

Expediente *Parlamentario* 25

ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS

ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA, REINO UNIDO, ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA Y CANADA



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Marzo de 2011

Expediente Parlamentario 25

Elementos Descriptivos sobre el Funcionamiento de los Congresos o Parlamentos

Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos de
América y Canadá

Derechos Reservados:

Marzo de 2011



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.

© Enero de 2007

El contenido de los trabajos de investigación que se publican, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.

Portada y Diseño
Humberto Ayala López



Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

Junta de Coordinación Política

Presidente:

Dip. Josefina Vázquez Mota

Integrantes

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota

Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes S. Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Omar Fayad Meneses

Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

Integrantes

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

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

Lic. César Becker Cuéllar

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
PONENCIA:	
PRIMER ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE FUNCIONARIOS PARLAMENTARIOS FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LEGITIMIDAD DEL PARLAMENTO	
CESAR BECKER CUÉLLAR	15
Prolegómeno	15
La legitimidad del Parlamento	16
Las plataformas electorales como instrumentos vinculatorios del compromiso de los candidatos y sus partidos frente al electorado	16
Limitaciones externas e internas al desempeño de los poderes legislativos	17
El papel de los partidos políticos en el funcionamiento del Parlamento a través de los Grupos Parlamentarios, dejando el papel individual en un lugar secundario	18
Predominio del Ejecutivo en la planeación parlamentaria, contactos del Gobierno con la mayoría parlamentaria	18
Presión sobre la producción legislativa masiva	18
Limitaciones externas	21
El nuevo sentido de la división de poderes	21
¿Cómo lograr un mayor acercamiento de la ciudadanía con los partidos políticos y con sus representantes?	22
Omnipresencia de los medios de comunicación	24
La pretensión de los medios para ser el auténtico foro de confrontación política	24
Los poderes fácticos	25

Globalización. Soberanía estatal	25
El cabildeo y las relaciones con los legisladores	26
Limitaciones internas	
La función legislativa en sí misma: La falta de calidad legislativa	27
Redacción Jurídica	29
La obligatoriedad del cumplimiento de la agenda legislativa	30
La función legislativa y la interpretación Judicial.	30
La interpretación auténtica	33
Derecho e ideología	33
Del impacto de las tareas Parlamentarias	33
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.	
El caso de Alemania	
JUAN RAMÍREZ MARÍN	35
I. Introducción	37
I. El país en cifras	37
II. Estado Federal	43
III. Parlamento alemán	51
IV. Bundesrat (Senado)	55
V. Facultades del Parlamento alemán	59
V.I. El pleno de la Cámara	65
V.II. Comisiones, subcomisiones y comités	73
V.III. Procedimientos parlamentarios	80

Bibliografía	115
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.	
El caso de España	
ANGELICA HÉRNANDEZ REYES	117
Introducción	119
I. CONGRESO	122
II. EL PLENO DE CADA CÁMARA	124
III. COMISIONES Y SUBCOMISIONES	135
IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVO	145
Bibliografía	179
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.	
El caso de Francia	
RAFAEL M. VELÁZQUEZ GALLEGOS	181
Introducción	183
I. PARLAMENTO	187
II. ASAMBLEA DE CADA CÁMARA	190
III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITÉ	193
IV. PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS	198
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.	
El caso de Italia	
JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ	241
Introducción	243
I. PARLAMENTO	245

II. EL PLENO O ASAMBLEA DE CADA CÁMARA	246
III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITES	248
IV. PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS	250
Referencias	279
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.	
El caso del Reino Unido	
MTRO. CARLOS NORBERTO VALERO FLORES	281
Introducción	283
I. EL PARLAMENTO	289
II. EL GRAN COMITÉ O WHOLE HOUSE.	293
III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITÉS	299
IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVOS.	319
Bibliografía	339
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS	
El caso de los Estados Unidos de América	
JESÚS RUIZ MUNILLA	341
I. CONGRESO	343
II. EL PLENO DE CADA CÁMARA	349
III. LOS COMITÉS	351
IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVOS	354
Bibliografía	370
ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE	371

LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.

El caso de Canadá.

GONZALO SANTIAGO CAMPOS

Introducción	373
I. PARLAMENTO	375
II. COMITÉ PLENARIO	377
III. LOS COMITÉS Y SUBCOMITÉS	381
IV. NORMAS Y PROCESOS LEGISLATIVOS	384
Bibliografía	411

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias publica la siguiente recopilación de estudios descriptivos, realizados por sus investigadores, respecto de algunos regímenes parlamentarios o legislativos de Europa y América; en apoyo a los legisladores y contribuir en general a la integración de una cultura parlamentaria.

La publicación, de las investigaciones antes referidas, en nuestra revista "Expediente", se dividirá en dos números: el primero, el presente -relativo a los sistemas de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos de América, Francia, Italia y Reino Unido-, y el segundo, en el siguiente número de la revista que contendrá las descripciones de los sistemas de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Un grupo de trabajo, formuló un cuestionario básico a efecto de garantizar la homogeneidad de las interrogantes y las respuestas, hasta donde fuera posible.

La temática pretende identificar las funciones y los procesos operativos de los Congresos y Parlamentos. No obstante lo anterior, estamos conscientes de que habrá algunas particularidades y que, pueden resultar de gran utilidad.

Entre el 28 de febrero y el 3 de marzo se celebró en Perú el Primer Encuentro Iberoamericano de Funcionarios Parlamentarios, al que asistió quien esto suscribe, por lo que se estimó oportuno aprovechar este número de nuestra revista "Expediente" para publicar la ponencia que fue leída en ese evento bajo el título: "Función Legislativa y Legitimidad del Parlamento".

Esperando que la revista, sea de utilidad para la realización de diversos proyectos legislativos y académicos, el CEDIP se complace en presentar el Expediente número 25, que contiene:

"Elementos Descriptivos sobre el funcionamiento de los Congresos o Parlamentos: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos de América y Canadá"

Lic. César Becker Cuellar

Director General del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Ponencia presentada por el **Lic. César K. Becker Cuéllar**.
Director General del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias.
Cámara de Diputados.
Congreso de La Unión.
Estados Unidos Mexicanos.

PRIMER ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE FUNCIONARIOS PARLAMENTARIOS

FUNCIÓN LEGISLATIVA Y LEGITIMIDAD DEL PARLAMENTO

Prolegómeno

Hablar de las realidades y de las perspectivas del parlamentarismo y de la función legislativa y su legitimidad no puede hacerse aisladamente del sistema político y del Estado con el que se relacionan, de las circunstancias de tiempo y lugar así como de las condiciones favorables o desfavorables que circundan su actuar.

Del mayor o menor grado de democratización de un sistema dado, de la mayor o menor formación y participación ciudadana, del nivel de evolución de la exigencia de las responsabilidades de los servidores públicos y de la madurez y sentido comunitario de los actores políticos, económicos y sociales, se caracteriza, entre otros, a un poder legislativo.

Los múltiples elementos que integran un sistema político son vasos comunicantes, que limitan o posibilitan el grado relativo de desarrollo de un poder legislativo.

Por eso no podemos hablar de un parlamentarismo en Iberoamérica o Latinoamérica, sino y en todo caso, expresar algunos rasgos que le son comunes, o -para profundizar mayormente,- encontrar condiciones que nos hacen parecernos a los Estados de la región y otros que nos diferencian en mayor o menor medida, en todo caso, nuestra participación, en este evento, se realiza desde el muy particular enfoque y realidad del país que representamos, en mi caso me referiré a México y desde mi personal punto de vista. Desde luego, ruego su indulgencia para referirme a temas de los que ustedes son profundos conocedores y que en todo caso, no tienen otro propósito que el provocar la generación de ideas.

Existe un aspecto que es necesario acotar, relativo al tema que nos ocupa; entendemos que se habla del primer encuentro de funcionarios parlamentarios entendiendo el concepto “Parlamentario” *lato sensu*, ya que en Iberoamérica, al existir mayormente sistemas presidenciales, estaríamos refiriéndonos a “Poderes legislativos” o “Legislativos”. Por lo que propongo la convención de referirnos de aquí en adelante, a Parlamentario y Legislativo como términos sinónimos.

Por lo dicho con anterioridad tomaré como referencia algunas de las experiencias del parlamentarismo europeo, en especial el referido por algunos autores para tratar de encontrar algunas similitudes de las características y circunstancias que ellos registran, con las propias.

La legitimidad del Parlamento

Hay autores que señalan que la legitimidad del poder legislativo deviene de los procesos electorales, efectivamente a través del voto se alcanza un grado muy importante de legitimidad, pero no podemos dejar de considerar que también la legitimidad se acredita con el actuar de las instituciones y de las personas en el cumplimiento de las expectativas que de ellos tiene el electorado y el pueblo en general.

Este tema particular tiene una profunda relación con el sistema representativo de cada país así como de la capacidad del mismo para comprender al mayor número de regiones, maneras de pensar e intereses que coexisten en una sociedad dada.

Aquí, uno de los principales temas es saber si los partidos políticos representan y ofrecen opciones válidas y suficientes para que la ciudadanía esté representada, se convenza de estar representada y los representantes que se elijan realizan actos que así lo acrediten.

Cuando se logran avances en los sistemas electorales y se obtiene un sistema plural, que refleja las distintas realidades políticas de un Estado, se presenta un nuevo reto que radica en el cómo lograr una dinámica que, eficazmente, garantice la gobernabilidad, a través de acuerdos entre los distintos actores políticos.

Las plataformas electorales como instrumentos vinculatorios del compromiso de los candidatos y sus partidos frente al electorado

La institución a la que algunos sistemas electorales denominan “platafor-

mas electorales” y que no son otra cosa que la oferta electoral que partidos y candidatos realizan al electorado y se comprometen en cumplir de resultar electos, tiene gran importancia para nuestros propósitos justificativos de legitimidad parlamentaria; amerita mayor desarrollo jurídico para tornarse en compromisos mucho más específicos, concretos y medibles; al tiempo que alejarlos de promesas genéricas y hasta demagógicas, para que con claridad y fuerza vinculatoria se obliguen a incorporarlas, para el caso de los legisladores, en las agendas parlamentarias que se obliguen a cumplir.

El elector deberá contar con suficiente información, de manera imparcial, para normar su criterio en el ejercicio del sufragio. A este respecto pueden ser de gran utilidad las redes sociales.

De lo anterior se desprende que existen:

Limitaciones externas e internas al desempeño de los poderes legislativos

Del análisis que realiza Luis López Guerra, respecto de los desafíos que se le presentan a los Parlamentos en Europa, particularmente refiriéndose al Español, menciona varios, a saber: *La consolidación del papel determinante de los partidos políticos en el funcionamiento del parlamento a través de los Grupos Parlamentarios, dejando en una posición secundaria el papel del parlamentario individual. La consolidación del predominio del ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa de parlamento. Intensificación de las demandas de legislación dando lugar a una producción cada vez masiva de normas que repercute en su calidad. La práctica desaparición de los mecanismos de exigencia de responsabilidad parlamentaria fuerte. La omnipresencia de los medios de comunicación de masas y su constitución en el autentico foro de confrontación política. La erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución parlamentaria y la aparición de parlamentos infraestatales y de instituciones supranacionales que limitan la actuación parlamentaria.*¹

Me referiré a estos temas y a otros incorporándoles algunas reflexiones del entorno mexicano:

¹ LOPEZ GUERRA Luis. *Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro. En El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. PAU I VALL, Francesc, Coord. Tecnos. Madrid. 2002. Pp. 33 y 34.*

El papel de los partidos políticos en el funcionamiento del Parlamento a través de los Grupos Parlamentarios, dejando el papel individual en un lugar secundario

Este fenómeno aparece al igual que el parlamentarismo en los sistemas presidenciales, en lo que ha dado en llamar la partidocracia, sin embargo, como sucede en muchos de estos asuntos de la política, las generalizaciones no son convenientes, las coordinaciones de los grupos parlamentarios resultan un vehículo útil para arribar a acuerdos y lograr gobernabilidad.

Predominio del Ejecutivo en la planeación parlamentaria, contactos del Gobierno con la mayoría parlamentaria

Este fenómeno es particularmente sintomático en los regímenes presidenciales. Sobre todo en épocas en las cuales ha habido predominio o hegemonía de algún partido como fue el caso de México. No obstante parece ser que los avances en lograr un pluralismo en la representación en el poder legislativo y una mayor distancia del Ejecutivo, o no son suficientes o generan nuevos problemas para lograr acuerdos y tomar más ágilmente ciertas decisiones. En fin, lo que parece es que se hace necesario contar con incentivos para arribar a ellos o bien que existan ciertas consecuencias para quienes no participen. Obviamente cada quien asumiendo sus responsabilidades frente a un electorado que consciente de ellas reacciona en consecuencia, en el momento de emitir su voto.

Para algunos autores la conexión entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria es fuente del deterioro de la participación individual lo que, independientemente de lo anterior, y para efectos prácticos, hay quienes ven a la participación aislada como un ideal o una reminiscencia teórica.

