

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA DENOMINADA
CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Dr. Alfredo Salgado Loyo
Lic. Juan Manuel Escudra Díaz

Serie Roja
Temas Parlamentarios

Octubre de 2007

**ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA DENOMINADA
CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7262

Reserva. 04-2006-113014420000-102

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Héctor Larios Córdova

Integrantes

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

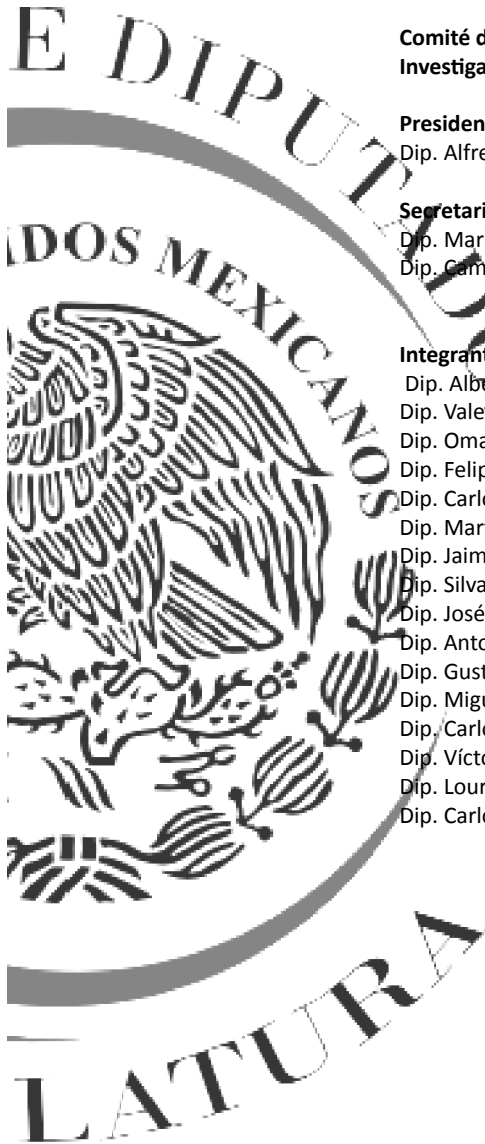
Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López





Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez

Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona

Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama

Dip. Omar Antonio Borboa Becerra

Dip. Felipe Borrego Estrada

Dip. Carlos Chaurand Arzate

Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo

Dip. Jaime Espejel Lazcano

Dip. Silvano Garay Ulloa

Dip. José Jacques y Medina

Dip. Antonio Xavier López Adame

Dip. Gustavo Macías Zambrano

Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra

Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich

Dip. Víctor Samuel Palma César

Dip. Lourdes Quiñones Canales

Dip. Carlos René Sánchez Gil

**ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA
DENOMINADA CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
I. ANÁLISIS DEL PROBLEMA	13
Antecedentes	13
Estructura de las Iniciativas	15
Procedimiento de trámite	18
Plazos para dictaminación	19
Plazos para dictaminación en el derecho comparado	21
Argentina	21
Chile	22
Colombia	25
Costa Rica	26
España	28
Perú	28
Paraguay	30
Venezuela	32
Apoyos Técnicos de que disponen las Comisiones de Dictamen en la Cámara de Diputados.	34
Otra causa que indirectamente incide en el Rezago Legislativo.	37
II. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	45
Autorregulación para el ejercicio del derecho de iniciativa.	45
Alternativas relacionadas con las Comisiones.	53
Replanteamiento de la integración de las comisiones por cuanto a materia y número de integrantes.	54

Regulación del trabajo al interior de las comisiones.	55
Implementación de mecanismos para agilizar la votación de los proyectos de dictamen en las comisiones (voto ponderado o voto en minoría).	62
Adecuación de los tiempos de dictamen.	67
Fortalecimiento de los servicios de apoyo técnico.	69
Regulación de formas alternas de resolución de las iniciativas no dictaminadas durante la legislatura.	70
Bibliografía	79

INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos años el quehacer parlamentario se ha visto inmerso en serias críticas de la opinión pública, como consecuencia de una indudable desinformación o mal información propiciada en gran parte por los medios de comunicación respecto de la actividad que desarrollan los legisladores, pues constantemente podemos leer y escuchar afirmaciones en el sentido de que en las Cámaras del Congreso de la Unión, poco se trabaja en la principal tarea encomendada al Poder Legislativo, que es la generación de leyes.

Comunicadores, analistas e incluso investigadores que desde su perspectiva analizan el tema, con frecuencia establecen que al existir un bajo número de dictámenes en comisiones, respecto del volumen de iniciativas que se presentan en cada legislatura, más las acumuladas, necesariamente debe arribarse a la conclusión de que ello deriva de la falta de aplicación en el trabajo legislativo de los diputados y senadores.

Tal conclusión indudablemente resulta poco objetiva, pues la actividad de un legislador abarca muchas otras actividades que generalmente pasan un tanto desapercibidas, como lo son la gestoría social, la participación en grupos de trabajo, etcétera, por lo que no es válido afirmar tajantemente que existe poco o escaso trabajo legislativo.

Ciertamente, tanto diputados como senadores del Congreso Mexicano enfrentan un gran reto para mejorar la percepción que de ellos tiene la sociedad, por lo que entre otros aspectos deberán buscarse alternativas de solución para mejorar cuantitativa y cualitativamente la emisión de dictámenes de las iniciativas de ley o decreto turnadas a comisiones, pero especialmente para resolver el rezago que en ellas impera y que comúnmente se denomina "congeladora legislativa".

