así, se evidenció que las Cámaras de Senadores de los países federales latinoamericanos actúan como Cámaras de representación territorial mientras que en los países no federales resulta interesante comprobar que existen Cámaras Altas elegidas en un único distrito nacional, representando así al conjunto de la población y dejando la representación de los intereses territoriales y poblacionales a las Cámaras Bajas. En el caso de los sistemas unicamerales la gran mayoría de las Cámaras se integran a través de criterios combinados de representación siendo el poblacional y el territorial los más importantes.

El quinto capítulo fue introducido al estimar la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos como una de las políticas públicas, si no la más trascendental, en la que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En el mismo se aborda el proceso presupuestario desde tres apartados de naturaleza diferente: cómo transcurre el proceso presupuestario en los países latinoamericanos; el presupuesto con

el que cuenta el propio órgano Legislativo y los elementos políticos y económicos que condicionan el proceso. Entre estos últimos se encuentran la situación económica y la relación mantenida por los países con los organismos financieros internacionales, el juego de mayorías parlamentarias y el grado de disciplina partidista. A estos factores limitadores se une la existencia de prerrogativas constitucionales que preasignan gastos hacia determinados sectores como la educación, el territorio o el Poder Judicial.

Sin embargo, el objeto central del capítulo fue el análisis del papel que ejerce el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Para lograrlo se puso el foco de atención en las normas procedimentales, intentando desentrañar el modo y el grado en que el diseño institucional potencia o disminuye la influencia del Parlamento en el proceso. Concretamente, se profundizó en ocho disposiciones que actúan, bien limitando el poder relativo del Presidente o bien favoreciendo el peso del Poder Legislativo. A partir de las mismas se construyó un índice que capta la capacidad potencial del Parlamento para ejercer influencia en el proceso presupuestario. Este índice desvela la existencia de grados diversos de poder relativo para intervenir en la negociación presupuestaria, lo que demuestra, una vez más, que no existe un modelo único de Poder Legislativo en América Latina a pesar de que todos los países comparten la forma de gobierno presidencialista. Además, el índice evidencia la existencia de dos factores que potencian enormemente las posibilidades del Legislativo para influir en la Ley de Presupuesto, como es la capacidad para reformarlo libremente y la imposibilidad del Presidente para vetar el proyecto que apruebe el Parlamento. Ambos elementos hacen que el poder de negociación del Parlamento sea muy alto y que las modificaciones que introduzca al presupuesto sean prácticamente irrefutables por parte del Gobierno.

En el capítulo también se abordaron los presupuestos con los que cuentan los propios Parlamentos latinoamericanos. De este análisis se extrae que la cantidad que los países dedican al presupuesto de sus órganos Legislativos guarda una relación muy fuerte con el número de legisladores. Sin embargo, la riqueza del país mantiene una relación que si no se pondera puede llevar a conclusiones erróneas ya que si bien en los países con un Producto Interior Bruto (PIB) el presupuesto del Parlamento es mayor, la riqueza relativa ponderada por el número de habitantes y captada a través del PIB *per cápita*, no influye en la cantidad que los países latinoamericanos destinan a sus Congresos. Es decir, los países en los que habitan ciudadanos con mayores niveles de riqueza relativa no coinciden con los países que destinan una mayor partida presupuestaria al Parlamento.

Como una forma de adentrarnos en la estructura interna del legislativo, el último capítulo del libro analiza el papel de las comisiones legislativas. Nos ocupamos de ellas porque son el elemento organizativo más importante del trabajo parlamentario. El análisis se centró en las comisiones permanentes descubriendo, una vez más, que las características de las mismas y su funcionamiento presentan una gran diversidad que dificulta su clasificación. El elemento fundamental que potencia el

peso de las comisiones en los Parlamentos es si sus decisiones son vinculantes y esto es establecido en muy pocos países. La forma de integración de las comisiones pone en evidencia que si bien en los reglamentos de los países se recoge la necesidad de contemplar la proporcionalidad política de las Cámaras, también es muy importante, si no más, la capacidad de los grupos parlamentarios para imponer su criterio en la composición, al ser las comisiones un elemento de distribución del poder muy fuerte. En relación al número de miembros y al número de las comisiones, en América Latina encontramos que no hay relación entre el número de comisiones y el tamaño de las Cámaras de modo que las Cámaras con más legisladores no tienen necesariamente un mayor número de comisiones permanentes. Sin embargo, sí existe una relación entre el número de legisladores de una Cámara y el promedio de legisladores que integran las comisiones.