Presión sobre la producción legislativa masiva

Tanto los parlamentos como los poderes legislativos sufren presiones que parten, o bien de la ignorancia, o de intenciones para desacreditar su actuación. Muchas de esas críticas devienen de quienes reclaman la no presentación de iniciativas de leyes o reformas, de manera inopinada. Otra causa la podemos encontrar en la complejidad del Estado contemporáneo que abarca cada día más y más materias lo que trae como consecuencia, entre otros, una inflación legislativa, como la denomina Ferrajoli en el siguiente párrafo que no tiene pérdida y me permito transcribir:

Una lectura bastante difundida de semejante crisis es la que la interpreta como crisis de la misma capacidad regulativa del derecho, debida a la elevada complejidad de las sociedades contemporáneas. La multiplicidad de las funciones exigidas al Estado social, la inflación legislativa, la pluralidad de las fuentes normativas, su subordinación a imperativos sistémicos de tipo económico, tecnológico y político, y, por otra parte, la ineficacia de los controles y los amplios márgenes de irresponsabilidad de los poderes públicos, generarían – según autores como Luhmann, Teubner y Zolo – una creciente incoherencia, falta de plenitud, imposibilidad de conocimiento e ineficacia del sistema jurídico. De aquí se seguiría un debilitamiento de la misma función normativa del derecho y, en particular, la quiebra de sus funciones de límite y vínculo para la política y el mercado, y, por tanto, de garantía de los derechos fundamentales, tanto de libertad como sociales.²

Claro está que a esas presiones hay que agregar la actitud de algunos legisladores que presentan iniciativas a raudales por decisión y deseo de notoriedad propios, presentando como iniciativas de leyes lo que bien podrían ser reformas o adiciones a cuerpos normativos existentes.

Este fenómeno no es forzosamente característico de nuestros tiempos, recordemos que, inclusive, ha habido corrientes, en el otro extremo, para codificar y pretender incorporar y sistematizar en pocos cuerpos legislativos un sistema jurídico. En fin: ¡El comportamiento humano cíclico y pendular hacia la dispersión y a la vez, hacia la concentración!.

Por otra parte, no podemos olvidar que, tanto los parlamentos como los poderes legislativos, comparten tres grandes misiones o tareas: La Representativa, La Legislativa y La de Control, sé que a esta última se ha reservado un buen espacio de esta reunión, con temas específicamente relacionados con ella, pero a la luz del planteamiento de la intercomunicación de las instituciones y su legitimidad, solamente expresaré algunas breves ideas.

La idea central a este respecto radica en el desequilibrio que existe entre la función legislativa específica y otras tareas, que ocupan mayormente el tiempo de los legisladores, en detrimento del tiempo que dedican a las tareas de manera sistematizada de control y vigilancia.

² FERRAJOLI, Luigi El derecho como sistema de garantías. Derechos y garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta. Prologo de perfecto Andrés Ibáñez 4ed. C. 01 Madrid, España 2004. P. 17.

López Guerra, a quien comentamos, advierte un debilitamiento de las funciones clásicas de control. Para nuestro caso habremos de mencionar que es necesario reforzar no solamente los sistemas, a partir de, como lo hemos señalado en repetidas ocasiones, de indicadores predeterminados y consensuados, pero obligatorios; y para los casos de materias especializadas como pueden ser las relacionadas con los asuntos financieros, contando con el apoyo de órganos técnicos de asesoría y profesionalmente integrados.

Los órganos superiores de Auditoría dependientes de los legislativos, caracterizados por gozar de autonomía política y de desempeño, cobran cada vez más importancia. Sus trabajos, técnicamente especializados, oportunamente realizados para corregir desviaciones, son insustituibles instrumentos de combate a la corrupción, a la impunidad y a la negligencia. Pueden ser, según sus resultados, magníficos mecanismos para fortalecer la legitimidad de los Parlamentos.

No obstante se advierte una carencia de experiencia y voluntad por perfeccionar los procedimientos, y a la vez de sistematizarlos, para no permanecer, - tanto vigilantes como vigilados-, en rutinas retóricas que, en el mejor de los casos, o, mejor dicho, en el peor, resulta un diálogo de sordos e indiferentes sin consecuencia alguna... aparente.

Partamos del necesario involucramiento de los congresos en la aprobación de los planes y programas de los gobiernos, para que así sean corresponsables en obtener los recursos para ejecutarlos y a la vez determinar indicadores precisos de gestión que eviten informes de ideas "comunes" y "propósitos inconexos" y por el contrario, propicien se verifiquen realidades medibles y corregibles, en su caso.

La función de control sin responsabilidad en un problema más evidente en los sistemas Presidenciales con división de poderes. Ya que en los sistemas parlamentarios hay muchos más avances para exigir responsabilidades de manera más inmediata y simple que en nuestro sistema presidencial en el que se realiza, con trámites mucho más complejos, que involucran una carga política mucho más densa.

Las cámaras de los congresos tienen un buen número de comisiones, -cuyos trabajos por cierto, son mayormente desconocidos para la ciudadanía-, pues bien, en su seno debería de realizarse la evaluación y el seguimiento sistemáticamente de los programas que son de su competencia pero, una vez más, a partir de indicadores precisos que no permitan las

ambigüedades y con posibilidad de exigir responsabilidades ante el incumplimiento.

En los poderes legislativos debemos darle seguimiento a los problemas y abreviar de las experiencias que se le han presentado a los sistemas de gobierno parlamentario y a los parlamentos en particular, sobre todo a la luz del perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Limitaciones externas

Adicionalmente a las limitaciones internas que veremos, encontramos las de origen externo, clasificación que, como todas, es arbitraria, ya que bien a bien es imposible separarlas tajantemente.

El nuevo sentido de la división de poderes

Ya hemos hablado de las presiones sobre el Parlamento o los congresos provenientes del Gobierno o del Ejecutivo, en cada caso. Esta nota se refiere a que, sobre todo en los regímenes presidenciales en los cuales se parte del denominado principio de división de poderes es menester encontrar nuevas formas para asegurar un mejor coordinación en busca de la eficiencia y de resultados, esto se advierte en casos extremos en los que, aunque existen procedimientos determinados, son poco funcionales para exigir el cumplimiento de las responsabilidades de cada órgano, por ejemplo de resoluciones tomadas en el Congreso que son abiertamente desatendidas por los ejecutivos.

O bien, podemos estar en presencia de inactividades e ineficiencias ante las cuales poco puede hacer el Congreso. Eso explicaría la presencia de instituciones tales como los mecanismos de revocación de mandato o pérdida de confianza o extrañamientos a los servidores públicos.

Los legisladores suelen ser frecuentemente criticados por inactividad legislativa, efectivamente, pueden darse algunos casos en que esto se presenta, pero, por otro lado también nos encontramos, en otras ocasiones, en que la Administración pública encubre sus ineficiencias, y emplea como coartada la falta de reformas para actuar adecuadamente, esta duda puede ser disipada si analizamos si, con el marco jurídico existente, es factible alcanzar un mínimo de eficiencia o son otras las causas.

¿Cómo lograr un mayor acercamiento de la ciudadanía con los partidos políticos y con sus representantes?

Parece ser un común denominador en todo el mundo la erosión que ha tenido la imagen de la Ley, de los parlamentos y de los parlamentarios y legisladores mismos, a lo que se refieren López Guerra, y José Tudela, éste último, en los siguientes términos:

Pero es imposible ocultar que la Ley ha perdido gran parte de su atractivo, antaño irresistible, y que el Parlamento ha pasado a ser para la mayoría de los ciudadanos, en mejor de los casos, una institución venerable pero poco útil. El hecho de que este juicio de la realidad no se haya contagiado a las palabras es seguramente indicativo de que aún hay tiempo de reaccionar. Por ello, resulta forzoso insistir desde el principio en la importancia simbólica de la vinculación entre parlamento y Ley y en la necesidad de dirigir los esfuerzos teóricos a su reforzamiento.³

Efectivamente estamos en presencia de un reto mayor, que probablemente deba ser acometido dando muestras de la atención que efectivamente se otorga a los problemas más sentidos de la ciudadanía y de la población en general.

No diría nada nuevo y más parecería expresión retórica si no agregara que es necesario replantearnos el sistema de publicidad de las leyes. No basta con publicarlas muy técnicamente en los órganos correspondientes inclusive en la Red con dispositivos informáticos, hace falta incorporar sistemática y obligatoriamente medios de explicación en “popular” que se dirijan a los ciudadanos relacionados con el contenido de la norma. Hay que compartir los propósitos y los contenidos. Claro está que los legisladores requieren de contar con apoyos para cumplir sus obligaciones de mantenerse en contacto con sus electores e informarles del sentido de las actividades que desarrollan.

A propósito de estos esfuerzos de apropiación del conocimiento jurídico por la población en general, no podemos dejar de insistir en hacer aliados decididos y convencidos a los medios de comunicación para tener programación específica que busque alcanzar estos fines. Bien podría iniciarse si se deciden a contar con asesores jurídicos que opinen respecto

³ TUDELA Aranda, José. *El Parlamento necesario. Parlamento y Democracia en el Siglo XXI*. Colección Monografías No 77. Congreso de los Diputados. Madrid. 2008. P 140.

de los guiones de escenas que tienen que ver con asuntos jurídicos, para no transmitir ideas que puedan inducir a la confusión o respecto de las instituciones ajenas a un sistema legal dado.

Es necesario realizar un esfuerzo pedagógico que apoye la idea de Derecho a la que se refiere Von Ihering en la lucha individual y en la conciencia social por el Derecho o la experiencia jurídica de Villoro Toranzo con la participación de los operadores de la ley y generar que el Derecho sea una parte muy viva dentro de nuestra experiencia cultural todos los esfuerzos que se hagan a favor de fortalecer la Cultura de la Legalidad consolidan al Estado democrático de Derecho.

Nos dice Villoro:

*“Llamamos “experiencia jurídica” a la vivencia por la cual alguien encuentra en algo las peculiaridades por las cuales ese algo merece llamarse Derecho”.*⁴

Por resultar un lugar común, obvio y ya generalmente aceptado, no hago mayor énfasis en el papel central que para generar la cultura de la Legalidad tiene el sistema educativo desde el Básico hasta el Superior y en reiterar la obligación que para ello corresponde a las escuelas de Derecho.

A propósito de la cultura de la legalidad Laveaga nos menciona:

*La manera y la amplitud con las que se difunda la cultura de la legalidad pueden servirnos, por lo tanto, como referencia para distinguir un régimen legítimo de uno que no lo es. Cuando el derecho es producto del consenso, cuando la ley se aplica de forma equitativa, cuando el derecho no sólo es accesible al mayor número de personas si no que, en efecto, se cumple, y cuando las normas jurídicas son claras y breves, es más fácil alcanzar los niveles de conformidad, obediencia y participación social que determinan la legalidad de un régimen y el orden que lo mantiene.*⁵

De ninguna manera podemos omitir la responsabilidad que tienen los operadores de la ley para mantenerse actualizados con respecto a las modificaciones y evolución del sistema jurídico.

⁴VILORO, Toranzo Miguel *Teoría General del Derecho Lo que es. Su método*. Editorial Porrúa Av. República Argentina 15 Sexta Edición México, 2009. P. 15

⁵ LAVEAGA, Gerardo *La Cultura de la legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie de estudios Jurídicos Núm. 8, México, 2006, P. 105

Omnipresencia de los medios de comunicación

López Guerra incorpora este tópico que se nos presenta de manera más evidente a medida que se modernizan y amplían su cobertura los medios de comunicación; no podemos menos que compartir nuestras preocupaciones respecto a lo que debe ser, en una sociedad democrática, su participación, teniendo presente la expresión de Karl Loewenstein:

*“Consecuentemente, el carácter de un sistema político depende en mucho de si el acceso a los medios de comunicación, así como su uso, es igualmente posible para todos los detentadores del poder y grupos pluralistas, o si está concentrado en las manos de un único detentador del poder o de un grupo pluralista privilegiado. En el Estado constitucional y democrático, los medios de comunicación de masas son igualmente accesibles a todos, mientras que en el sistema político designado como autocracia están monopolizados por un único detentador del poder”.*⁶

Sin perder un ápice la importancia de lo dicho por el profesor Austriaco, debemos advertir ciertos cambios en la apreciación de las libertades y equilibrios del poder en mundo contemporáneo, particularmente referidos a la función educativa y de integración social que tienen los medios. Al efecto traigamos a colación las postreras reflexiones de Karl Popper:

*“La televisión produce la violencia y la lleva a los hogares en donde no se daría de otra manera... En una democracia no debería existir ningún poder no controlado. Ahora bien, sucede que la televisión se ha convertido en un poder político colosal, se podría decir que, potencialmente, el más importante de todos, como si fuera Dios mismo quien habla. Y así será si continuamos consintiendo el abuso. Se ha convertido en un poder demasiado grande para la democracia. Ninguna democracia sobrevivirá si no pone fin al abuso de este poder.”*⁷

La pretensión de los medios para ser el auténtico foro de confrontación política

Asunto este que amerita ser debatido con mayor profundidad, sobre todo en tiempos en los que la transparencia se ha venido haciendo

⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. The University of Chicago Press. 1957 De la traducción castellana, Ediciones Ariel. S.A., Barcelona, España 1964 P. 38

⁷ POPPER, Karl R. Cabos Suelos *Licencia para hacer televisión* Artículo de la Revista Nexos Núm. 220 Abril 1996. Traducción de Ignacio Ruiz Velasco N. Pp. 27 y 29.

consustancial al perfeccionamiento de la Democracia. No obstante los elementos a discutir en los foros de los medios, son complementarios a los -legítima y legalmente- establecidos en los ámbitos parlamentarios, los primeros con propósitos de divulgación y generación de información ciudadana y los segundos con propósitos legales.