El presente trabajo tiene por objeto plantear algunas de las causas que generan el rezago legislativo, así como explorar posibles alternativas para reducir y en su momento abatir el volumen de iniciativas pendientes de dictamen en comisiones, particularmente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El tema de estudio a abordar, presenta gran número de aristas que deben tenerse en consideración para llegar a la comprensión plena de la problemática que enfrentan los legisladores en su labor de dictamen, por lo que la primera parte de esta investigación se aboca a analizar, el derecho de iniciativa para los diputados y senadores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el artículo 71, a quiénes se les confiere el derecho de iniciativa para la formación de leyes o decretos, entre los cuales además del Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados, se encuentran los

diputados y senadores, por ello se formulan comentarios generales de las características que deben contener las iniciativas así como el trámite inicial que se les debe dar, conforme a lo previsto en nuestra Carta Magna, particularmente en lo referente al turno a comisiones de dictamen de la Cámara de origen.

Seguidamente se desarrolla un análisis de los plazos con que cuentan los integrantes de las Comisiones para dictaminar las iniciativas, a partir de lo dispuesto en la Constitución Federal así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se efectúa una revisión de la reglamentación existente sobre el tema en varios países, para tener elementos de comparación que permitan establecer si los plazos concedidos en nuestro marco normativo son los indicados o se requiere adecuaciones al respecto.

También se realiza un breve análisis de los apoyos técnicos de que disponen los legisladores en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para llevar a cabo el estudio, valoración y dictamen necesarios en el trabajo de las Comisiones y se establecen consideraciones respecto a otras causas que indirectamente influyen en el rezago legislativo, destacándose el incremento de iniciativas presentadas durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX.

Se plantean alternativas que habría que tener en consideración para reducir el rezago legislativo en la Cámara de Diputados que se consideran factibles técnica y jurídicamente, sin pasar por alto que para su viabilidad se requerirá de voluntad política por parte de los legisladores. Se formulan diversas consideraciones respecto a la necesidad de una autorregulación para el ejercicio del derecho de iniciativa. Se describen algunas acciones y adecuaciones legales que pudieran adoptarse para optimizar el trabajo en las comisiones ordinarias o de dictamen

Por otra parte, se analiza la conveniencia de implementación del voto ponderado en las votaciones de las comisiones, así como el sistema de voto en minoría utilizado en el Congreso de Argentina, como posibles mecanismos para evitar la parálisis en comisiones.

De igual forma se aborda la pertinencia de adecuar los plazos de que disponen las comisiones para emitir su dictamen; la necesidad de fortalecer los servicios de apoyo técnico asignados a éstas, así como la posibilidad de regular formas alternas de resolución de las iniciativas no dictaminadas durante el transcurso de una legislatura.

I. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

1.- Antecedentes.

La función principal que tiene encomendado el Poder Legislativo es indudablemente la referente a creación y modificación de normas jurídicas, de conformidad con el procedimiento expreso previsto en nuestro marco constitucional, así como en las normas legales y reglamentarias respectivas.

El procedimiento legislativo invariablemente inicia con la presentación de una iniciativa de ley o decreto, lo cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un derecho o facultad reservada para el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

El derecho de iniciativa mencionado se ha encontrado regulado en los diversos cuerpos constitucionales de nuestro país, en los que invariablemente se ha reconocido la facultad para el Presidente de la República y para los diputados, mientras que respecto de los senadores, en diversas etapas se han visto limitados para ejercer la atribución referida.

La Constitución de 1824 establecía en su artículo 41 que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara, mientras que en su diverso artículo 105 se contenía la atribución a favor del presidente, el cual podía hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que considerara conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.

En la Constitución de 1836, conocida como las Siete Leyes Constitucionales, se disponía que correspondía la iniciativa de las leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la suprema Corte de Justicia, en lo referente a la administración de su ramo; así como a las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. En esta Constitución desapareció la facultad de los Senadores para presentar iniciativas de ley o decretos.

Es de destacar que en la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836, se reconocía el derecho para los ciudadanos para presentar

iniciativas siempre y cuando dirigiesen sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales para que si los consideraban útiles y los aprobaban, los hicieran propios por cuanto a los diputados, mientras que en el caso de los ayuntamientos, los turnaban a las Juntas Departamentales a efecto de que si éstas los aprobaban, se elevaran a la categoría de iniciativa.

Respecto a este derecho contenido en la constitución citada, se estima que no puede considerarse como una facultad de iniciativa directa, pues cualquier propuesta de un ciudadano, después de cumplir con todas las etapas de valoración terminaba siendo una iniciativa suscrita por un diputado o por una Junta Departamental, quienes en la realidad tenían la facultad de presentarla.

Por otra parte las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en el Bando Nacional de fecha 14 de junio de 1843, disponían en el artículo 53 que correspondía la iniciativa de leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

La Constitución Mexicana de 1857, también reguló el derecho de iniciativa al reservarla exclusivamente para el Presidente de la Unión, los diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados (art. 65).

Si bien en la Constitución de 1836, el Congreso de la Unión se encontraba integrado por dos Cámaras (Diputados y Senadores), únicamente tenían la facultad de iniciativa los diputados, en tanto que los senadores cumplían tareas de revisión, mientras que en la Constitución de 1857, el Congreso Federal quedó integrado únicamente por la Cámara de Diputados, desapareciendo temporalmente la Cámara de Senadores, la cual fue reestablecida en 1874, año en el que se incluyó en la Constitución la facultad de los senadores para presentar iniciativas de leyes o decretos.

El texto original de la Constitución Federal de 1917, en su artículo 71, reguló el derecho de iniciativa para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, precisando que dicho precepto no ha sufrido reforma alguna ¹

¹De conformidad con lo previsto en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

No debe pasarse por alto que tácitamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, que se encuentra vigente hasta la fecha, prevé la posibilidad de que los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa presenten propuestas de iniciativas, que sólo alcanzarían tal carácter si la Comisión a la que fueran turnadas las considerara como de tomarse en consideración.

“Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”²

Sin embargo, al ser finalmente uno o varios legisladores por sí o como integrantes de una Comisión legislativa quienes avalarían cualquier propuesta de particulares, se podría afirmar que el derecho de iniciativa al final de cuentas, lo ejercería alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 71 constitucional y no un particular.