El trabajo presentado es un esfuerzo en el avance del estudio de los Parlamentos latinoamericanos desde una perspectiva comparada. Consideramos que en el mismo se ha expuesto un rico mapa de la forma en que los Poderes Legislativos afrontan sus distintas funciones desde una perspectiva procedimental lo cual supone un avance en un campo cargado de trabajos elaborados a partir de elementos no contrastados. A su vez, los resultados expuestos buscan ser útiles, tanto para futuros estudios de corte más analítico como para la apertura de nuevas líneas de investigación.

En este sentido, aunque el libro se ha referido únicamente a Parlamentos en Gobiernos presidencialistas, se ha observado que la forma de gobierno marca ciertas tendencias en el comportamiento de los legisladores y de la institución en sí. Lo cual hace pertinente avanzar en la realización de estudios comparados con el objeto de descifrar si los Legislativos se diferencian o no de acuerdo a la forma de gobierno y cómo ésta determina su funcionamiento y rendimiento.

También parece oportuno un análisis más minucioso de los índices elaborados a partir de los procedimientos de control parlamentario y del proceso presupuestario, así como de la actividad y proceso legislativo. El cruce de éstos con datos de la actividad y rendimiento parlamentario puede revelar cómo los actores políticos se adaptan a los distintos escenarios así como descubrir si su interacción es conflictiva o cooperativa.

Otra línea de investigación para futuros estudios que la obra deja abierta es el análisis de lo territorial como una identidad política representada en el Parlamento. El libro se ha limitado a mostrar su relevancia, pero sería recomendable desarrollar una agenda de investigación que examine si lo territorial tiene consecuencias en el funcionamiento y tipo de política pública que genera el Legislativo. También parece conveniente contrastar si lo territorial toma fuerza frente a otros criterios de representación como los partidos políticos o el análisis acerca de si la identidad electoral-territorial es previa, o más bien se ha ido fortaleciendo y ganando espacio entre los ciudadanos después de que los territorios se convirtieran en espacio de poder político.

Otro posible análisis que surge del estudio de las comisiones legislativas es el impacto que tienen las estructuras internas del Legislativo como mecanismo de redistribución del poder entre los grupos parlamentarios. Esta redistribución puede llegar, incluso, a alterar la correlación de poder entre fuerzas políticas con posterioridad a las elecciones al potenciar o limitar la capacidad de maniobra de ciertos sectores políticos.

Para finalizar queremos rescatar la relevancia de este tipo de trabajos ya que en contextos como el actual, en que muchos países latinoamericanos atraviesan por situaciones de inestabilidad institucional, la búsqueda de escenarios adecuados para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo parece no sólo relevante sino necesaria para evitar bloqueos en los procesos de toma de decisiones por parte del Gobierno y las consecuentes crisis políticas que éstos generan.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, María Elena (1993). *Gobierno y oposición en el Congreso durante la Presidencia de Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez, Francisco (2001). «Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político» en *Revista de Estudios Políticos*, n° 122. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 53-76.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) (comps). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999). «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America». Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist. *Working Paper Series*, 394.
- Altman, David (2000). «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies». *Party Politics*, vol. 6, n° 3, pp. 259-283.
- Ames, Barry (2000). «Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». *Política y Gobierno*, vol. VII, n° 1. México: CIDE, pp. 15-60.
- Aragón Reyes, Manuel (1998). «El control parlamentario como control político» en *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigadores de las ciencias jurídicas*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp 3-35.
- Aragón Reyes, Manuel (2002). *Constitución Democracia y control*. México: UNAM.