Los poderes fácticos

En tiempos recientes se ha cobrado mayor conciencia de la injerencia e intervención en los asuntos públicos de los denominados poderes fácticos. Pero no podemos menos que recordar que, desde hace tiempo la Ciencia política y las Sociales en general, registran su participación ya sea sometándose a las reglas democráticas o actuando de manera indirecta y hasta ilegalmente.

El debilitamiento de las autoridades del Estado –y del Estado mismo– por los poderes fácticos lo debilitan también para combatir a la delincuencia o a la arbitrariedad, lo que paradójicamente termina por afectar a muchas de esas organizaciones, empresas o individuos que, pusieron en entredicho o demeritaron a la autoridad Estatal y se ven, a la postre, afectadas por conductas ilegales o arbitrarias de otros poderes fácticos.

Globalización. Soberanía estatal

El fenómeno globalizador que ha venido transformando sobre todo al concepto de soberanía debe ser tomado en cuenta como un factor que más decididamente interviene para influir en las decisiones de los congresos, y digo más decididamente y sistemáticamente porque las historias de nuestros países de ninguna manera han dejado de ser objeto de intervenciones de los poderes hegemónicos mundiales, pero en la actualidad son las grandes empresas las que presionan por las modificaciones de los marcos jurídicos nacionales para facilitar su participación y generar un entorno jurídico que si bien facilita los intercambios económicos, habría que determinar qué beneficios generan para las economías y las poblaciones de los países así relacionados.

Los legisladores deben insistir en mantenerse actualizados y concientizados respecto de la necesidad de transparentar los procesos de “Supranacionalidad” conocer por ejemplo el contenido y propósitos de la denominadas “Leyes Modelo” o Contratos de Asociación para la

explotación o aprovechamiento de recursos naturales que empresas transnacionales celebran con países subdesarrollados, vgr. En materia energética.

Dentro de la actualización que deben realizar los parlamentarios esta el seguimiento que deben hacer respecto de la aparición de instituciones supranacionales y sus competencias así como de la acción que efectúan través de agentes y de las denominadas ONGS. Y respecto de ellas poder distinguir los propósitos de contenido positivo, como los de los Derechos Humanos, de aquellos otros que pretenden ocultar ejercicios hegemónicos como nos dicen Hardt y Negri en su libro "Imperio".⁸

Aprovechando este magnífico Foro considero que uno de los temas que de ninguna manera pueden estar ausentes en las agendas de los congresos y parlamentos es el fomento y compromiso de generar políticas públicas en materia de integración regional y el abatimiento de las desigualdades que afretan a nuestra identidad Latinoamericana.

El cabildeo y las relaciones con los legisladores

El fenómeno de los cabilderos o lobistas ha venido expandiéndose, al menos con esa denominación, en los últimos tiempos, por lo que ya no puede seguir siendo ignorado en mérito de la transparencia que, como ya se dijo, cada día se entiende íntimamente vinculada a los avances democráticos. Son imprescindibles su regulación, el registro de las personas que a ello se dedican, y la definición de los asuntos que gestionaran.

Una vez más, este tema requiere del conocimiento e investigación de las mejores prácticas. Por cierto, el desempeño de los representantes populares y su deslinde o compatibilidad, en su caso, son materia ineludible de la normatividad deseada, iniciando por sus respectivos códigos de ética.

Precaverse de las intromisiones indebidas en el legislativo pareciera ser una verdad evidente, por eso no resultan ociosas y sí fundamentales todas las disposiciones que protejan al recinto, la información, al igual que la función, -la libertad para ejercerla de los parlamentarios-.

El sistema político se pone diariamente a prueba frente a los ciudadanos por los resultados que alcanza, por lo que resulta de esencial importancia asegurar la imagen positiva y la dignidad de los legisladores, tarea que compromete inicialmente a los parlamentarios mismos.

⁸ HARDT Michael y NEGRI Antonio *Imperio* Editorial Paidós España, 2005. 1era Edición en la colección Surcos, 2005 Traducción de Alcira Bixo.

Limitaciones internas

La función legislativa en sí misma: La falta de calidad legislativa

Este apartado es por demás importante para el desempeño legislativo y sus resultados dentro del orden jurídico de cada Estado. Este asunto debe distinguirse de los ejercicios de interpretación a saber: porque no existe norma, la realidad la supera o porque el texto legal es obscuro, función de los poderes Judiciales.

Este rubro está relacionado con el tema, por muchos denominado de Técnica Legislativa. Son muchos los asuntos que a este respecto podemos abordar. Formularé algunos comentarios para siquiera asomarnos a algo que merece un tratamiento especializado.

Como sabemos ha sido muy explorada y estudiada la Técnica Jurídica para efectos de la interpretación judicial, inclusive para la Doctrinaria, pero paradójicamente, para efectos legislativos se requiere de un mayor desarrollo de la Técnica Jurídica aplicable, específicamente como Técnica Legislativa. Este fenómeno se hace todavía más evidente en materia de Argumentación y Lógica Jurídicas para efectos legislativos.

Para el empleo de la Técnica Legislativa se requiere contar, en principio, con conocimientos de Dogmática y Técnica Jurídicas.

El primer paso de técnica Legislativa, es que el legislador se cerciore de la necesidad de crear o modificar una ley para prevenir o resolver un problema que impacte en la sociedad.

El Representante Popular antes de usar la Técnica Legislativa, debe tener la perspicacia de observar y entender los fenómenos sociales que impactan en la población, para ello, debe valerse de la interpretación a efecto de precisar la problemática y de esta forma plantearla en su propuesta legislativa, es decir en una Iniciativa.

Se estima que la técnica legislativa exige dos aspectos fundamentales: La forma en que se deben elaborar los textos normativos para que sean claros y precisos; y el contenido de los mismos en el que se contemplen las hipótesis y consecuencias jurídicas, así como los principios rectores de la ley, lo cual deberá estar en armonía con el sistema normativo.

En México, por ejemplo, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 78, precisa los elementos que debe reunir toda Iniciativa, consistiendo en:

- I. Encabezado o título de la propuesta;*
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;*
- III. Argumentos que la sustenten;*
- IV. Fundamento legal;*
- V. Denominación del proyecto de ley o decreto;*
- VI. Ordenamientos a modificar;*
- VII. Texto normativo propuesto;*
- VIII. Artículos transitorios;*
- IX. Lugar;*
- X. Fecha, y*
- XI. Nombre y rúbrica del iniciador.*

De los anteriores elementos, el que cobra singular importancia es el relativo a la argumentación, toda vez que en ella se debe plantear el otro elemento consistente en la problemática, así como la investigación realizada a la misma y la propuesta para resolver aquella:

En efecto, la argumentación ya no es privativa de los órganos jurisdiccionales en el dictado de sus sentencias, sino que también es necesaria para el legislador en la presentación de sus iniciativas y en los dictámenes emitidos a las mismas, habida cuenta de que, en dicha argumentación, tendrá que realizar una ponderación acerca de la idoneidad de la medida legislativa, la necesidad de ella y demostrar que es proporcional al problema que se pretende resolver.

Una vez precisada la problemática, se deben incluir Argumentos que sustenten la necesidad de adecuar el marco legal aplicable, pudiendo valerse el proponente de elementos técnicos para justificar que, con la propuesta que se formula, puede resolverse la problemática social descrita, destacando que es válido utilizar diferentes criterios argumentativos a partir de los tipos de interpretación utilizados (teleológico, histórico, pragmático, de principios, genético, etc.), siempre que se guarde congruencia y claridad con los argumentos.

Tal vez, una nota final en este apartado nos lleve a considerar el sentido Hermenéutico que debe estar presente en la elaboración de los proyectos legislativos, por eso la necesidad de la Dogmática Jurídica. Nos es útil, no

solo la interpretación simple, sino aquella, que de manera integral, analice nuestra norma propuesta relacionándola con el resto del Derecho Positivo.

Las exposiciones de motivos incorporadas a las iniciativas o propuestas legislativas no pueden dejar de ser exigidas dentro del trámite parlamentario, no es un simple requisito procesal, constituye una explicación argumentativa de las causas y de los fenómenos que se pretenden regular.

Es menester estar atentos para que la exposición de motivos efectivamente se refiera a la razones que están detrás de cada norma y evitar que haya disposiciones que se aparezcan en el texto legal sin antecedente alguno, estas suelen ser las más riesgosas que, deliberadamente se “cuelan” en los textos legislativos, y por alguna razón se prefiere ocultar su intención normativa.

Las exposiciones de motivos, el texto de los dictámenes, las discusiones habidas en las comisiones respectivas y las propias en el pleno, del o de los órganos legislativos, así como las transcripciones correspondientes publicadas en el Diario de los Debates y en las gacetas parlamentarias son imprescindibles para el conocimiento de la génesis y elaboración de la Ley y en su momento para la interpretación de la misma. Textos que deben estar disponibles para toda la población en los medios electrónicos, (Tics).

La exposición de motivos entraña también la justificación de la propuesta por su autor que, de otra manera, quedaría en estado de indefensión al no contar desde el inicio con la oportunidad procedimental para esgrimir sus razones.

Es menester superar la idea, habida en muchos tribunales, de que las exposiciones de motivos no son parte de la ley, apoyándose en criterios normativistas, pero es necesario que la reconozcan expresamente como base para la interpretación de la misma.

Redacción Jurídica

No es difícil encontrar entre los docentes del Derecho, los Abogados o los Jueces las protestas por la ininteligibilidad de las normas, que las hace confusas, contradictorias o prácticamente inaplicables. El apego a las reglas gramaticales no solo se refiere a la elegancia y corrección del idioma sino, en el fondo, significa una convención para que las cosas signifiquen lo mismo para todos, está íntimamente ligado con la pretensión de generalidad de la Ley. Finalmente no olvidemos que el Derecho es Lenguaje.

Aunque nos pueden decir que la confusión en la redacción de los preceptos legales es materia de la función judicial, pensemos solamente en los múltiples inconvenientes molestias, gastos y tensiones que se pueden evitar a los gobernados y a las autoridades tan solo con redactar con claridad y sencillez el texto legal. De lo más delicado es el estado de indefensión en que se deja a los obligados al no poder entender el contenido normativo, encontrarse con disposiciones contradictorias en el mismo cuerpo legal o en el derecho positivo problemas causados, entre otros, por la denominada inflación legislativa como la llama Ferrajoli.

Los representantes populares no están obligados a ser juristas ni especialistas en las distintas ramas del saber humano- aunque sin duda los hay y destacadamente, además, en número significativo- por lo que los legislativos deben de contar con cuerpos de asesores, tanto en lo individual como en las comisiones y con órganos de estudio e investigación que los auxilie en sus tareas legislativas y contribuyan al fortalecimiento de la cultura jurídica.

La obligatoriedad del cumplimiento de la agenda legislativa

Debemos desarrollar en muchos de nuestros congresos el concepto de la Agenda legislativa, se puede partir desde la compilación de temas que están en las respectivas agendas de cada grupo parlamentario, como es el caso de México, o agregar una instancia de negociación general respecto de los temas en que tienen mayor coincidencia los diversos grupos parlamentarios, determinar desde que momento el tratamiento de los temas resulta obligatorio para ese grupo, y desde que punto de vista lo es para el cuerpo colegiado en general.

Existen temas que los distintos grupos parlamentarios pueden listar, sin embargo tienen puntos de vista totalmente opuestos o por lo pronto no coincidentes ni en la temática ni en los propósitos por alcanzar, véase “Reforma del Estado”. Entre otros varios.

Nos pueden orientar, al respecto, los legislativos que tienen normatividad más detallada en la regulación del cumplimiento de la agenda legislativa, como parece ser que está vigente aquí en Perú.

La función legislativa y la interpretación Judicial.

La función legislativa puede explicarse por sí misma pero será de una

La función legislativa puede explicarse por sí misma pero será de una manera siempre incompleta si no la relacionamos con la funciones Ejecutiva y Judicial; y a las tres desde el elemento “Ley”, como eje para la explicación de las respectivas atribuciones de los mencionados poderes.

Para los efectos de esta participación quiero referirme a las relaciones entre el Legislativo y el Judicial y los debates en torno a ellos pues observamos una serie de concepciones vinculadas con la impartición de justicia e interpretación de la Ley -y de la Constitución misma-, que privilegian a la función Judicial frente a la Legislativa o pretenden reducir importancia a esta última según algunas corrientes agrupadas en el denominado Neo Constitucionalismo al final referiré algunas ideas que reaccionan contra lo anterior.