2.- Estructura de las Iniciativas.

Una vez citados algunos antecedentes del derecho de iniciativa, resulta conveniente referir que ni la Constitución Federal, ni la Ley Orgánica del Congreso General contienen disposición expresa respecto de los requisitos o estructura que debe contener toda iniciativa mientras que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala en su artículo 58 que las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que suscriben mayoría de diputados, deben presentarse por escrito y firmadas por sus autores, lo que debe entenderse en el sentido de que no se exigen mayores requisitos para la elaboración de una iniciativa.

En razón de ello, diversos autores al referirse a este tema, describen los elementos que a su juicio y conforme a la práctica parlamentaria

²Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

deben contener las iniciativas.

Cecilia Mora Donatto estima que "... la estructura de fondo de las iniciativas tiene que ser lo más sencilla posible, más allá de los requerimientos de forma que cada Parlamento exija para su presentación, ... debe integrarse por: 1) una exposición de motivos y 2) el texto de la propuesta legal... las iniciativas no solo deben integrarse por los dos elementos antes citados, sino que además se les anexará un expediente con los fundamentos esenciales y necesarios para comprender correctamente sus alcances..."³

Por su parte Miguel Ángel Camposeco Cadena⁴, considera que las iniciativas de ley o decreto deben contener preferentemente nueve aspectos:

1. La Cámara destinataria o de origen;
2. El nombre de la persona u órgano que promueve;
3. La exposición de motivos;
4. El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
5. La denominación de la Ley o decreto;
6. El texto del cuerpo normativo propuesto;
7. Las disposiciones transitorias;
8. La indicación del lugar y fecha donde se produce el documento, y
9. El nombre y firma de quien promueve.

Conforme a la práctica parlamentaria, se puede apreciar que generalmente las iniciativas presentadas ante las Cámaras del Congreso, reúnen los elementos a que hace referencia el Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena, por ser una relación de elementos apropiada para cualquier iniciativa de ley o decreto.

Por lo que hace a las iniciativas que presenta el Presidente de la República, su preparación corre a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría

³Cecilia Mora Donatto. Manual de Técnica Legislativa, Tomo I; Teoría de la Legislación, México. ANOMAC – Honrad Adenauer Stiftung. 2005, pag. 238.

⁴Miguel Ángel Camposeco Cadena. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. "De las Iniciativas". México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990, pp, 47-48.

General de la República, con la supervisión y revisión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por lo cual ésta última emitió un Acuerdo por el que se precisan los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.⁵

En dicha disposición normativa se establece que las dependencias y entidades que elaboren anteproyectos de iniciativas, para ser sometidas a la consideración y, en su caso firma del Presidente de la República, deberán cuidar que dichos anteproyectos contengan una Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de éste con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte.

Se fija como requisito que en el anteproyecto se definan claramente, en su caso, el contenido de las razones que la motivan, especificando las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el anteproyecto. Así como también que el documento sea redactado de manera congruente, clara y sencilla, además de precisar el régimen transitorio correspondiente.

Ahora bien, más allá de los requisitos que debe contener una iniciativa, resulta importante señalar que la congruencia y claridad que se le pueda imprimir a la propuesta, resultará fundamental para que obtenga un resultado favorable al momento de su dictaminación.

Por ello es de señalar que “...el texto de todas las iniciativas cuentan generalmente, con los mismos elementos estructurales, pero depende de quién la promueva y la materia que regule, porque de tales circunstancias depende el orden y presentación de sus componentes que, en principio, son invariables...”⁶

Conforme a la práctica parlamentaria, la estructura de las iniciativas reúne los aspectos siguientes:

1. Proemio que contiene el nombre del o los promoventes,

⁵Consúltense Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de septiembre de 2003.

⁶Miguel Ángel Camposeco Cadena. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación. México, Secretaría de Gobernación, 2005, pag. 54.

precisando el carácter que ostenta(n), fundamento legal que le(s) otorga(n) la facultad para presentar la iniciativa, así como la referencia general de la propuesta que se pone a consideración de la Asamblea.

2. Exposición de Motivos que es mediante la cual se formula el planteamiento general y objetivo del problema que motiva la propuesta, así como las consecuencias que genera el problema, para derivado de ello plantear las soluciones que se proponen. Asimismo se incluyen las motivaciones con que cuenta(n) el (los) ponente(s) de la iniciativa para la creación, modificación o supresión de determinados preceptos legales, explicando sus contenidos y los efectos previsibles que se estima producirán. Es recomendable que en el último párrafo de la exposición de motivos, se exprese la fundamentación constitucional del derecho de quien inicia la ley y la competencia de la Cámara elegida como de origen.

Puede afirmarse que técnicamente la exposición de motivos es la parte más importante para fundar y motivar la proposición contenida en la iniciativa.⁷

3. Parte Dispositiva, que contiene el texto del cuerpo normativo propuesto, o en su caso de las modificaciones o adiciones que se estima necesario debe contener la norma en cuestión.

4. Disposiciones Transitorias, que contienen las previsiones referentes a modificaciones al derecho vigente ya sea adicionándolo, derogándolo o abrogándolo, así como reglas de competencia, reglas de supletoriedad, y las referentes a entrada en vigor de la nueva disposición.

3.- Procedimiento de Tramite

El procedimiento que debe darse a las iniciativas presentadas ante cualquiera de las dos Cámaras, tiene su regulación en la propia Constitución Federal, así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

____ De conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo

⁷Algunos autores consideran que la exposición de motivos, en estricto sentido no forma parte de la ley, sin embargo resulta innegable su utilidad para interpretar y desentrañar el sentido de la ley o la interpretación del legislador al formular las hipótesis legales que se contienen en la norma.