- Arce Janáriz, Alberto (1994). «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias», en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Baldwin, Nicholas y Shell, Donald (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Barlett Díaz, Manuel (2002). «El equilibrio de poderes y la función de control» en *Relaciones entre Gobierno y Congreso* Mora-Donatto (coord). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp 47-61.
- Béjar Algazi, Luisa (1998). «Democracia y representación parlamentaria en México» en *Revista Mexicana de Sociología*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2, pp. 289-306.
- Bejarano, Ana María (1998). «¿Crisis de la política o crisis de la representación política?» en Jackisch, Carlota (comp) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, pp 93-120.
- Best, Heinrich y Cotta, Maurizio. (edit.). (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Blanco, Roberto L. (2000). «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española» en *La división de poderes: el Gobierno* Antoni Monreal (ed.). Barcelona: ICPS y Universitat de Lleida. pp. 31-60.
- Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey Inc.
- Botana, Natalio (1977). *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bottinelli, Oscar (1990). *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis*. Working Paper, Universidad de Heidelberg.
- Caetano, Gerardo y Perina, Rubén M. (2000). «Los Congresos del MERCOSUR en la Democracia y la integración» en *MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la Democracia y la integración*. Gerardo Caetano y Rubén Perina (coord). Montevideo: CLAEH-UPE, pp. 7-47.
- Cárdenas Huezco, Enrique (1999). <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>. Última consulta realizada el 13 de agosto de 2003.
- Carey, John M. (1998). *Term limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John y Shugart, Mathew (edit.) (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, John (1999). «Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa» en *Política y Gobierno*, vol. VI, n° 2, México: CIDE, pp 365-405.
- Carey, John (2001). «Party and Coalition Unity in Legislative Voting». Artículo preparado para el *Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política*, Washington, 31-3 de septiembre.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1995). «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Systems» en *Electoral Studies*, n° 14 (4), pp. 417-440.
- Casar Pérez, María Amparo (2001). «El Proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría: Un Estudio de Caso». *Documento de Trabajo* 137. México. CIDE.

- Casar, María Amparo (1998). *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. México: Documento de trabajo CIDE.
- Cavalcanti Fadul, Elvia M. y Maia Muniz Reinaldo (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas» en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 18. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chasquetti, Daniel (2002). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación» en *Lateinamerika Analysen*, n°3, pp 67-92.
- Colomer, Joseph. M. (2001). *Las instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Colomer, Joseph. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. (2003). «Gobernanza con poderes divididos en América Latina», *Política y Gobierno*, No. 1, México: CIDE, pp. 13-62.
- Cotta, Maurizio (1988). «Parlamentos y representación» en G. Pasquino y S. Bartolini y M. Cotta y L. Morlino y A. Panebianco (eds.), *Manual de Ciencia Política* Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.
- Cotta, Maurizio (2001). «Sobre la relación entre partido y Gobierno». Buenos Aires: *Desarrollo económico*, 41, n°, pp. 201-234.
- Cox, Gary., y McCubbins, Mathew (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary., y Morgenstern, Scott (2001). «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, vol. 41, n° 163, pp. 373-393.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Damgaard, E. (1995). «How Parties Control Committee Members» en H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 308-325.
- Daniel Basterra, Montserrat (1997). *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Granada: Editorial Comares.
- Deheza, Graze Ivana (1998). «Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur» en D. Nohlen y M. Fernández Baeza (Eds.), *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 151-171.
- Díez Picazo, Luis María (1990). «Concepto de ley y tipos de leyes» en Ángel Garrorena Morales (ed.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.
- Duverger, Maurice (1992). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Epstein, Leon (1967). *Political parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction.
- Equipo de investigación de élites parlamentarias (2001). «Élites parlamentarias en América Latina», en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 5, pp. 173-194.
- Fenno, Richard (1973). *Congressman in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo (1995). «Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)». *Ágora*, n° 3, Buenos Aires.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (2001). «Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional». *América Latina Hoy*, n° 27. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- García Montero, Mercedes (2004). «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n. 38. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca; pp. 17-55.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2002). «Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica». Working Paper, 22. Barcelona: ICPS.
- García Montero, Mercedes y Marengi, Patricia (2003). «Entre lo que dicen y lo que hacen: la congruencia en la disciplina legislativa de los partidos latinoamericanos». Ponencia presentada en *VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración*, Barcelona, septiembre.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Garrorena Morales, Ángel (1998). «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-44.
- Gibson, Edward (edit.) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- González Chávez, Jorge (2000). «Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial». *DPI-25*.
- Grosso, Beatriz (2000). «El proceso de construcción de la ley» en Beatriz Grosso y María Alejandra Svetaz (comp). *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. Buenos Aires: OEA, pp 479-494.
- Guerrero Salom, Enrique (2004). *El Parlamento, qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gutiérrez, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001). «El Proceso presupuestario mexicano y las relaciones entre los órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada». *Serie ensayos jurídicos*, n° 2. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Haggard Stephan y McCubbins, Mathew (edit.) (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (1987). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Harris, F. R. (1996). «El Senado de los Estados Unidos de América». En F. Pau i Vall (Ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.
- Heidar, Knut y Koole, Ruud (2000). «Approaches to the study of parliamentary party groups». En K. Heidar y R. Koole (Eds.), *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Hurtado González, Javier (2002). «Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días» en Mora-Donato, Cecilia (coord) *Relaciones entre*