Aprovechemos las reflexiones que realiza Tudela en torno al paralelismo que existe entre el Parlamento y la Ley. *El parlamento, nos dice, nace con la misión de expresar la voluntad general a través de la Ley y ambas han sufrido un debilitamiento de su fuerza.*⁹

Así, en opinión de Zagrebelsky sobre la disminución de la importancia del legislador concluye, después de argumentar sobre cómo se ha venido dando el desplazamiento de la Ley como centro indiscutible del Derecho, pero de ninguna manera omitiendo su importancia, dice:

*“El legislador debe resignarse a ver sus leyes tratadas como partes del derecho, y no como todo el derecho. Pero puede pretender, tanto de los jueces como de la Corte constitucional, que se mantengan abiertas las posibilidades de ejercitar su derecho a contribuir políticamente a la formación del ordenamiento jurídico. Si este derecho no se respetase, tal vez tendríamos un Estado más constitucional, pero desde luego ya no un Estado constitucional democrático”.*¹⁰

*Según las concepciones europeas, toda construcción conceptual que no reconozca a las razones del legislador un lugar adecuado e independiente debe temerse como un peligro para el equilibrio constitucional.*¹¹

Dentro del debate habido respecto los papeles que les corresponde al legislativo y al judicial, mismos que seguramente ameritan un estudio más

⁹ TUDELA Aranda, José El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI. Colección monografías numero 77. Congreso de los Diputados Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones Madrid, 2008. Pp. 139-140.

¹⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta. 5ª ed., trad. de Marina Gascón, Madrid 2003. P. 153.

¹¹ Ibidem. P. 151.

detallado, resultan altamente reveladoras las posiciones de Dworkin y Bellamy, -que aunque pertenecientes al sistema jurídico del Common Law, diferente al Romano-Germánico, al que estamos incorporados mayoritariamente en los subcontinentes centro y sudamericano-, se ha caracterizado por la importancia definitoria que en él han tenido los jueces traigamos a cuenta lo que nos dice Casamiglia sobre Dworkin:

*“Cuando nos encontramos frente a un caso difícil no es una buena solución dejar libertad al juez. Y no es buena solución porque el juez no está legitimado ni para dictar normas ni mucho menos para dictarlas en forma retroactiva si es que nos tomamos la democracia y su sistema de legitimación- en serio. Al juez se le debe exigir la búsqueda de criterios y la construcción de teorías que justifiquen la decisión. (Prologo de la edición española de Los derechos en serio, A. Casmiglia)”.*¹²

Ya con palabras del propio Ronald Dworkin, en rescate de la función legislativa frente a la judicial tomemos las siguientes ideas:

*“Las teorías de la función judicial se han vuelto cada vez más complejas y sutiles, pero las más populares siguen subordinándola a la legislación. (Tal es el ideal que, por diferentes razones no se puede realizar en la práctica)”.*¹³

Por otro lado Richard Bellamy, el maestro de la Universidad de Essex, formula una serie de críticas al papel que algunos pretenden otorgar a los jueces, mas allá del prudente equilibrio que sus relaciones deben tener con legislativo.

*“Los tribunales adolecen de muchos de los mismos vicios que los constitucionalistas legales critican en las legislaturas, aunque poseen menos virtudes para compensarlos que las que caracterizan a los cuerpos legislativos”.*¹⁴

*“Los tribunales constitucionales mantienen una preocupante tendencia a albergar muchos de los vicios de la democracia sin ninguna de las virtudes de sus procesos. Y la razón es precisamente que los controles judiciales constituyen impedimentos para la democracia y, en consecuencia, para la igualdad política”.*¹⁵

¹² DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 5ª edición, Ariel, Madrid, 2002, p. 14.

¹³ *Ibidem*, p. 147.

¹⁴ BELLAMY, Richard, *Constitucionalismo político*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 23.

¹⁵ *Ibidem*, p. 45.

La interpretación auténtica

Desde el estudio inicial de las funciones legislativas aparece el concepto de la Interpretación auténtica propia del legislador que emite la norma, sin embargo ha sido empleado más que todo como un concepto doctrinario que se ha mantenido ausente en la praxis de muchos poderes legislativos. Tema este que valdría la pena retomar para su estudio y aplicación.

Derecho e ideología

Este tópico es por demás ambicioso a ser tratado en este espacio. En el mundo contemporáneo existen corrientes que insisten en desplazar a las ideologías de las realidades jurídicas y políticas, pero en la esencia del quehacer legislativo y del papel del Derecho en las sociedades de nuestro tiempo hay una idea fundamental de la que no podemos separarlo; es entender al Derecho, no como una superestructura, en beneficio de las oligarquías, como argumentaba Marx, sino como un instrumento de control de los más fuertes y de liberación de los más débiles,¹⁶ o como nos ha venido insistiendo Ferrajoli como defensa de los desprotegidos y generador de igualdades democráticas.

Del impacto de las tareas Parlamentarias

Finalmente, no podemos hablar de legitimidad de la función legislativa y en general, como hemos visto, de las tareas parlamentarias, sin contar con instrumentos y órganos específicamente destinados a evaluar el impacto económico, político, social y cultural de lo que se hace en los legislativos; cuyos propósitos fundamentales será difícil alcanzar sin prever la participación ciudadana y sin utilizar los medios más modernos, como las tecnologías de información y comunicación.

Primer Encuentro Iberoamericano de Funcionarios Parlamentarios.
Lima, Perú. Lunes 28 de Febrero del 2011.

¹⁶ VILLORO, Toranzo Miguel *Teoría General del Derecho Lo que es. Su método*. Editorial Porrúa Av. República Argentina 15 Sexta Edición México, 2009. P. 6

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS PARLAMENTOS O CONGRESOS**
El caso de Alemania
JUAN RAMÍREZ MARÍN*

*Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac. Director de Estudios Jurídicos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



Sumario: Introducción. I. El país en cifras. II. Estado federal. III. Congreso o Parlamento. IV. Bundesrat (Senado) V. Interrogantes sobre el funcionamiento del Parlamento alemán. Palabras finales. Bibliografía.

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar algunas figuras, procedimientos y mecanismos de operación de la Cámara baja del Parlamento alemán (Reichstag). Recordemos que Alemania y México comparten algunos rasgos de su sistema político. Efectivamente, ambos están organizados como Repúblicas Federales y en consecuencia, por ejemplo, tienen un Congreso bicameral. Sin embargo, mientras Alemania tiene un régimen parlamentario, México tiene uno presidencialista, lo que conlleva, en algunos aspectos, una operación diferente de los poderes y órganos estatales en ambos países.

El presente trabajo intenta, en forma breve describir el régimen parlamentario alemán. Para ello, resulta conveniente situarnos en primer término en la realidad alemana, para lo cual iniciamos con un breve perfil de ese país, para abordar a continuación su régimen político y posteriormente sus prácticas parlamentarias.

En cualquier caso, en la modesta opinión de quien esto escribe, este ejercicio podrá enriquecer nuestro conocimiento sobre la naturaleza y funcionamiento del régimen alemán; no obstante, sería necesario tomar en cuenta las diferencias, antes de intentar extrapolar su experiencia al caso mexicano.

I. El país en cifras

I.1. Situación geográfica ¹⁷

Superficie	357,022 km cuadrados (62º país en el mundo, en extensión)
Superficie terrestre	348,672 km cuadrados
Superficie acuática	8,350 km cuadrados

¹⁷La actualidad de Alemania. Geografía.
www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../geografia.html (acceso el 20/11/10).

Costas	2,389 km
Fronteras	3,621 km
9 Países limítrofes (frontera)	Austria 784 km, Bélgica: 167 km, República Checa: 646 km, Dinamarca: 68 km, Francia: 451 km, Luxemburgo: 138 km, Países Bajos: 577 km, Polonia: 456 km y Suiza: 334 km
Capital	Berlín

I.2. Población ¹⁸

Población Total	82'329,758 (Julio 2010 est.). 15o lugar mundial. 2o país más poblado de Europa, después de Rusia
Pirámide poblacional:	
0-14 años	13.7% (hombres 5'768,366/mujeres 5'470,516)
15-64 años	66.1% (hombres 27'707,761/mujeres 26'676,759)
65 años y más	20.3% (hombres 7'004,805/mujeres 9'701,551) (2010 est.)
Tasa de natalidad	-0.053% (2010 est.). 210o Lugar mundial
Esperanza de vida al nacer	79.26 años. 32º lugar mundial
Religión	Protestantes: 34%; católicos 34%; musulmanes: 3.7%; otros: 28.3%
Alfabetización	99% (15 años y más)
Densidad de población	233 hab./km ²
Fuerza laboral	43.5 millones (2009 est.). 14o lugar mundial. Agricultura: 2.4%; Industria: 29.75; Servicios: 67.8% (2005)
Tasa de desempleo	7.3% (2008, estimada)
Tasa de desempleo	7.5% (2009, estimada)
Población por debajo de la línea de pobreza	11% (2001, estimada)

¹⁸La actualidad de Alemania. Población.

www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../poblacion.html (acceso el 20/11/10).

I.3. Datos socioeconómicos ¹⁹

Ingresos 2009 (estimados)	1.507 trillones de usd
Egresos 2009 (estimados):	1.618 trillones usd
PIB Producto Interno Bruto	Banco Mundial (2007): 2'741,843 millones. 5º lugar mundial.
Composición del PIB (2009):	Agricultura: 0.9%; Industria: 26.8%; Servicios: 72.3%
PIB per cápita 2007	35,500 usd
PIB per cápita 2008	35,900 usd
PIB per cápita 2009	34,100 usd. Lugar mundial: 37
Tasa de crecimiento 2007	2.5%
Tasa de crecimiento 2008	1.3%
Tasa de crecimiento 2009	-5% (estimado)
Tamaño de la Economía	La más grande de Europa
Tasa de inflación 2009 (estimada)	0.3%
Tasa de inflación 2008 (estimada)	2.6%
Porcentaje del PIB de inversión 2009 (est.)	17.9%
Deuda pública (2009)	72.1% del PIB. 19º Lugar mundial
Líneas telefónicas fijas:	51.5 millones. 3er. Lugar mundial
Celulares	107.245 millones. 8º lugar mundial
Usuarios de Internet	61.973 millones. 6º lugar mundial
Sufragio universal	A los 18 años
Aeropuertos	550 (2009). 13º Lugar mundial
Helipuertos	25 (2009)
Líneas de ferrocarril	41,896 km. 6º Lugar mundial
Carreteras	644,480 km. 11º Lugar mundial
Gasoductos	24,364 km
Oleoductos	3,379 km
Ductos de productos refinados	3,843 km
Vías acuáticas	7,467 km. 19º Lugar mundial

¹⁹La actualidad de Alemania. Economía.

www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../economia.html (acceso el 20/11/10).

Marina mercante	393. 26º Lugar mundial
Principales puertos y terminales portuarias	Bremen, Bremerhaven, Duisburg, Hamburg, Karlsruhe, Luebeck, Rostock, Wilhemshaven

Los 16 estados (Länder, Bundesländer) que integran Alemania se subdividen en 439 distritos (Kreise) y ciudades (Kreisfreie Städte).²⁰

No.	Estado federado	% superficie (nal.)	Hab/km ²	Capital
1	Baden-Wuerttemberg	10.01	300	Stuttgart
2	Baviera	19.76	177	Munich
3	Berlín	0.25	3,812	Berlín
4	Brandeburgo	8.26	87	Potsdam
5	Bremen	0.11	1,642	Bremen
6	Hamburgo	0.21	2,317	Hamburgo
7	Hesse	5.91	288	Wiesbaden
8	Mecklemburgo-Pomerania Occidental	6.49	73	Schwerin
9	Baja Sajonia	13.34	168	Hanover
10	Renania del Norte-Westfalia	9.55	529	Düsseldorf
11	Renania-Palatinado	5.56	204	Maguncia
12	Sarre	0.72	407	Sarrebruck

²⁰Deutsche Länder: www.de.all-biz.info/regions (acceso el 15/10/10).

13	Sajonia	5.16	231	Dresde
14	Sajonia-Anhalt	5.73	120	Magdeburgo
15	Schleswig-Holstein	4.41	180	Kiel
16	Turingia	4.53	144	Érfurt

Como hemos visto, la economía alemana es la quinta en el mundo y la más grande de Europa, en términos del PIB; es líder en exportaciones de maquinaria, vehículos automotores, industria química y equipos de alta tecnología. Pero al igual que sus vecinos europeos, enfrenta retos para sostener su crecimiento en el largo plazo, entre otras cosas, por sus bajas tasas de natalidad, su decreciente índice de inmigración, y su sistema de seguridad social, que requiere cambios estructurales (según los parámetros neoliberales).

La integración y modernización de la ex Alemania del Este, que en algunas municipalidades mantiene tasas de desempleo superiores al 20%, continúa siendo un costoso proceso, con transferencias anuales del Oeste que en 2008 alcanzaron 12 billones de usd

Las reformas aplicadas por el canciller Gerhard Schroeder (1998-2005), antecesor de Angela Merkel, fueron necesarias para abatir la tasa de desempleo crónica y la baja tasa de crecimiento y contribuyeron a un fuerte crecimiento en 2006-2007 y al declinamiento del desempleo, que en 2008 alcanzó un 7.8%.