71 constitucional, las iniciativas que se presenten por el Presidente de la República, por la Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, se deben turnar de manera inmediata a comisiones, para su análisis, discusión y dictaminación, mientras que las presentadas por los diputados o senadores del Congreso de la Unión, se deben sujetar a los trámites que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el citado Reglamento, precisa que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que previamente haya pasado a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado, salvo aquellos casos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen como de urgente o de obvia resolución.⁸

Ahora bien, debe tenerse en consideración que no todas las Comisiones tienen la atribución de dictaminar las iniciativas presentadas por quienes tienen tal facultad para ello, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

El artículo 86 del citado ordenamiento legal, al abordar lo referente a las Comisiones de la Cámara de Senadores resulta más claro sobre el particular al señalar que “ Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”.

En consecuencia, debe tenerse claro que dentro del procedimiento parlamentario para el análisis y dictaminación de toda iniciativa es a las Comisiones Ordinarias a las cuales corresponde atender y resolver en primera instancia sobre la conveniencia y procedencia de cada una de las propuestas contenidas en las iniciativas o minutas que les son turnadas, para que posteriormente el Pleno de la respectiva Cámara resuelva en definitiva.

4.- Plazos para Dictaminación.

Uno de los aspectos de mayor relevancia dentro del proceso

⁸Artículo 60, primer párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

legislativo es el de dictaminación que deben llevar a cabo las Comisiones Ordinarias, a las cuales se turnan las iniciativas presentadas ante alguna de las Cámaras, pues si éstas no se pronuncian positiva o negativamente en cada caso, las propuestas quedan en un estado de incertidumbre o indecisión a lo que comúnmente se le ha dado en llamar “congeladora”, es decir quedan congeladas por no existir interés político o condiciones para ser resueltas.

Tal circunstancia resulta irregular en virtud de que conforme a lo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones cuentan con plazo para emitir su dictamen respecto de cada iniciativa que les sea turnada, a efecto de que se lleve a cabo el proceso legislativo de manera eficiente y oportuna.

Respecto del plazo para dictaminación a que se hace referencia cabe precisar que si bien en el precepto invocado o cualquier otro de la Constitución no se hace mención de manera expresa del tiempo de que dispone la Comisión, se puede inferir que el término es de treinta días, conforme a lo dispuesto en el inciso I, del artículo 72, que dispone lo siguiente:

“Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen⁹, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara”.

Como puede apreciarse, el precepto mencionado prevé la acción que podría llevarse a cabo ante la inactividad de una Comisión, de manera simultánea fija como plazo máximo para que se emita el dictamen el de un mes, por lo que resulta válido establecer que conforme a la Constitución Federal, ése es el tiempo con que cuentan las Comisiones en ambas Cámaras para llevar a cabo el proceso de análisis y dictaminación ante cada iniciativa que le sea turnada.

Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General precisa en el artículo 87 que las Comisiones cuentan con un

⁹Las negrillas son nuestras para destacar el texto.

plazo de cinco días para presentar su dictamen en los negocios de su competencia a partir de la fecha en que haya recibido cada iniciativa.

Dicho plazo evidentemente resulta insuficiente para que cualquier Comisión pueda llevar a cabo un análisis y valoración adecuado que le permita llegar a un dictamen debidamente fundado y razonado, por lo cual generalmente nunca se cumple, amén de que no existe disposición alguna que precise la consecuencia o trámite que habría de seguirse, lo que conduce a tener como segundo plazo el ya referido a que alude el artículo 72 constitucional.

5.- Plazos para Dictaminación en el Derecho Comparado

Con objeto de tener un punto de referencia respecto de los plazos con que cuenta el Congreso en nuestro país para dictaminar en Comisiones las iniciativas que le son turnadas, resulta conveniente analizar las disposiciones que al respecto existen en otros países, como lo son Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, España, Perú, Paraguay y Venezuela.

Argentina.

En la Constitución de la Nación Argentina, no se contiene disposición expresa que determine el plazo de que disponen los legisladores para dictaminar las iniciativas presentadas ante alguna de las cámaras del Congreso.

Cabe señalar que en el ordenamiento constitucional sólo se contiene previsiones relacionadas con el tiempo máximo de que dispone el Congreso para resolver las iniciativas ciudadanas¹⁰, mismo que no puede exceder de doce meses.

También se contempla la posibilidad de que el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados pueda someter a consulta popular un proyecto de ley, en cuyo caso, si el voto es en sentido afirmativo, el proyecto se convertirá en ley y su promulgación sería automática. (art. 40)

El Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, en su artículo 102, dispone que *“ Cuando un asunto sea girado a una o más comisiones especializadas y también a la de Presupuesto y*

¹⁰En el artículo 39 segundo párrafo de la Constitución de la Nación Argentina, se reconoce el derecho de iniciativa a los ciudadanos, disponiendo que deben presentarse las propuestas ante la Cámara de Diputados

Hacienda, aquella o aquellas formularán su anteproyecto y ésta deberá despacharlo en el plazo de un mes. Si así no lo hiciera, el anteproyecto de la o de las comisiones especializadas pasará a la Cámara como despacho de la o de las comisiones respectivas ...”

Al no existir alguna otra disposición que regule el tiempo para dictaminación por parte de las Comisiones, puede inferirse que el tiempo máximo con que cuentan para analizar y dictaminar las iniciativas presentadas ante cada una de las cámaras es el de un mes.

El Presidente de la Cámara, está facultado para requerir a las Comisiones que incurran en demora en la dictaminación, pudiendo emplazarlas para que en día determinado presenten su informe o dictamen.

Es de mencionar que en el artículo 108 del texto reglamentario se prevé un mecanismo que técnicamente garantiza que las comisiones puedan atender los asuntos dentro del plazo de que disponen para dictaminación, mismo que consiste en que las comisiones requieren para funcionar de la presencia de la mayoría de sus integrantes, pero luego de transcurrida media hora fijada en la convocatoria, pueden con la asistencia de por lo menos la tercera parte de sus componentes, considerar y despachar los asuntos consignados.