- Gobierno y Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. AECI: Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Salamanca: Fundación General Universidad de Salamanca. Trabajo elaborado por Fátima García Díez.
- Jackisch, Carlota (edit.) (1994). *División de poderes*. Buenos Aires: KAS.
- Jones Mark, P. (2001). «Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina» en *POSTData*, n° 7. Buenos Aires: Grupo Universitario POSTData, pp. 189-230.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). «La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano» en *Política y Gobierno*, X, n° 1, pp. 63-101.
- Katz, Richard (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard y Kolodny, Robin (1994). «Party Organization an Empty Vessel: Parties in American Politics». En R. S. Katz y P. Mair (Edits.), *How Parties Organize*. London: Sage, pp. 23-50
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lanzaro, Jorge (edit.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leibholz, Gerhard (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lijphart, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential governments*. Oxford: OUP.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*. Ariel: Barcelona.
- Limongi, Fernando y Cheibub Figueiredo, Argelina (1995). «Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994», *Dados*, vol. 38, n° 3. pp 497-527.
- Linz, Juan José (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1997). «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?» en J. J. Linz y A. Valenzuela (edit.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José, y Valenzuela, Arturo (edit.) (1997). *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Llamazares, Iván (1994). *Periferias conservadoras. Las transformaciones del conservadurismo argentino*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n° 3.
- Llanos, Mariana (2002). *Privatization and Democracy in Argentina: An Analysis of President-Congress Relations*. London: Palgrave.
- Llanos, Mariana y Sánchez López, Francisco (2004). «Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone». Hamburg: IIK.