Estos avances, así como los subsidios gubernamentales y los horarios reducidos de labores, ayudan a explicar el relativo modesto incremento en la tasa de desempleo durante la recesión de 2008-2009, la más profunda desde la 2ª Guerra Mundial. El PIB creció 1% en 2008 y se contrajo fuertemente en 2009. Alemania salió de la crisis en el segundo y tercer cuatrimestres de 2009, gracias a las exportaciones, sobre todo a la eurozona y a la estable demanda interna.

La economía alemana registró un crecimiento de 3,6% en 2010, un récord desde la reunificación del país hace dos décadas (el récord anterior era de 3.4% en 2006), en una espectacular recuperación de la crisis que había provocado una contracción de 4.7% de su PIB en 2009. Superó ampliamente a la media europea (1,8%). En Europa, solo Suecia y Eslovaquia registrarían

un crecimiento superior, según las previsiones europeas. El crecimiento alemán fue superior también al de la mayor parte de los países desarrollados fuera de Europa, por ejemplo EUA (+2.7%) y Japón (+3.5%), aunque quedó muy lejos del crecimiento chino (+10%).

La progresión de la primera economía europea debería prolongarse en 2011, pero a un ritmo menos elevado, en torno del 2%, según el Bundesbank y la Comisión Europea. La economía alemana se recuperó impulsada por vigorosas exportaciones y por la reactivación del consumo interno. Como primer país exportador europeo, Alemania se aprovechó de la demanda de los países emergentes por sus autos, sus productos químicos y su maquinaria industrial. Las exportaciones alemanas crecieron un 14.2% en 2010, mientras las importaciones aumentaron un 13%. Además, gracias a la caída del desempleo (bajó al 7.7% de la población activa, contra 8.2% en 2009), los alemanes también volvieron poco a poco a las tiendas y el consumo creció 0.5%. El salario neto medio progresó 3.4%, su aumento más fuerte desde 1993.

Sin embargo, el reparto de los frutos del crecimiento entre el capital y el trabajo en 2010 se hizo en detrimento de éste último, luego de que "la brecha se hubiera estrechado en 2008 y 2009."

Como consecuencia de la reactivación económica, el déficit público aumentó menos de lo temido. En 3.5% del PIB (Producto Interior Bruto), superó de todos modos por primera vez en cinco años el límite del 3% impuesto por el Pacto Europeo de Crecimiento y Estabilidad. El objetivo del Gobierno es recortar el déficit y llevarlo por debajo de este límite en 2011 (recordemos que la UE ha dado a Alemania hasta el 2013 para disminuir el déficit consolidado por debajo del 3% del PIB y una reforma constitucional limita al gobierno federal a estructurar déficits no mayores al 0.35% del PIB para el 2016).²¹



²¹www.eluniversal.com.mx/notas/723080.html (acceso el 13/01/11).

II. Estado Federal

Alemania es un Estado federal, compuesto por dieciséis *Länder* o Estados Federados (entidades federativas). La **Ley Fundamental** (*Grundgesetz*) fija en un detallado orden de competencias qué materias corresponden a la Federación y cuáles a los *Länder*. Por tanto, su distribución competencial es similar al de otros Estados federales.

La vida pública de Alemania se basa fundamentalmente en las leyes federales. En cambio, de conformidad con el **Principio de subsidiariedad**, los ciudadanos únicamente entran en contacto con autoridades de los Estados Federados o administraciones locales, que actúan por delegación de aquellos. Ello se debe a la voluntad de la **Ley Fundamental** de conjugar las ventajas del Estado unitario con las del **Estado federal**. Para las gestiones cotidianas los ciudadanos de otros Estados se relacionan de manera mucho más frecuente con representantes de las autoridades federales.

La **Ley Fundamental** exige la equiparabilidad de las condiciones de vida en todo el país. Las condiciones de vida están determinadas esencialmente por la política económica y social. Por esta razón esas materias se regulan primordialmente mediante leyes federales. Sin embargo, los Estados Federados (*Länder*) controlan gran parte de la capacidad administrativa del Estado. En la administración alemana prevalecen pues los elementos federalistas. Las administraciones de los Estados Federados ejecutan sus respectivas leyes y al mismo tiempo la mayoría de las leyes federales, lo que marca una clara diferencia con otros sistemas federales. Por eso el modelo alemán se define como **Estado federal** “unitario” o “encubierto”.

Los Estados Federados tienen competencia exclusiva en tres materias de alcance federal: educación (en gran parte también la superior), seguridad interna, incluidas las funciones de policía, y **autogobierno municipal**. Los Estados Federados encuentran en las amplias posibilidades de participación del *Bundesrat* una compensación frente a la primacía de la Federación en términos de legislación.

II.1. Ley Fundamental (*Verfassung*)²²

La **Ley Fundamental** somete al legislador y a la administración al orden constitucional y al resto del ordenamiento jurídico. Los derechos

²²Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

fundamentales reconocidos en el Título I de la Carta Magna tienen eficacia directa. El Artículo 1 erige en bien supremo del orden constitucional: “La dignidad del ser humano es intangible.” Los demás derechos fundamentales garantizan, entre otras cosas, la libertad de actuar en el marco de las leyes y la igualdad de todas las personas ante la ley.

Reconoce que todo poder del Estado emana del pueblo, que lo ejerce por intermedio de los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; establece como forma de gobierno la democracia representativa.

Define a Alemania como Estado de Derecho, lo cual implica, junto al imperio de la ley, la separación de poderes, la vigencia de los derechos fundamentales, la legalidad de la administración, y que todos los actos de los poderes públicos están sometidos al control judicial. También tiene rango constitucional el principio del **Estado federal**, en virtud del cual las competencias se distribuyen entre el Estado central y los Estados miembros (federados).

La **Ley Fundamental** también define a Alemania como **Estado social**, principio del cual deriva la exigencia de que los poderes públicos adopten previsiones para que los ciudadanos tengan garantizado un sustento digno en caso de desempleo, discapacidad, enfermedad y vejez. Una peculiaridad de la **Ley Fundamental** estriba en el denominado “carácter inmutable” (perpetuo) de estos principios constitucionales esenciales.

II.2. Partidos políticos

En virtud de la **Ley Fundamental**, los partidos políticos tienen la función de cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. Así, la designación de candidatos para el desempeño de funciones políticas y la organización de las campañas electorales adquieren rango constitucional. Por esta razón los partidos políticos perciben del Estado una compensación económica por los gastos de campaña electoral. Ese sistema de **reembolso de gastos de campaña electoral** introducido por primera vez en Alemania, es hoy una práctica habitual en la mayoría de las democracias. La Constitución establece que la organización de los partidos debe responder a los principios democráticos (deben hacer profesión de fe democrática).

Los partidos de dudosa profesión democrática pueden ser prohibidos, a solicitud del **Gobierno Federal**, pero la prohibición solo puede dictarla la **Corte Constitucional Federal**. De este modo se evita que los partidos gobernantes proscriban a otros que puedan resultarles incómodos

políticamente. En realidad, las fuerzas políticas prefieren combatir a los partidos antidemocráticos a través de la competencia política regular. De hecho, en la historia de la República Federal ha habido pocos procedimientos de ilegalización de partidos políticos. Aun cuando la **Ley Fundamental** privilegia a los partidos políticos, no dejan de ser, en esencia, manifestaciones de la sociedad y en consecuencia, asumen todos los riesgos de fracaso en las citas electorales (**elecciones**), la deserción de afiliados y las luchas intestinas.

El sistema de partidos alemán es bastante homogéneo. Hasta 1983 estuvieron representados en el *Bundestag* únicamente aquellos que ya habían logrado representación parlamentaria en los primeros comicios de 1949, a saber, los partidos de la denominada Unión, así como el SPD y el FDP. Los partidos de la Unión, pertenecientes a la familia de los partidos cristianodemócratas europeos, son la Unión Cristiano- demócrata (CDU) y la Unión Cristiano-social (CSU). Mantienen estrechos vínculos entre sí, pero en tanto que el primero extiende su actividad a todo el territorio nacional, a excepción de Baviera, el segundo se circunscribe a este Estado Federado. En el *Bundestag* los diputados de ambas formaciones se asocian con carácter permanente en un solo grupo parlamentario.

El Partido Social-demócrata (SPD) es la segunda fuerza política. Pertenece a la familia de los partidos socialdemócratas y socialistas democráticos europeos. La CDU/CSU y el SPD se consideran “partidos populares”, es decir, que a lo largo del tiempo han alcanzado una amplia representación transversal del **Electorado**. Ambos mantienen posiciones básicamente favorables al **Estado social**. La CDU/CSU se nutre esencialmente de los estratos de profesionales autónomos, industriales y empresarios, en tanto que el SPD está próximo a los sindicatos.

El Partido Liberal Democrático (*Freie Demokratische Partei* -FDP) pertenece a la familia de los partidos liberales europeos. Su credo político se basa en la mínima intervención posible del Estado en el mercado. Goza de preferencia entre los estratos de mayor nivel socioeconómico y educativo. El partido Alianza 90/Los Verdes, más conocido como los “Verdes” (*Die Grünen*), cuyos orígenes se remontan a 1980, es la primera formación fundada después de 1949 que ha tenido continuidad. Pertenece a la familia de los partidos verdes y ecologistas europeos. Su distintivo programático es la combinación de la economía de mercado con la tutela del Estado de los principios de protección de la naturaleza y el medio ambiente.

A raíz de la reunificación (1989) surgió en la escena política el Partido del Socialismo Democrático (PDS), descendiente del Partido Unitario Socialista (SED) de la desaparecida República Democrática Alemana (RDA). En un principio esta formación política solo tenía presencia en los 5 Estados Federados orientales (que habían constituido el territorio de la RDA). En las elecciones generales de 2005 se presentó por primera vez en la lista, rebautizado como “Partido de la Izquierda.PDS” y candidatos de la recién fundada Alternativa Electoral Trabajo & Justicia Social (WASG). En junio de 2007 ambas formaciones se fusionaron en un solo partido, denominado “La Izquierda” (*Die Linke*).

El **Sistema electoral** dificulta la formación de gobiernos monocolor, lo que sólo ha acontecido una vez en 56 años. La norma es la alianza de partidos. Para que los electores sepan con qué socios tiene previsto gobernar el partido de su elección, los partidos explicitan su posición de cara a la posible formación de gobiernos de coalición, antes del inicio de la campaña electoral. Por consiguiente, al votar, el ciudadano manifiesta su preferencia por una alianza de partidos y determina la relación de fuerzas entre los potenciales socios de gobierno.²³

II.3. Presidente (Jefe de Estado)

El Presidente Federal es el Jefe del Estado. Representa al país en el exterior y nombra a los miembros del gobierno, jueces y altos funcionarios. Separa a los ministros de su cargo y tiene la facultad de disolver el Parlamento en casos excepcionales, como ocurrió en el verano de 2005.

El Presidente Federal ejerce su cargo por un período de 5 años, admitiéndose una sola reelección. Es elegido por la **Asamblea Federal**, sin debate. Es elegible todo ciudadano alemán mayor de 40 años. El Presidente actual es Jens Bohrsen (desde el 31 Mayo de 2010).²⁴

II.4. Canciller Federal

Para fijar las competencias del **Canciller Federal** el **Consejo Parlamentario**, órgano que adoptó la Constitución en 1949, se inspiró en el

²³Hermann J. Schreiner, y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006., pp. 10-11.

²⁴Hermann J. Schreiner, y Susanne Linn. Ob. Cit., p. 16.

cargo del Primer Ministro británico. Este dispone de exactamente los mismos instrumentos de poder que el Canciller, pero de hecho su poder es mucho menor que el del premier británico. En Gran Bretaña por norma solo gobierna un partido, porque el sistema de representación mayoritaria británico favorece al más fuerte. En cambio, en el *Bundestag* por regla general ningún partido alcanza la mayoría suficiente para gobernar solo. Por eso para elegir al Canciller se necesita una coalición, es decir, una alianza de partidos.

La elección del Canciller va precedida de intensas consultas entre los partidos que aspiran gobernar juntos. Deciden cómo han de repartirse los ministerios; qué ministerios existentes se mantienen y cuales nuevos han de incluirse en el organigrama gubernamental. El partido más fuerte de la coalición tiene derecho de designar al **Canciller Federal**. Además, los partidos acuerdan el programa de actividades para la legislatura. Los resultados de esas negociaciones de coalición se consignan en un **acuerdo de coalición**. Posteriormente se procede a la elección del **Canciller Federal**.