De igual forma se dispone que luego de fracasada una reunión citada para tratar determinado asunto, el mismo podrá ser considerado y despachado por los miembros que concurran a las reuniones siguientes convocadas con el mismo objeto. En este último caso el documento en que se contenga la determinación adoptada, se debe imprimir con el rótulo “Dictamen de Comisión en Minoría”, dejándose constancia de las citaciones realizadas para analizar el asunto y de la asistencia de los miembros a cada una de las reuniones convocadas..

Para todos los efectos reglamentarios, los dictámenes en minoría son considerados “ Dictamen de Comisión”, por lo que pueden ser presentados ante el Pleno para los efectos conducentes.

Chile.

La República de Chile cuenta con una Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 05 de febrero de 1990, también identificada como Ley número 18.918.

En dicho cuerpo legal se establece que el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de

ley, en uno o en todos sus tramites, mediante comunicación que dirija al Presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto, o al del Senado cuando el proyecto estuviere en comisión mixta, precisando la calificación que otorgue a la urgencia. De conformidad con el artículo 26 de la citada ley la calificación de urgencias puede ser urgencia simple, suma urgencia o de discusión inmediata.

Cuando un proyecto es calificado como de urgencia simple, su discusión y votación en la cámara debe quedar terminada en un plazo de treinta días.

Si la calificación fuese como de suma urgencia ese plazo será de diez días y si se solicitará discusión inmediata solo contarán con tres días para su discusión y votación.

Cabe señalar que el Reglamento de la H. Cámara de Diputados de Chile, contiene disposiciones más detalladas sobre el trámite y plazos de que se dispone para desahogar las iniciativas que son turnadas a dicho cuerpo colegiado, pudiendo citarse a guisa de ejemplo lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 existe obligación para los integrantes de las comisiones competentes¹¹ de rendir un informe¹² de todo proyecto de ley sometido a su consideración.

Se prevé que las comisiones competentes emitirán un primer informe para que el asunto sea presentado ante la Asamblea para aprobación en lo general o bien sea desechado.

Previo a aprobar en lo general un proyecto se somete a discusión general y en su caso particular. La discusión general es aquella que tiene relación sólo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto para determinar si el contenido de la iniciativa resulta viable constitucionalmente, así como su conveniencia jurídica. La discusión general se utiliza para admitir o desechar en su totalidad el proyecto.

En la discusión particular se procede a examinar de manera detallada el contenido del proyecto, artículo por artículo o propuesta por propuesta, donde los legisladores pueden formular indicaciones o proponer adecuaciones para mejorar el proyecto

De considerarse la aprobación en lo general, el proyecto vuelve a la Comisión o comisiones competentes con todas las indicaciones

¹¹Al hacerse referencia a las Comisiones competentes, debe entenderse la referencia a lo que en México son las Comisiones ordinarias o de dictamen.

¹²El informe que deben presentar las comisiones competentes, corresponde al dictamen que emiten las comisiones de dictamen en México.

presentadas y admitidas a trámite, con el fin de que se adecue y se emita un segundo informe.

En caso de que al someterse a la Asamblea el primer informe se apruebe en lo general y no se formulen indicaciones o adecuaciones por parte de los diputados, se entenderá aprobado el informe también en lo particular.

De conformidad con la Ley Orgánica Constitucional número 18.918 y el Reglamento de la Cámara de Diputados, el plazo máximo de que disponen los legisladores para desahogar las iniciativas que no sean calificadas como de suma urgencia o urgencia inmediata, es de treinta días, por lo cual el trámite del proyecto por parte de la o las comisiones competentes se debe ajustar a los plazos siguientes:

- Diez días para la presentación del primer informe de Comisión.
- Cuatro días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere.
- Tres días para la discusión general del proyecto en la Sala, al término de los cuales, en todo caso, deberá votarse.
- Si el proyecto regresa a la Comisión o comisiones competentes para adecuaciones, el segundo informe deberá presentarse dentro de los cuatro días siguientes. Si en su caso, procediera segundo informe de la Comisión de Hacienda, ésta deberá despacharlo dentro de los tres días subsecuentes.
- Una vez presentados los informes segundos, la sala dispondrá de tres días para su discusión y votación.

Con independencia de lo anterior es de destacar que se encuentra prevista la figura de la caducidad de las urgencias pendientes, pues el artículo 186 del Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone que *“ el término de una legislatura ordinaria o clausura de una legislatura extraordinaria, producirá la caducidad de las urgencias pendientes en esta Corporación.”*¹³

Por otra parte el artículo 17 del mismo cuerpo reglamentario dispone que transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie sobre los proyectos de ley y demás asuntos que

¹³La Legislatura Ordinaria es el período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, mientras que la Legislatura Extraordinaria es el período de sesiones que se celebra en el lapso comprendido entre el 19 de septiembre y el 20 de mayo del año siguiente.

se tramiten como tales, cualquiera que sea el trámite constitucional o reglamentario en que se encuentren, aquella deberá solicitar su archivo a la Sala. Sin embargo tratándose de mensajes o de proyectos del Senado, el archivo procederá previo acuerdo del Presidente de la República o de esa Corporación, según corresponda.

Colombia.

La Constitución Política Colombiana prevé que en cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia. Respecto al trámite en ambas Cámaras del Congreso, se dispone que en cada una habrá dos debates previos a la aprobación de todo proyecto

Se establece que en el trabajo que realicen las Comisiones Permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

Existe la posibilidad de que los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura pero que hayan sido objeto de primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren, con la salvedad de que ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

El Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En cuyo caso, la respectiva cámara debe decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Si el Presidente insistiera en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta en tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

Con independencia de lo anterior, en la Ley Quinta de 1992 que corresponde al Reglamento del Congreso de Colombia se determina en el artículo 150 que el término para la presentación de las ponencias equivalentes a los dictámenes de comisiones de nuestro país, es fijado por el presidente de la respectiva comisión permanente, entre cinco y quince días, de acuerdo con la significación y volumen normativo de la

propuesta así como de la categoría de ley de que se trate.