- Locke, John (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewenberg, Gerhard, y Patterson, Samuel (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little-Brown.
- Loewenstein, Karl (1983). *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Lynch, John (1976). *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- Lynch, John (1981). *Argentine Dictator: Juan Manuel de Rosas, 1829-1852*. Oxford: Oxford University Press.
- Manguashca, Juan (edit.). (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: FLACSO-CEN.
- Mainwaring, Scott (1993). «Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Combination». *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress» en *Legislative Studies Quarterly*, n° 4. pp 453-483.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Martínez Ocamina, Gutenberg, Rivero Hurtado y Renee Marlene (2004): *Acusaciones Constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Martínez Peñate, Óscar (1997). «Funciones y disfunciones de las comisiones de la Asamblea Legislativa». *ECA*, n° 587. Septiembre.
- Martínez, Antonia y Méndez Lago, Mónica (2000). «La representación política en el Congreso Español». En A. Martínez (edit.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 223-271.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*. Barcelona: ICPS.
- Mastias, Jean (1999). «The French Senate in Search of an Identity». En S. C. Patterson y A. Mughan (eds.), *Senates* Columbus: The Ohio State University Press, pp. 162-199.
- Mayhew, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: YUP.
- McClintock, Cynthia (1996). «La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú». En F. Tuesta Soldevilla (edit.), *Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Medina Rubio, Ricardo (1994). *La función Constitucional de las Comisiones Parlamentaria de Investigación*. Alicante: Cuadernos Civitas.
- Mény, Yves (1996). «France: the Institutionalizations of Leadership» en Joseph M. Colomer (edit) *Political Institutions in Europe*. London and New York: Routledge, pp 99-137.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Molas, Isidro e Ismael Pitarch (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Molinelli, Guillermo Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Molinelli, Guillermo (1991). *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Monedero, Juan Carlos (2004). Representación política. Universidad Complutense. Wide Web en la dirección: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. Última consulta realizada el 15.09.2004
- Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith (2001). «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario» en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de derecho constitucional* n° 4. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2004). «Explicando la Unidad de los parlamentarios en el Cono Sur» en Alcántara, Manuel y Martínez Barahona, Elena (eds) *Política, dinero e institucionalización en los Partidos de América Latina*. México: Universidad Iberoamericana de México.
- Mustapic, Ana María (2000). «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156. Buenos Aires: IDES, pp. 571-595.
- Mustapic, Ana María (1995). «Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem» en *Agora*, n° 3. Buenos Aires, pp. 61-74.
- Mustapic, Ana María (1997). «El papel del Congreso en América Latina» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Honrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, pp 59-76.
- Mustapic, Ana María y Llanos, Mariana (2000). «El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur» en Gerardo Caetano y Rubén M. Perina (eds.) *Mercosur y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH/UPD-OEA.
- Nacif Hernández, Benito (2000). «El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México» en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps). *La Cámara de Diputados en México*. México D.F: Flacso-Miguel Ángel Porrúa, pp 33-60.
- Nacif Hernández, Benito (2002). «Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado» en *Foro Internacional*, vol. XLII, n° 1. México: Colegio de México, pp 5-38.

- NDI (1996). «Las comisiones Legislativas.» *Serie investigaciones Legislativas*. Monografía, n° 12.
- Neustadt, Richard (1960). *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nogueira Alcalá, Humberto (1997). «El Control parlamentario en Chile» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA, pp. 7-34.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (edits.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Norton, Philip (1990). «Parliaments. A Framenwork for Análisis» en *Western European Politics*, n° 3, pp 1-9.
- O'Donnell, Guillermo (2000). «Teoría democrática y política comparada» en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 156, pp. 519-570.
- Olson, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Oñate, Pablo (2000). «La organización del Congreso de los Diputados». En A. Martínez (edit.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos, pp. 69-94.
- Oñate, Pablo y Martínez, Antonia (1998). «El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones» en *Revista mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, n° 2. pp 71-94.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (1999). *Senates*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Pau i Vall, Frances (edit.) (1996). *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. Madrid: Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo Flórez, Fernando, y Allamand, Andrés (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. IDEA-BID.
- Pérez Antón, Romeo (1992). «El parlamentarismo en la tradición constitucional uruguaya». En G. Caetano (ed.), *La alternativa parlamentarista*. Montevideo: CLAEH-ESC, pp. 107-132.
- Pérez Liñán, Aníbal (2000). «¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa» en *América Latina Hoy*, n° 26. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 67-74.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Portero Molina, José Antonio (1998). *El control parlamentario del Gobierno*. Barcelona: ICPS.
- Punset, Ramón (1990). «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible» en Ángel Garrorena Morales (edit.) *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, pp. 186-197.