Las negociaciones entre los partidos de gobierno preparan y acompañan todas las decisiones del **Gobierno Federal**. Si las coincidencias políticas se agotan antes de que finalice el período de sesiones del *Bundestag*, se ofrece como salida el relevo del jefe del ejecutivo. El **Canciller Federal** puede ser depuesto mediante el mecanismo de la **moción de censura constructiva**, que exige la simultánea elección de un nuevo Canciller. Esta forma activa de retirar la confianza parlamentaria obliga a los partidos representados en el *Bundestag* a formar una nueva mayoría gubernamental viable, antes de derrocar al Canciller.²⁵

El canciller federal es el único miembro del **Gobierno Federal** elegido por el Parlamento. La Constitución le reconoce el derecho de designar a los ministros al frente de las distintas áreas de gobierno. Decide además el número de ministerios y define las competencias de cada cartera. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política de gobierno. Concentra un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al de los presidentes en las democracias presidencialistas.²⁶

²⁵Hasta la fecha solo se ha intentado exigir la responsabilidad política por esta vía en dos ocasiones, si bien solo triunfó en una: a raíz del voto de censura aprobado en 1982 contra el entonces **Canciller Federal**, Helmut Schmidt (SPD), resultó elegido nuevo Canciller Helmut Kohl (CDU).

²⁶Hermann J. Schreiner, y Susanne Linn. Ob. Cit., pp. 16-17.

El canciller también puede plantear en cualquier momento al *Bundestag* la cuestión de confianza para comprobar si sigue gozando del respaldo irrestricto de los partidos de gobierno. Si pierde la votación de confianza, es decir, si parte de la mayoría gubernamental le vuelve la espalda, el Presidente Federal puede disolver el *Bundestag* y convocar elecciones anticipadas.²⁷

La actual jefa de Gobierno (canciller) es Angela Merkel
(desde el 22 de noviembre de 2005).

Los Ministerios Federales son:

1. Asuntos Exteriores
2. Interior
3. Justicia
4. Finanzas
5. Economía y Tecnología
6. Trabajo y Asuntos Sociales
7. Alimentación, Agricultura y Protección al Consumidor
8. Defensa
9. Asuntos Familiares, Adultos Mayores, Mujeres y Juventud
10. Salud
11. Transportes, Construcción y Asuntos Urbanos
12. Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear
13. Educación e Investigación
14. Cooperación Económica y Desarrollo

II.5. Poder Judicial

El Poder Judicial, de conformidad con la teoría de los tres poderes, es independiente del poder Ejecutivo y el Legislativo. Tiene un estatuto civil

²⁷En la historia de la República Federal de Alemania nunca ha habido derrotas auténticas en una votación de confianza, pero en tres ocasiones, han habido derrotas convenidas: los diputados de los partidos de gobierno o los ministros se abstuvieron en la votación respectiva, con el propósito de derrocar al gobierno (1972, 1982, 2005). Se siguió esta vía por ser el único mecanismo admitido por la Constitución para lograr la celebración de elecciones anticipadas. Sin embargo, para poder recurrir a este expediente se requiere la anuencia del Presidente Federal y de todos modos la cuestión es muy controvertida.

que se basa en el derecho romano, con algunas referencias al derecho germánico.

El sistema del tribunal supremo (Oberste Gerichtshöfe des Bundes), cuenta con dependencias especializadas. Para las causas civiles y penales, el más alto tribunal de apelación es el Tribunal Federal de Justicia, con sede en Karlsruhe y Leipzig. La sala es de estilo inquisitorial. Otros tribunales federales son el Tribunal Federal del Trabajo en Erfurt, el Tribunal Social Federal de Kassel, el Tribunal Federal de Hacienda en Múnich y el Tribunal Administrativo Federal en Leipzig. El derecho penal (Strafgesetzbuch) y el derecho privado (Bürgerliches Gesetzbuch) están codificados en el plano nacional. El sistema penal se dirige hacia la rehabilitación del criminal, su objetivo secundario es la protección del público en general. Para lograr esto último, el condenado puede ser puesto en prisión preventiva (Sicherheitsverwahrung), además de regular la pena si se le considera una amenaza para el público en general. El Völkerstrafgesetzbuch regula las consecuencias de los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. La ley fundamental estipula que los estados deben seguir las disposiciones del poder legislativo a nivel estatal, salvo casos previstos por la propia Ley Fundamental. La ley federal prevalece sobre la ley de cada estado, ya que el poder legislativo reside en el nivel federal. Cada estado tiene sus propios tribunales constitucionales.²⁸

El artículo 31 de la Ley Fundamental establece que: “El Derecho federal deroga el derecho de los Länder” [Primacía del Derecho federal].²⁹

El Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal), con sede en Karlsruhe, es el Tribunal Supremo alemán, responsable de asuntos constitucionales, con el poder de realizar procesos de revisión judicial. Actúa como la más alta autoridad jurídica y se asegura de que las prácticas de los poderes legislativo y judicial se ajusten a la Ley Fundamental. Actúa con independencia de los otros órganos del Estado, pero no puede actuar en su propio nombre, sólo si se promueve recurso ante el mismo. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad el Presidente Federal, el Bundestag, el Bundesrat y el Gobierno Federal; así como partes integrantes de los mismos – diputados o grupos

²⁸ *Gesetzgebung. Von der Idee zum Gesetz. Stichwort. Deutsches Bundestag* (versión en línea).

²⁹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

parlamentarios – y los gobiernos de los Estados Federados. La Corte también entiende de los conflictos constitucionales para asegurar la división de poderes garantizada por la Constitución y el funcionamiento del Estado federal.

La Corte Constitucional Federal es una institución característica de la democracia alemana de posguerra. En virtud de la Ley Fundamental, tiene la atribución de derogar leyes aprobadas en el proceso legislativo, si considera que vulneran normas constitucionales.

Asimismo, la Ley Fundamental legitima al ciudadano individualmente para interponer el llamado “recurso de amparo constitucional,” cuando crea lesionados sus derechos fundamentales por cualquier acto de los poderes públicos. Sin embargo, el alto tribunal tiene la facultad de seleccionar de entre todos los recursos interpuestos, aquellos en los que previsiblemente recaigan sentencias de especial repercusión para la vigencia de los derechos fundamentales.

Por último, todos los órganos judiciales alemanes están obligados a promover la cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte, cuando consideren que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución (**control de normas concreto**). La **Corte Constitucional Federal** tiene el monopolio de interpretación de la Constitución en todos los órdenes jurisdiccionales.

La mitad de sus jueces de la Corte Constitucional Federal son electos por el *Bundestag* y la otra mitad por el *Bundesrat*.



III. Parlamento alemán

III.1. Sede del Parlamento (Bundestag)

Desde la mudanza de las instituciones gubernamentales de Bonn a Berlín, el parlamento está ubicado en el edificio del antiguo Reichstag, emblemático edificio en el centro de la ciudad. Tras ser prácticamente destruido durante la Segunda Guerra Mundial, fue restaurado y remodelado a finales del siglo XX para alojar el nuevo parlamento de la Alemania reunificada, después de la caída del muro de Berlín.

El edificio construido a finales del siglo XIX tras la unificación alemana alcanzada en el Segundo Reich, bajo la hegemonía de Prusia, ha sido escenario político del país.

Poco después de alcanzar el poder en 1933, Adolf Hitler disolvió el parlamento y convocó elecciones, liderando el partido Nazi. Una semana antes de las votaciones se produjo un incendio en el edificio del Reichstag y Hitler, tras acusar a la oposición comunista y social-demócrata del incendio, promulga leyes de excepción, eliminando y persiguiendo a muchos adversarios políticos.

En la actualidad, la moderna cúpula del edificio, aunque totalmente diferente a la original, se ha convertido en uno de los símbolos de Berlín, pues el acceso a ella está abierto al público y desde su interior se puede contemplar una amplia vista de la ciudad.³⁰

III.2. Bundestag (Parlamento)

El Poder Legislativo alemán es bicameral, está integrado por dos Cámaras: alta (*Bundesrat*) y baja (*Bundestag*).

El **Parlamento alemán** (*Bundestag*, "Dieta federal"), sucesor del *Reichstag*, es el órgano federal supremo legislativo de la República Federal de Alemania. Su cometido principal es representar la voluntad del pueblo. Decide las leyes federales, elige al Canciller de Alemania y controla el trabajo del gobierno. Según la Constitución alemana, el *Bundestag* es elegido, cada cuatro años, por todos los ciudadanos alemanes mayores de 18 años, mediante sufragio libre, igual, directo y secreto (no existe obligación de votar).

Los diputados son representantes de todo el pueblo y no están ligados a ningún mandato, más que el de su propia conciencia; es decir, hay

³⁰Vistas. Un recorrido por el barrio parlamentario. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006.

prohibición del mandato imperativo. Su labor se garantiza mediante la inviolabilidad y la inmunidad.

Las elecciones siguen un sistema mixto proporcional y mayoritario. Los partidos se presentan con listas regionales para cada estado federado y con un "candidato directo" para cada circunscripción (299 en total). Cada elector tiene dos votos: el llamado "primer voto" (Erststimme) para el candidato directo, y el "segundo voto" (Zweitstimme) para la lista de un partido.

Los escaños en el *Bundestag* solamente se reparten entre los partidos que obtengan un mínimo del 5% del "segundo voto" (representación proporcional) o tres mandatos directos por el "primer voto" (representación directa). Esta cláusula del 5% (*Sperrklausel*) o cláusula de bloqueo, evita la presencia de grupúsculos minoritarios en el *Bundestag*. Si un partido obtiene menos del 5% y sólo uno o dos mandatos directos, sólo estos diputados elegidos directamente obtienen su escaño.

Así, la mitad de los 598 escaños del Bundestag se asigna a través de la elección de candidatos directos en un total de 299 circunscripciones electorales ("primer voto") y la otra mitad a través de la elección de las listas regionales de los partidos ("segundo voto"). Esta forma de elección se llama elección proporcional parcialmente personalizada y no modifica la posición clave de los partidos en el sistema electoral. El reparto del voto se refleja en la adscripción partidaria de los diputados del Bundestag.³¹

Los diputados se organizan en grupos parlamentarios formados por al menos un 5% de los miembros de la Cámara que pertenezcan a un mismo partido o partidos diferentes con objetivos comunes, pero que no compitan en ningún Estado (es el caso de los partidos cristianodemócratas CDU y CSU) y eligen de entre ellos al presidente de la Cámara. El Bundestag elige también al Canciller Federal (jefe de gobierno) y le mantiene en el cargo, si aprueba su política, pero puede relevarlo, negándole su confianza.³²

La segunda gran tarea de los diputados del Bundestag es la legislación. Desde 1949 se han presentado en el Parlamento cerca de 9,000 proyectos

³¹Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, pp. 10-11.

³²En esto no se distingue de otros parlamentos y tampoco supone una gran diferencia que en Alemania el Canciller sea electo y en Gran Bretaña y otras democracias parlamentarias el primer ministro sea designado por el jefe del Estado, ya que siempre se nombra jefe de gobierno al líder de un partido que pueda apoyarse en una mayoría parlamentaria.

de ley y se han aprobado más de 6,200, fundamentalmente modificaciones legislativas.

En esto el Bundestag se asemeja a los parlamentos de otras democracias parlamentarias: básicamente aprueba leyes propuestas por el Gobierno Federal. Sin embargo, el Bundestag no responde exactamente al modelo de cámara de debate que caracteriza a la cultura parlamentaria británica. Más bien responde al modelo centrado en el trabajo a nivel de comisión.

Las Comisiones examinan a profundidad y con un alto grado de especialización los proyectos de ley presentados a la Cámara. Por tanto, la labor del Bundestag se asemeja bastante a la del Congreso de los EUA, prototipo del sistema de trabajo parlamentario en comisión.

La tercera gran función del Bundestag es el control del gobierno. La oposición parlamentaria ejerce el control parlamentario visible para la opinión pública. La parte menos visible, pero no menos eficaz de esa función de control corresponde a los diputados de los partidos de gobierno, quienes plantean a sus representantes gubernamentales preguntas críticas, tras las puertas de los salones de sesiones.

III.3. Funciones

El *Bundestag* es la Cámara Baja del parlamento alemán y cuenta con mayores funciones que las del Bundesrat (Cámara Alta y órgano de representación de los estados federados). Ante el *Bundestag* normalmente comparecen el Canciller y los Ministros.

El *Bundestag* tiene las siguientes funciones:

- legislativas,
- electorales (tales como la elección del Canciller Federal, la moción de censura, la moción de confianza),
- control del Gobierno (como las comisiones de investigación, preguntas, revisión de cuentas) y
- de representación y de formación de la voluntad pública.

III.4. Método de Elección

Desde 1987, El *Bundestag* es elegido por un período de legislatura de cuatro años, según el método Hare-Niemeyer:

- El número total de votos (del "segundo voto") que un partido haya conseguido a escala federal se multiplica con el número total de los escaños que hay en el *Bundestag* (598 en total). Este número se divide por el número total de los votos válidos emitidos. El resultado es el número de escaños que consigue el partido.
- Con el mismo sistema, el número total de escaños de un partido es repartido proporcionalmente entre sus diferentes listas regionales. Por lo tanto, si en un estado federado la participación electoral es mayor que en otro, también conseguirá mayor número de escaños en el *Bundestag*.
- Dentro de cada estado federado, los candidatos directos más votados en cada circunscripción tienen asegurado su escaño. Si a un partido en un estado federado le pertenecen más escaños de los ocupados por los candidatos directos elegidos, estos escaños serán repartidos según la lista regional del partido.
- Sin embargo, si un partido ha conseguido en un estado federado más mandatos directos de los escaños que le pertenecerían por su proporción del "segundo voto", el partido se puede quedar con estos mandatos adicionales (los llamados *Überhangmandate* o "mandatos suplementarios").