Asimismo, para llevar a cabo el análisis inicial del proyecto y preparar un informe ponencia para los integrantes de la Comisión, el Presidente de la respectiva comisión es también el facultado para designar al o los ponentes necesarios, cargo que recae en los propios legisladores de la comisión, pudiendo incluso existir un coordinador de ponentes.

El ponente debe rendir su informe dentro del plazo inicial o prorrogado que le haya señalado el Presidente, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. En caso de incumplimiento puede procederse a designar un reemplazo, sin demérito de que en la Gaceta del Congreso se haga público el o los nombres de los Congresistas que han incurrido en incumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias.

El informe o ponencia debe presentarse por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente, para efectos de publicación en la Gaceta del Congreso dentro de los tres días siguientes y su inclusión en el orden del día de la Comisión. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

Una vez sometido a consideración de la Comisión y concluido el Primer debate, si es aprobado el proyecto, pasa de nuevo al ponente o a un diverso si así lo considera conveniente el Presidente de la Comisión, a efecto de llevar a cabo las adecuaciones definidas, procediéndose a preparar el documento para el segundo debate previsto en la ley. Entre el primero y segundo debates debe mediar un lapso no inferior a ocho días.

Aprobado el proyecto por la Comisión en el segundo debate, su Presidente designa a un legislador ponente para el debate en Plenaria y remite el informe a la Presidencia de la Cámara, para que sea incluido en la más próxima sesión del Pleno.

Costa Rica.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Poder Legislativo recae en una Asamblea Legislativa compuesta por cincuenta y siete diputados, los cuales son electos por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata.

Por cuanto al trámite que ha de darse a los proyectos de ley

sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa, existen escasas disposiciones en el texto constitucional, sin embargo, puede señalarse que de manera expresa se establece que todo proyecto debe ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, además de requerir la aprobación de la Asamblea, la sanción del Poder Ejecutivo, y la publicación en el Diario Oficial.

También se prevé que la Asamblea Legislativa puede delegar, en Comisiones Permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley, sin demérito de que en cualquier momento la propia Asamblea pueda revocar dicha delegación y realizar tanto el debate como la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

Asimismo se restringe la delegación de asuntos, si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política, rubros que de manera expresa corresponde conocer a la Asamblea en Pleno.

El texto constitucional remite al Reglamento de la Asamblea la regulación del número de comisiones permanentes y las demás condiciones para la delegación y la avocación (revocación) de asuntos por parte de las Comisiones, así como los procedimientos que se aplicarán en tales casos.

Conforme al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el plazo de que disponen las comisiones permanentes para rendir sus informes es de treinta días hábiles después de haberse puesto a despacho el asunto respectivo, existiendo la posibilidad de ser ampliado dicho término siempre que el Presidente de la Comisión lo solicite por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa.

En este cuerpo reglamentario se prevé cierto tipo de sanciones ante el incumplimiento de las comisiones permanentes para rendir sus informes dentro de los términos establecidos, mismas que consiste en amonestación por parte del Presidente de la Asamblea cuando vencido el término para rendir dicha información no se entregue ni se haya solicitado prorroga. En este supuesto se les fija un término adicional para rendir el informe, con la advertencia de que, si a partir de la fecha fijada como plazo adicional no se rinde por lo menos un informe, los diputados de esa comisión no devengaran sus dietas regulares.

España.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de la República de España, “... *la potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce a través de las Cortes o Congreso de los Diputados*”.

El Congreso de los Diputados se compone de 350 diputados elegidos por el voto directo y secreto de la ciudadanía, duran en el cargo cuatro años y pueden reelegirse indefinidamente.

Conforme a lo previsto en la Constitución de España, la Cámara de Diputados o Congreso de los Diputados, desarrolla las funciones que tiene encomendadas actuando en sesiones de Pleno y por Comisiones.

Se prevé la posibilidad de delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno puede no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación, a excepción de la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados de España, se establece en el artículo 43 que las comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende la Mesa del Congreso, de acuerdo con su respectiva competencia.

Asimismo establece que las comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses, excepto en aquellos casos en que la Constitución o el citado Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, atendidas las circunstancias excepcionales que puedan concurrir, acuerde ampliarlo o reducirlo.

Es de destacar que los legisladores cuentan con un cuerpo especializado de Letrados que se encargan de brindarles el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, y redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

Perú.

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. Se integra con ciento veinte congresistas. El Congreso

se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

El artículo 105 de la Constitución Política de Perú, dispone que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso.

Asimismo se establece que tendrán preferencia de trámite en el Congreso, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Por otra parte, en el Reglamento del Congreso de la República se dispone que es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado.

En el artículo 27 del Reglamento en mención, se dispone que para cumplir con la función legislativa el Congreso tendrá entre sus instancias de organización parlamentaria el Pleno y las Comisiones legislativas, que pueden ser ordinarias, de investigación y especiales.

El Pleno es la máxima Asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el citado Reglamento. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros deben presentar una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso debe votar la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.

Conforme a lo enunciado en el artículo 34 del citado Reglamento las Comisiones, son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular de los sectores que componen la Administración Pública, les compete el estudio y dictamen de los

proyectos de ley y la atención de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones con base en las propuestas planteadas por los Grupos Parlamentarios, cuidando que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y Especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva.

El Reglamento del Congreso de la República de Perú, resulta ser uno de los instrumentos en su tipo más detallados en cuanto al proceder de los legisladores para el desarrollo de sus actividades parlamentarias.