- Pyne, Peter (1977). Presidential Caesarism in Latin America: Myth or Reality en *Comparative Politics*, n° , pp. 281- 304.
- Quintero, Rafael (edit.) (1991). *La Cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Requejo, Ferrán (2000). «El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales» en *Revista española de Ciencia Política*, n° 3, pp. 31-52.
- Reynoso, Diego (2000). *Cómo afecta el malaportamiento la conversión de votos en escaños*. México: FLACSO.
- Riker, William (1975). «Federalism» en F. Greenstein y N. Polsby (Eds.), *Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodríguez-Aguilera del Prat, Cesáreo, y Martínez, Rafael (2000). *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez, Jesús y Bonvecchi, Alejandro (2004). «El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina» en Serie *Macroeconomía del desarrollo*, n° 32. Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Rodríguez, Ronny (comp y edit.) (1999). *Experiencias de Modernización Legislativa*. San José: IIDH/CAPEL.
- Romero, Jorge Javier (1998). *La democracia y sus instituciones*. UNAM: Biblioteca Jurídica Virtual.
- Rubio Llorente, Francisco (1994). «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, pp. 21-34.
- Russell, Meg (2000). *Reforming the House of Lords*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, Meg (2001). «The Territorial Role of Second Chambers» en N. Baldwin y D. Shell (edits.), *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- Sagües, Néstor Pedro (2002). «El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades» en *Ius et Praxis*, vol.8, no.1, pp.429-445.
- Samuels, David (2002). «The separation of powers and party organization and Behavior» en *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 4, pp. 461-483.
- Samuels, David y Snyder, Richard (2001). «El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial» en E. Calvo y J. M. h. Abal Medina (edit.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: INAP EUDEBA, pp. 25 – 53.
- Sánchez López, Francisco (1999). «El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador». *Ecuador Debate*, N° 46, pp. 257-272.
- Sánchez López, Francisco (2004). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Sanguinetti, Julio (2001). «Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios» *Documento 65*. CEDI/FG&S.
- Santos, Fabiano (1999). «Party Leaders and Committee Assignments in Brazil.» Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

- Sartori, Giovanni (1992). «Representación» en G. Sartori (edit.) *Elementos de la Teoría Política*. Madrid: Alianza, pp. 225-242.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schiavon, Jorge (2002). «Bicameralism in Latin America: Does it make a difference?» Comunicación presentada a American Political Science Association, Boston, Massachusetts. August 29 to September 1.
- Serrafero, Mario (1998). «Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto» en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, pp. 165 -186.
- Shaw, Malcolm (1979). «Conclusions». En J. D. Lees y M. Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Shaw, Malcolm (1994). «Las comisiones en el Congreso Norteamericano» en Silva Ochoa, Juan Carlos (coord.) *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria: Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco.
- Shell, Donald (2001). «The History of Bicameralism» en N. Baldwin y D. Shell (Eds.), *Second Chambers* London: Frank Cass, pp. 5-18.
- Shugart, Mathew (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización» en F. Carrillo Flores (edit.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington CD: BID.
- Shugart, Mathew, y Carey, John (1997). *Presidents and Assamblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Mathew y Haggard, Stephan (2001). «Institutions and Public Policy in Presidential Systems» en S. Haggard y M. Mc Cubbins (edits.), *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: CUP.
- Stepan, Alfred (2004). «Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism» en E. L. Gibson (edit.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Strøm, Kaare y Müller, W. (1999). «Political Parties and Hard Choices». En W. Müller y K. Strom (Edits.), *Policy, Office or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. (1995). «Parliamentary Government and Legislative Organisation». En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 51-82). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Thomassen, Jacques (1994). «Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?» en K. Jennings y T. E. Mann (edits.), *Elections at Home and Abroad*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 237-264.
- Tickner, Arlene B. y Mejía Quintana, Óscar (edits.) (1997). *Congreso y democracia*. Bogotá: UPD/OEA Ediciones Uniandes.
- Tommasi, Mariano (1998). «Instituciones y resultados fiscales» en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: IDES, vol. 38, n° 149, abril-junio.

- Tsebelis, George (1995). «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies» en H. Döring (edit.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 83-113.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George y Money, Jeanette (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). «La disciplina partidista en México», ponencia presentada en el Seminario El Gobierno Dividido en México: riesgos y oportunidades. Mayo, 6 y 7.
- Ugalde, Luis Carlos (2003). «Desempeño Legislativo en México» en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coord) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: AMEP-Senado de la República-Instituto de Investigaciones Legislativas, pp 175-196.
- Valencia Escamilla, Laura (2002). «Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria. Revista Mexicana de Derecho Constitucional Número 7 Julio - Diciembre 2002. 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.
- Valenzuela, Arturo (1997). «Evaluación y reforma del Poder Legislativo en los Estados Unidos». Comunicación presentada a Seminario y Encuentro Iberoamericano Sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, Valparaíso.
- Villacorta Mancebo, Luis (1989). *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. Salamanca.
- Von Beyme, Klaus (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- Von Hagen, Jürgen (1992). «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers*, n°96 Bruselas: EEC.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wheeler-Booth, Michale (2001). «Procedure: A Case of Study of the House of Lords» en N. Baldwin y D. Shell (edits.) *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- White Gómez, Elaine (1997). «Soberanía parlamentaria: ¿ficción o realidad? Los partidos políticos en el Parlamento costarricense» en *Contribuciones*, n° 4. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. pp 77-94
- Wiberg, Matti (1995). «Parliamentary Questioning: Control by Communication?» en H. Döring (Edit) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, pp. 179-222.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co. Boston.

FUENTES 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).
4. Código Electoral Nacional Decreto N° 2135 (Texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma a la Ley Electoral, Ley 25.610 del 19 de Junio 2002) (CEN).
5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos Ley 23.298 de 1985 con las modificaciones del Decreto Nacional 671/99 y Decreto Nacional 2089/1992 (LOPP).
6. Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político (RICJP).

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).
5. Código Electoral. Ley 1984 (texto ordenado con las modificaciones posteriores al mismo hasta la Reforma de la Ley N°2232 de 2001) (CE).
5. Ley de Partidos Políticos de 1999 (LPP).

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).
4. Código Electoral de 1965 (Ley n° 4.737) con las reformas introducidas posteriormente hasta 2003 (CE).
5. Ley de los Partidos Políticos de 1974 con las reformas introducidas en 1996 (LPP).

Chile

1. Constitución Política de la República de Chile de 1980 incluidas las reformas de 2000 (CPCH).
2. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 6 de mayo de 1988, modificada por Leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654 de septiembre de 2002 (LOCVPE).
3. Reglamento del Senado con las actualizaciones de diciembre de 2001 (RS).
4. Reglamento de la Cámara de Diputados de 1999 (RCD).
5. Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP).
6. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de 1990 de marzo de 1987, modificada por leyes n° 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).
3. Código Electoral de 1986 con las reformas de 1994 (CE).
4. Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos de 1994 (EBPMP).

Costa Rica

1. Constitución Política 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).
3. Código Electoral de 1952, texto ordenado con las reformas posteriores hasta 2001 (CE).

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).
4. Ley de Elecciones de 1986 con las reformas posteriores hasta 1992 (LE).
5. Ley de Partidos Políticos con las reformas de 2000 (LPP).
6. Código de Ética de la Legislatura de 1998 (CEL).

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).
3. Código Electoral. Decreto n° 417 de 1993 con las reformas de 2002 (CE).

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).
3. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981. Reformada mediante Decretos Legislativos: No. 42 y 55 del 9 de junio y 24 de noviembre de 1982 respectivamente; No. 138-84 del 24 de agosto de 1984; No. 147-86 del 27 de octubre de 1986; No. 18-89; No. 121-89, No. 168-89; No.182-89 del 26 de agosto, 7 y 9 de noviembre de 1989 respectivamente; No. 11-91 del 14 de febrero de 1991 y No. 180-92 del 30 de octubre de 1992 (LEOP).

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 (LOCGEUM)

3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994 con las reformas de 2002 (CFIPE).
4. Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de diputados de 1997 (APDVCD).
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM).

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).
4. Ley Electoral de 2000 (LE).

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).
3. Código Electoral de 1997 (CE).

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).
4. Código Electoral de 1996 (CE).

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).
3. Ley Orgánica de Elecciones de 1997 con las modificaciones introducidas hasta 2004 (LOE).
4. Ley de Partidos Políticos de 2003 (LPP).

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).
4. Ley Electoral de 1962 con las modificaciones introducidas hasta 2002 (LE).

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).
5. Ley de Elecciones de 1925 con las modificaciones posteriores hasta 2000 (LE).

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).
3. Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997 (LOSPP).
4. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 1964 (LPPRPM).
5. Estatuto Electoral del Poder Público de 2000 (EEPP).