En el artículo 65 de dicho cuerpo reglamentario se establece que son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias y los dictámenes e informes de las Comisiones.

Adicionalmente en el artículo 70 se menciona que los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.

El Oficial Mayor es el encargado de enviar las proposiciones recibidas a una o dos comisiones como máximo, para su estudio y dictamen, siguiendo el criterio de especialización, y en cuyo caso las comisiones tendrán un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo, sin pasar por alto que se encuentran facultadas para calificar la admisibilidad de los proyectos de ley así como su compatibilidad constitucional, y cuando a su juicio no resulten procedentes pueden rechazarlas de plano y archivarlas, en cuyo caso no existirían dictámenes sino acuerdos de archivamiento o inadmisibilidad.

Paraguay.

Por lo que corresponde a la República del Paraguay, en su máximo ordenamiento jurídico se dispone que el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de senadores y otra de diputados.

La duración de una legislatura tanto para senadores como para diputados es de cinco años, encontrándose prevista la reelección

de legisladores.

Conforme al artículo 186 de la Constitución de la República del Paraguay, las cámaras funcionarán en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales.

Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada Cámara designará las comisiones asesoras permanentes. Estas podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso.

Cada Cámara se encuentra facultada para redactar su reglamento y se prevé la posibilidad de imponer sanciones a los legisladores por "... inconducta en el ejercicio de sus funciones ...". Dichas sanciones pueden ir de la amonestación o apercibimiento, hasta la suspensión por un máximo de sesenta días sin goce de dieta. Para la imposición de estas sanciones se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Por cuanto al trámite de las iniciativas se dispone en el artículo 210 que el Titular del Poder Ejecutivo podrá solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. En estos casos, el proyecto será tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días de su recepción, y por la revisora en los treinta días siguientes. El proyecto se tendrá por aprobado si no se rechazara dentro de los plazos señalados.

El tratamiento de urgencia puede ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto, o en cualquier etapa de su trámite. En tales casos, el plazo empezará a correr desde la recepción de la solicitud.

Cada Cámara, por mayoría de dos tercios podrá dejar sin efecto, en cualquier momento el trámite de urgencia, en cuyo caso el ordinario se aplicará a partir de ese momento.

El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, podrá solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos.

Cada Cámara, con el voto de la mayoría absoluta, puede delegar en comisiones el tratamiento de proyectos de ley, de resoluciones y de declaraciones. Por simple mayoría, puede retirarlos en cualquier estado antes de la aprobación, rechazo o sanción por la comisión.

Existe restricción para delegar en comisiones los proyectos relativos al Presupuesto General de la Nación, los códigos, los tratados internacionales, los proyectos de ley de carácter tributario y castrense, los que tuviesen relación con la organización de los poderes del Estado y los que deriven de iniciativa popular.

Por otra parte en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Paraguay, se prevé que la Cámara tendrá una Comisión de Procedimientos, las Comisiones Permanentes de Asesoramiento, las Comisiones Especiales que fueren necesarias y las Comisiones Bicamerales.

Las Comisiones de Asesoramiento se integran con un mínimo de seis miembros quienes duran en sus funciones todo el período anual para el cual han sido designados. a no ser que fueren relevados por resolución de la Cámara. Los diputados deben formar parte de cuando menos una Comisión.

Las comisiones deben pronunciarse dentro del término de treinta días, a contar desde aquel en que se dio cuenta en la Cámara del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente.

Una vez concluido el análisis de cada uno de los proyectos turnados a las comisiones de asesoramiento, deben pronunciarse por la aprobación, modificación, sustitución o rechazo.

En este Reglamento de manera adicional se aprecia la previsión de que las comisiones, en el despacho de los asuntos a su cargo, deberán dar preferencia a los más antiguos salvo los proyectos que fueren de urgente consideración, estando facultado el Presidente de la Cámara por si o por resolución de la Comisión de Procedimientos o por recomendación de la Cámara para hacer los requerimientos que estime convenientes a las comisiones que se hallen en mora de dictamen de cualquier proyecto, y podrá emplazarlas para que lo emitan para un día determinado, sin que se prevea sanción ante el incumplimiento.

Venezuela.

El Poder Legislativo de la República Bolivariana de Venezuela se integra por una Asamblea Legislativa de tipo unicameral conformada por 165 diputados, los cuales son electos para un período de cinco

años, y pueden ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para el mejor despacho de los asuntos de su competencia constituye Comisiones Permanentes, referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, puede crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento.

Respecto al trámite que reciben las iniciativas presentadas ante la Asamblea, se establece que todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, y una vez aprobado, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declara sancionada la ley.

En la primera discusión se considera la exposición de motivos y se evalúan sus objetivos, alcances y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley y se discute el articulado. Aprobado en primera discusión el proyecto, se remite a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto resulte de la competencia de varias Comisiones Permanentes, se designa una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe en un plazo no mayor de treinta días consecutivos.

Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se procede a la segunda discusión del proyecto de ley, artículo por artículo.

Si se aprueba sin modificaciones queda sancionada la ley, mientras que de determinarse modificaciones, se devuelve a la Comisión respectiva para que las incorpore en un plazo máximo de quince días continuos. Leída la nueva versión del proyecto de ley en el Pleno de la Asamblea Nacional, se procede a votar en definitiva y si se determina la aprobación por unanimidad o mayoría de votos, la Presidencia declara sancionada la ley.

Conforme al artículo 208 de la Constitución Política de Venezuela, las comisiones que estudian proyectos de ley, deben presentar el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos, plazo que queda reproducido en forma similar en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, en el artículo 147, con la salvedad de que si la Asamblea estimara prudente fijar un plazo menor, la comisión tendría que sujetarse a éste para la emisión de su informe o dictamen respectivo.

Adicionalmente en el Reglamento Interior de la Asamblea Nacional se dispone que las comisiones permanentes contarán con un número

impar de integrantes de entre once y veinticinco miembros¹⁴.

Cabe destacar la disposición consistente en que al principio de cada período legislativo la Comisión Coordinadora de la Asamblea debe elaborar el proyecto de programa legislativo anual que contendrá la lista de los proyectos de ley que serán discutidos durante el período, su orden de discusión y un calendario tentativo.

6.- Apoyos Técnicos de que disponen las Comisiones de Dictamen en la Cámara de Diputados.

Como ha quedado apuntado la principal tarea que deben realizar los diputados y senadores, es la relativa a legislar, lo cual implica por una parte la presentación de propuestas para crear, reformar, derogar o abrogar disposiciones de carácter jurídico que se estiman necesarios para una mejor convivencia social.

Tal función no se agota con la simple presentación de iniciativas, sino por el contrario, da origen al trabajo de mayor relevancia al interior de cada una de las cámaras, que es precisamente el estudio, discusión y resolución en el trabajo de las comisiones legislativas, lo que permite al Pleno de la Asamblea, poder pronunciarse a favor o en contra de las propuestas sometidas a deliberación, teniendo elementos técnicos suficientes para que la decisión que se adopte sea en lo posible la más conveniente y adecuada.

Es por ello que el trabajo que se realiza al interior de las comisiones de dictamen, resulta fundamental, dada su especialización, pues es lógico y natural que los legisladores no sean especialistas en todas las materias, lo que los obliga a apoyarse en profesionales en la materia de su interés y especialmente en la labor parlamentaria.

Ciertamente no existe disposición constitucional que prevea la existencia de cuerpos técnicos de apoyo para el trabajo legislativo, sin embargo es claro que el quehacer diario ha demostrado la importancia de que los diputados y senadores puedan contar con dichos apoyos para optimizar la función principal que deben realizar en el ejercicio de la función de legisladores que tienen encomendada

Sobre el particular, se han pronunciado diversos académicos e investigadores siendo coincidentes todos ellos en la necesidad e

¹⁴Artículo 44 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de Venezuela

importancia que tiene para todo Congreso, el poder contar con cuerpos de asesores calificados para auxiliar a los legisladores en el estudio de las propuestas legislativas presentadas ante las respectivas Cámaras.

Cecilia Mora Donato señala que *“ el trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones ... ”*¹⁵

Por su parte Thomas O. Melia, Susan R. Benda y Marissa Brown, en un trabajo sobre las Comisiones Legislativas, señalan que *“... las disposiciones relativas al personal de las comisiones (asesores o "expertos") varían mucho de una legislatura a otra. Algunas legislaturas no tienen personal profesional en las comisiones; otras tienen una plantilla numerosa de personal competente que desempeña funciones de gran responsabilidad. La cantidad y la calidad del personal de las comisiones tiende a reflejar la importancia relativa del sistema de comisiones para la institución legislativa. Por ejemplo, en los sistemas en los cuales las comisiones desempeñan un papel fundamental (como en el Congreso de Estados Unidos), en las comisiones abundan los profesionales competentes de gran pericia y autoridad. En cambio, en las legislaturas donde las comisiones tienen menos importancia, el personal es más reducido y, como es de suponer, desempeña funciones principalmente administrativas...”*¹⁶

Siguiendo dichas opiniones con las que se coincide, es menester plantear si el Congreso Mexicano y particularmente la Cámara de Diputados, cuenta con los apoyos técnicos suficientes en calidad y cantidad para respaldar el trabajo que debe realizarse en las Comisiones ordinarias o de dictamen.

Si bien en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no se contiene disposición expresa que refiera la existencia de un cuerpo de especialistas adscrito a las comisiones, de lo dispuesto en el artículo 49 se desprende que corresponde a la Secretaría General por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, coordinar los servicios de organización y asistencia a las

¹⁵Cecilia Mora Donato. Retos del Congreso Mexicano.- <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2319/32>

¹⁶Thomas O. Melia, Susan R. Benda y Marissa Brown.- Las Comisiones. The National Democratic Institute for International Affairs. <http://www.ndi.org>

Comisiones, a través del Secretario Técnico adscrito a cada una de éstas.

Cabe señalar que en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, se dispone que:

“... Cada Comisión y Comité contará con una unidad denominada de asistencia parlamentaria en la que estarán integrados los funcionarios del Servicio que de manera directa les auxiliarán en el ejercicio de sus funciones. Esta unidad se compone de la siguiente manera:

a) Un miembro de rango ejecutivo como Secretario Técnico y titular de la unidad; y

b) Cuando menos un funcionario proveniente de los rangos de Técnico Especializado, Asistente y Analista, respectivamente.

Para atender las necesidades de recursos materiales, financieros y humanos, así como de apoyo legislativo, cada Comisión o Comité contará con un asistente administrativo, quien quedará adscrito a la Unidad de Asistencia Parlamentaria...”¹⁷

De tal dispositivo normativo se desprende que el apoyo técnico asignado a cada comisión sería de cinco personas miembros del Servicio de Carrera de la Cámara, sin embargo ello no es así en razón de que el citado Estatuto no obstante que es derecho positivo, se encuentra suspendido de aplicación por un Acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara emitido durante la LVIII Legislatura.

Por ello, a efecto de dotar de recursos humanos a las Comisiones, tanto en la Legislatura LVIII como en la LIX, se aprobó un Acuerdo respectivamente por parte de la Junta de Coordinación Política, para definir los apoyos humanos, financieros y materiales de que podrían disponer las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados. En lo que corresponde a la LX Legislatura, no se ha emitido Acuerdo similar, por lo cual se continúa aplicando el Acuerdo de fecha once de octubre de 2004, en el que se precisa que bajo el régimen de honorarios pueden contratarse Un Secretario Técnico, Dos Asesores y Un Asistente Parlamentario, como apoyo directo para el Presidente de la Comisión,

¹⁷Véase Artículo 66 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. México.