Desde las elecciones de 2005 ha habido 16 mandatos suplementarios (9 del SPD y 7 de la CDU), por lo que el número total de escaños del *Bundestag* se elevó a 614.

Así se cubrieron 598 de los 614 escaños de que consta el 16° *Bundestag*. Esos 16 escaños adicionales son resultado de una peculiaridad del sistema electoral alemán: si un partido tiene en un Estado Federado determinado mandatos directos más de los que le corresponderían en función de los "segundos votos", se constituyen los llamados **mandatos adicionales**.

Las más recientes elecciones del *Bundestag* se celebraron el 27 de septiembre de 2009 y las siguientes deberán realizarse no más allá del otoño de 2013. La legislatura actual es la 17ª desde el establecimiento de la República Federal, en 1949.

III.5. Presidencia

La presidencia del *Bundestag* está compuesta por el Presidente del *Bundestag*, o en su caso, uno de los dos vicepresidentes, y los dos secretarios (diputados de diferentes grupos parlamentarios).³³

III.6. Mesa de Edad³⁴

En el desempeño de sus funciones parlamentarias, la presidencia cuenta con la colaboración de la denominada Mesa de Edad, cuya composición responde a la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios. La Mesa de Edad no está compuesta necesariamente por los diputados de mayor edad, pero en todo caso con aquellos que cuentan con acreditada experiencia: la principal función de esta Mesa de Edad, presidida igualmente por el Presidente, consiste en fijar el plan de trabajo del *Bundestag* y el orden del día en las sesiones plenarias. Asimismo examina y en lo posible, dirime los conflictos relacionados con la dignidad y los derechos de la cámara o la interpretación de su Reglamento.

IV. Bundesrat (Senado)

El **Consejo Federal** (*Bundesrat*), una suerte de cámara alta; es la representación de los 16 Estados Federados, con sede en la antigua Sala de Señores de Prusia (*Preußisches Herrenhaus*) en Berlín.

El *Bundesrat* está compuesto exclusivamente por representantes de los gobiernos de los Estados Federados. El peso de los votos de los Estados Federados refleja muy relativamente el índice de población: cada Estado Federado tiene como mínimo tres votos y los Estados Federados con mayor índice de población un máximo de seis.

Como cámara de representación territorial, ejerce las mismas funciones que las cámaras altas o segundas cámaras de otros parlamentos federales bicamarales. Examina todas las leyes federales. Sin embargo, la participación del *Bundesrat* en la aprobación de las leyes federales se distingue de las segundas cámaras de otros Estados federales. La **Ley Fundamental** establece dos modalidades de participación en el proceso legislativo:

³³Datos. El *Bundestag* de un vistazo. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006, p. 30.

³⁴Ibid, p. 30.

- Leyes federales que ocasionan a los Estados Federados costos administrativos adicionales o sustituyen a leyes propias de los mismos requieren aprobación del *Bundesrat* (tiene que aprobar la ley acordada por el *Bundestag* para que pueda entrar en vigor). En este caso, su función es como cuerpo colegislador, equivalente a la del *Bundestag*. Actualmente más del 50% de las leyes son “leyes de aprobación” (veto absoluto). Como por norma las leyes federales son ejecutadas por las administraciones de los Estados Federados; las más importantes y con mayor repercusión financiera, ponen en juego la soberanía administrativa de los Estados Federados.
- Distinto es el caso de las denominadas “leyes de oposición”. Si el *Bundesrat* se opone a una ley de este tipo, el *Bundestag* puede invalidar el veto del *Bundesrat* por la misma mayoría que aquel.

Dado que la actividad del *Bundesrat* se sustenta en los gobiernos de los 16 Estados Federados, es claro que éstos son importantes actores de la política federal. A esta circunstancia deben los ministros-presidentes (jefes de gobierno) de los *Länder* su “visibilidad”, que trasciende con creces su respectivo territorio.

En septiembre de 2006 se implantó una **Reforma del sistema federal** que reorganizó la delimitación competencial del Estado central y los Estados Federados, con la finalidad de mejorar la capacidad de actuación y de decisión de la Federación y los *Länder*, y precisar la asignación de responsabilidades políticas.³⁵

El *Bundesrat* consta de 69 votos; los gobiernos estatales ocupan los asientos del *Bundesrat*; cada uno tiene 3-6 asientos, dependiendo de la población estatal y deben votar como bloque (no en forma individual).

La composición del *Bundesrat* es diferente de la de otros órganos legislativos que representan estados federados (como, por ejemplo, el Senado de EUA). En primer lugar, sus miembros no son elegidos por voto popular, ni por los parlamentarios regionales, sino nombrados y retirados directamente por los gobiernos regionales. Normalmente, son miembros de los gabinetes, a menudo liderados por el mismo primer ministro del estado federado.

³⁵Alemania reforma su federalismo. www.dw-world.de/dw/article/0,,2075302,00.html (acceso el 12/10/10).

Habitantes (Millones)	Escaños	Estados	Partidos gobernantes (2010)
7	6	Baden-Württemberg Baviera Baja Sajonia Renania del Norte-Westfalia	CDU / FDP CSU / FDP CDU / FDP CDU / FDP
6-7	5	Hesse	CDU / FDP
2-6	4	Berlín Brandeburgo Renania-Palatinado Sajonia Sajonia-Anhalt Schleswig-Holstein Turingia	SPD / La Izquierda SPD / La Izquierda SPD CDU / FDP CDU / SPD CDU / FDP CDU / FDP
2	3	Bremen Hamburgo Mecklemburgo-Pomerania Occidental Sarre	SPD / Verdes CDU / Verdes SPD / CDU CDU / FDP / Verdes
Total	69		

Esta tabla, más que el número de delegados o escaños, muestra el número de votos de cada estado en el *Bundesrat*. Debido al sistema de votos del *Bundesrat*, en una votación todos los delegados de un estado federado tienen que votar en el mismo sentido. Dado que las elecciones regionales en Alemania no están coordinadas, sino que pueden ocurrir en

cualquier momento, la distribución de las mayorías en el *Bundesrat* suele cambiar a menudo.

IV.1. Forma de votación

Es posible (y usual) que no todos los delegados de un estado estén presentes en una votación, ya que su portavoz (normalmente el primer ministro del estado) puede dar todos los votos que tiene el estado respectivo.

Como en los estados federados de Alemania son también muy comunes los gobiernos de coalición entre dos partidos, muchos estados acuerdan abstenerse, si los dos partidos de la coalición no logran ponerse de acuerdo sobre un asunto. Sin embargo, como cada decisión en el *Bundesrat* requiere de una mayoría absoluta de votos de todos los estados, una abstención tiene, de hecho, los mismos efectos que un voto negativo.

Si a causa de un conflicto entre sus miembros, una delegación no vota en bloque, se invalida el voto del estado.

IV.2. Presidencia

Por tradición, la presidencia del *Bundesrat* cambia cada año de forma rotativa entre los primeros ministros de los estados federados. El presidente del *Bundesrat* convoca y preside las sesiones del órgano y es formalmente responsable de la representación de la República Federal en la Cámara. Es ayudado por tres vice-presidentes que lo sustituyen en caso de ausencia.

IV.3. Estructura organizativa

El *Bundesrat* es mucho más pequeño que el *Bundestag*, por lo que su estructura organizativa no es tan extensa como la de la Cámara Baja. Mientras el *Bundestag* suele tener unas cincuenta sesiones anuales, el *Bundesrat* tiene sesiones plenarias mensuales, para votar la legislación preparada por los comités. Los miembros de las delegaciones de los estados no suelen vivir en Berlín y rara vez participan en las sesiones de los comités; en su lugar asisten funcionarios de sus respectivos ministerios. Además, los delegados reciben ayuda de las representaciones regionales

(*Landesvertretungen*), que básicamente funcionan como embajadas de los estados federados en la capital federal.

V. Facultades del Parlamento alemán

1. Facultades como órgano colegiado

Asamblea Federal

Según el **artículo 54** de la **Ley Fundamental**, la **Asamblea Federal** es un órgano constitucional que normalmente se reúne cada 5 años y sólo por unas cuantas horas, para cumplir una única función: la elección del presidente federal.³⁶

La **Asamblea Federal** se compone de los diputados del *Bundestag* y un número igual de miembros elegidos por las asambleas legislativas (parlamentos) de los Estados federados, que no necesitan ser necesariamente miembros de dichos parlamentos. Por tanto, el día de la elección del Presidente Federal la composición de la Asamblea Federal obedece por mitades a la relación de fuerzas de los partidos en el *Bundestag* y en cada uno de los parlamentos estatales. El número de miembros de la Asamblea Federal que han de ser elegidos respectivamente por cada uno de los parlamentos estatales se determina en proporción a la población de cada uno de esos Estados federados.

El Presidente del *Bundestag* convoca a la Asamblea Federal, fija el lugar, fecha y hora de la reunión, preside la sesión y dirige sus asuntos.

Todos los miembros de la Asamblea Federal tienen derecho de proponer candidatos al cargo de Presidente Federal. Sin embargo, esta disposición no refleja la realidad política de esta designación, pues los miembros de la Asamblea Federal pertenecientes a un mismo partido constituyen **grupos** y éstos someten a la Asamblea sus propuestas, tras un cuidadoso proceso de reflexión. Hasta ahora, en los casos en que el presidente se ha presentado a la reelección, no ha habido otros candidatos. Resulta elegido quien obtiene la mayoría de votos de los miembros de la Asamblea Federal. Si ningún candidato alcanza dicha mayoría en dos votaciones sucesivas, es elegido

³⁶Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

quien reúna mayor número de votos en la tercera votación (**artículo 54**, párrafo 3ro, de la Ley Fundamental).

Si el candidato acepta su elección ante el Presidente del *Bundestag*, toma posesión del cargo, tan pronto concluya el mandato de su antecesor. Tras este proceso electoral y un breve discurso del Presidente electo, la Asamblea Federal concluye el ejercicio de su función y se disuelve.³⁷

2.Sesiones del Parlamento en una sola Asamblea

Además de lo comentado, pueden constituirse los siguientes órganos bicamarales:

Comisión Conjunta

En el capítulo IV a. (**La Comisión Conjunta**), integrado por el **artículo 53 a** [Composición, reglamento interno] la Ley Fundamental preceptúa:

(1) La **Comisión Conjunta** se compone en sus dos terceras partes por diputados del *Bundestag* y por un tercio de los miembros del *Bundesrat*. Los diputados serán designados por el *Bundestag* de acuerdo con la importancia numérica de los grupos parlamentarios; no podrán pertenecer al Gobierno Federal. Cada *Land* estará representado por un miembro del *Bundesrat* designado por él; estos miembros no estarán sujetos a instrucciones.

La composición de la Comisión Conjunta y su procedimiento serán regulados por un reglamento interno acordado por el *Bundestag* con la aprobación del *Bundesrat*.

(2) El Gobierno Federal deberá informar a la Comisión Conjunta acerca de sus planes para el caso de defensa, al menos 2 veces al año. No serán afectados los derechos del *Bundestag* y de sus comisiones previstos en el **artículo 43**, apartado 1 de la propia Ley Fundamental.

Esta Comisión Conjunta es un órgano constitucional poco conocido, debido a que en tiempos de paz prácticamente carece de funciones y se reúne sin resonancia pública. Se trata de un Parlamento de Emergencia, que

³⁷Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, pp. 70-71.

sustituye al *Bundestag* y al *Bundesrat*. El número de miembros corresponde al de los Estados Federados, más el doble de miembros del *Bundestag*, designados por la Cámara, en función de la fuerza de los grupos parlamentarios.³⁸

El Presidente del *Bundestag* funge como Presidente de la Comisión y su suplente es un miembro del *Bundesrat*, designado al efecto. La Comisión Conjunta adopta sus acuerdos por mayoría simple, de modo que si votan unidos, los representantes del *Bundestag* pueden derrotar fácilmente a los representantes del *Bundesrat*, pero en tiempos de paz, esta Comisión no puede adoptar acuerdo alguno.

Comisión Mixta (Comisión de Mediación)

Regulada por el **artículo 77** de la Ley Fundamental, es un órgano de mediación entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, cuya misión es buscar soluciones de compromiso en caso de plantearse un conflicto legislativo entre ambos órganos, para lo cual ha de ser convocada por alguno de los dos.

En esta Comisión cada Estado Federado está representado con un voto y un número igual de representantes del *Bundestag*, es decir 32 en total. Se rige por el “Reglamento conjunto del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la Comisión constituida con arreglo al artículo 72 de la Ley Fundamental”.

Finalmente hay otra hipótesis en la que pueden participar integrantes de ambas Cámaras. El **artículo 43** de la Ley Fundamental [Presencia de los miembros del Gobierno y del *Bundesrat*] establece:

- (1) El *Bundestag* y sus comisiones podrán exigir la presencia de cualquier miembro del Gobierno Federal.
- (2) Los miembros del *Bundesrat* y del Gobierno Federal así como sus delegados tienen acceso a todas las sesiones del *Bundestag* y de sus comisiones. Deberán ser oídos en cualquier momento.

3. Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras

El **artículo 70** de la Ley Fundamental [Distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*] señala la regla general:

³⁸ Así pues, la Comisión Conjunta está integrada por 48 miembros: 16 en representación de los Estados Federados y 32 diputados del *Bundestag*.

(1) Los *Länder* poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental **no** lo confiera a la Federación.

(2) La delimitación de competencias entre la Federación y los *Länder* se rige por las disposiciones de la presente Ley Fundamental sobre la legislación exclusiva y concurrente.

A su vez, el **artículo 71** de la Ley Fundamental [Legislación exclusiva de la Federación, concepto] establece:

En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello.

A continuación el **artículo 73** [Legislación exclusiva de la Federación] señala: Corresponde a la Federación la legislación exclusiva en las siguientes materias:³⁹

1. los asuntos exteriores así como la defensa y la protección de la población civil;
2. la nacionalidad en la Federación;
3. la libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, empadronamiento y documentación personal, la inmigración y emigración y la extradición;
4. el régimen cambiario y monetario y de acuñación de moneda, el sistema de pesas y medidas así como la fijación de la hora oficial;
5. la unidad aduanera y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías, el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras;
- 5a. La protección del patrimonio cultural alemán contra la evasión al extranjero;
6. el tráfico aéreo;
- 6a. el tráfico de los ferrocarriles que son propiedad total o en su mayoría de la Federación (ferrocarriles de la Federación), construcción, mantenimiento y explotación de las vías férreas de la Federación así como las tarifas por el uso de estas vías férreas;

³⁹Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

7. correos y telecomunicaciones;
8. la situación jurídica de las personas al servicio de la Federación y de las corporaciones de Derecho público directamente dependientes de la Federación;
9. la protección de la propiedad industrial, los derechos de autor y los derechos de edición;
 - 9a. La defensa frente a los peligros del terrorismo internacional por la Autoridad federal de la policía criminal en los casos en los cuales exista un peligro que se extienda más allá de los límites de un *Land*, cuando la competencia de una autoridad de policía de un *Land* no se reconozca o cuando la autoridad suprema del *Land* solicite el traspaso de la competencia.
10. la cooperación de la Federación y los *Länder*
 - a) en materia de policía criminal,
 - b) para la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia, la existencia o la seguridad de la Federación o de un *Land* (defensa de la Constitución), y
 - c) para la defensa contra quienes, en el territorio federal, mediante el recurso a la violencia o acciones preparatorias en este sentido, intenten poner en peligro los intereses exteriores de la República Federal de Alemania, así como la creación de una Autoridad federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia;
11. la estadística para fines de la Federación;
12. el Derecho de tenencia de armas y explosivos;
13. la previsión de los mutilados de guerra y de las viudas y huérfanos de guerra y la asistencia a los antiguos prisioneros de guerra;
14. la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones destinadas a tales fines, la protección frente a los peligros que puedan surgir de la liberación de la energía nuclear o de la producción de rayos ionizantes, y la eliminación de material radioactivo.

(2) Leyes según el apartado 1 No. 9 a requieren la aprobación del *Bundesrat*.

En consecuencia, en principio este es el marco de actuación del Poder Legislativo Federal alemán, en materia de legislación.

***Bundesrat*. Tareas e importancia política**

La autoridad legislativa del *Bundesrat* está subordinada a la del *Bundestag*. No obstante, tiene un papel vital, pues tiene que aprobar todas las leyes procedentes del *Bundestag* que afecten áreas para las que la Constitución alemana prevea la "competencia legislativa concurrente" entre estados federados y la Federación, además de todas las leyes para cuya administración son necesarias las autoridades regionales.

A lo largo de la historia de la República Federal, el porcentaje de leyes federales que requerían aprobación del *Bundesrat* ha subido constantemente. Esto se debe por una parte, al hecho de que los gobiernos federales solían legislar cada vez más en áreas antes reservadas sólo a la legislación regional; por otra parte, el *Bundesrat* logró imponer una idea más amplia de qué leyes federales afectaban los intereses de los estados federados. Mientras en 1949 sólo el 10% de las leyes federales pasaban por el *Bundesrat*, en 1993 fueron cerca del 60%.

Para este tipo de leyes y para los cambios constitucionales, el *Bundesrat* tiene un poder de veto absoluto. Además, tiene un veto suspensivo para todas las demás leyes; sin embargo, este veto suspensivo puede ser superado si la ley vuelve a lograr una mayoría en el *Bundestag*. Si una ley es vetada por dos tercios del *Bundesrat*, para superar el veto tiene que lograr también una mayoría de dos tercios en el *Bundestag*.

En caso de un veto absoluto, el ***Bundesrat***, el *Bundestag* o el Gobierno Federal pueden convocar un comité para negociar un compromiso (*Vermittlungsausschuss*). Este comité está compuesto por 16 miembros del *Bundestag* y otros tantos del *Bundesrat*. Si llega a un compromiso, tiene que ser sometido a voto en ambas cámaras; si es rechazado en alguna de ellas, el proyecto habrá fracasado.

El poder político de este veto absoluto queda de manifiesto sobre todo cuando los partidos de oposición en el *Bundestag* obtienen una mayoría en el *Bundesrat*, lo cual fue el caso casi constante entre 1991-2005 (hasta 1998, con mayoría del CDU en el *Bundestag* y del SPD en el *Bundesrat*, y desde 1999, al revés). En este caso, y como el *Bundesrat* (a cambio del *Bundestag*) no puede ser disuelto en ninguna circunstancia, la oposición puede amenazar de bloquear el programa legislativo del gobierno. De este modo, la anticipación de las elecciones alemanas de 2005 se debió sobre todo, al hecho de que, con la victoria en las elecciones regionales de Renania del Norte, CDU y FDP había ganado una mayoría de dos tercios en

el *Bundesrat*, con lo que podía bloquear todos los proyectos de ley del gobierno de SPD y Verdes.

A consecuencia de esta amenaza constante de bloqueo (momentáneamente superada por la formación de la gran coalición de CDU y SPD a nivel federal), en los últimos años se llevó a cabo la llamada "reforma del federalismo" apoyada por los dos grandes partidos, con la que se pretende disminuir el porcentaje de leyes que necesitan de la aprobación del *Bundesrat*, repartiendo de forma más específica las competencias entre la legislación federal y la regional.

V.I. El pleno de la Cámara

Sesiones plenarias del *Bundestag*

En estas sesiones se aprueban los acuerdos preparados en el seno de los grupos parlamentarios y las comisiones. Mediante estos acuerdos el *Bundestag* adopta las decisiones políticas vinculantes, por regla general en forma de leyes o resoluciones. El elemento central de las sesiones plenarias son los **debates**. En determinados casos la Mesa de Edad acuerda con carácter previo que no se celebre un debate sobre determinados puntos del orden del día, sobre todo si se trata de decisiones políticamente no controvertidas; en estos supuestos se vota inmediatamente: Bien sobre el traslado de una proposición, bien sobre su aprobación o rechazo. En los demás casos, por regla general, en las sesiones plenarias se sucede un debate tras otro.⁴⁰

El **Procedimiento legislativo** general está definido en el **artículo 77** de la **Ley Fundamental**:⁴¹

⁴⁰Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, p. 50.

⁴¹Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

(1) Las leyes federales serán aprobadas por el *Bundestag*. Después de su adopción, el Presidente del *Bundestag* las transmitirá inmediatamente al *Bundesrat*.

(2) Dentro de las tres semanas siguientes a la presentación de la ley aprobada, el *Bundesrat* podrá exigir la convocación de una Comisión integrada por miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la deliberación conjunta de proyectos de ley. La composición de esa Comisión y el procedimiento que ha de seguir serán establecidos por un reglamento interno dictado por el *Bundestag* con la aprobación del *Bundesrat*. Los miembros que el *Bundesrat* delegue en esta comisión no estarán sometidos a instrucciones.

Cuando para la aprobación de una ley se requiera la aprobación del *Bundesrat*, el *Bundestag* y el Gobierno Federal pueden igualmente exigir la convocación de la Comisión. Si la Comisión propone una modificación del texto acordado, el *Bundestag* deberá adoptar una nueva resolución al respecto.

(2a) En tanto una ley requiera la aprobación del *Bundesrat*, éste, si no ha presentado una solicitud de acuerdo con el apartado 2 primera frase o el proceso de mediación haya concluido sin una propuesta de reforma del acuerdo de ley, deberá resolver la aprobación en un plazo adecuado.

(3) En tanto una ley **no** requiera la aprobación del *Bundesrat*, éste, una vez terminado el procedimiento a que se refiere el apartado 2, podrá expresar su oposición en un plazo de dos semanas a la ley aprobada por el *Bundestag*. En el caso de la última frase del apartado 2, el plazo para la oposición comenzará a partir de la recepción de la nueva resolución adoptada por el *Bundestag*, y en todos los demás casos, a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la comisión prevista en el apartado 2 en el sentido de que ha sido concluido el procedimiento seguido ante la misma.

(4) Si la oposición fuera acordada por mayoría de votos del *Bundesrat*, podrá ser rechazada por mayoría de los miembros del *Bundestag*. Si el *Bundesrat* hubiera acordado la oposición por una mayoría de, al menos, dos tercios de sus votos, el rechazo por el *Bundestag* requiere también una mayoría de dos tercios y, al menos, de la mayoría de los miembros del *Bundestag*.

El **artículo 78 de la Ley Fundamental**, por su parte, establece el mecanismo de **adopción** de las **leyes federales**:⁴²

Un proyecto adoptado por el *Bundestag* se convertirá en ley si el *Bundesrat* lo aprobare o si no hiciere uso de la facultad que le confiere el artículo 77, apartado 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, apartado 3, no expresare su oposición o la retirare, o si la oposición fuere rechazada por el *Bundestag*.

Finalmente, el **artículo 79** previene la **reforma** de la **Ley Fundamental**:

(1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

(2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* y de dos tercios de los votos del *Bundesrat*.

⁴²Por su parte, el **artículo 80** de la Ley Fundamental previene el **otorgamiento de decretos**:

(1) El Gobierno Federal, un ministro federal o los gobiernos de los *Länder* podrán ser habilitados mediante ley para otorgar decretos. En la ley deberá determinarse el contenido, el objeto y el alcance de la autorización otorgada. En tales decretos se mencionará su base legal. Cuando la ley prevea que una habilitación puede ser delegada, la delegación deberá efectuarse por decreto.

(2) Siempre que no existan disposiciones legales federales en contrario, se requerirá la aprobación del *Bundesrat* para los decretos del Gobierno Federal o de un ministro federal referentes a los principios y tasas para la utilización de instalaciones del correo y las telecomunicaciones, a la construcción y a la explotación de ferrocarriles, a los principios de la percepción de las tasas para el uso de las instalaciones de ferrocarriles de la Federación, así como para los decretos basados en leyes federales que requieran la aprobación del *Bundesrat* o que sean ejecutadas por los *Länder*, sea por delegación de la Federación, sea como materia propia.

(3) El *Bundesrat* puede enviar al Gobierno Federal proyectos para el otorgamiento de decretos que requieren su aprobación.

(4) En tanto que por ley federal o sobre la base de leyes federales, los Gobiernos de los *Länder* estén habilitados para dictar decretos, los *Länder* están autorizados para su regulación también por ley.

(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

1. Competencia del Pleno

En las sesiones plenarias del *Bundestag* se aprueban los **acuerdos** (y dictámenes) preparados por el seno de los grupos parlamentarios y las comisiones. Mediante estos acuerdos el *Bundestag* adopta las decisiones políticas vinculantes, por regla general en forma de leyes o resoluciones.

El elemento central de las sesiones plenarias son los **debates**. En determinados casos, la Mesa de Edad acuerda con carácter previo que no se celebre un debate sobre determinados puntos del orden del día, sobre todo si se trata de decisiones políticamente no controvertidas; en estos supuestos se vota inmediatamente: bien sobre el traslado de una proposición, o sobre su aprobación o rechazo. Pero en los demás casos, por regla general en las sesiones plenarias se sucede un debate tras otro.

El Pleno del *Bundestag* aprueba también la Ley de Presupuestos, que fija anualmente los ingresos y gastos del Gobierno Federal.⁴³

Desde luego, como prácticamente como todos los parlamentos en las modernas democracias occidentales, el Pleno del *Bundestag* es el foro por excelencia del debate democrático.⁴⁴

2. Resoluciones del Pleno

El **artículo 76 [Proyectos de ley]** de la Ley Fundamental señala:⁴⁵

(1) Los proyectos de ley serán presentados al *Bundestag* por el Gobierno Federal, por los miembros del *Bundestag* o por el *Bundesrat*.

(2) Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al *Bundesrat*. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones

⁴³Datos. El *Bundestag* de un vistazo. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006, p. 10.

⁴⁴Ibid, p. 13.

⁴⁵Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al *Bundestag*, al cabo de tres semanas, o cuando el *Bundesrat* haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al *Bundesrat*, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del *Bundesrat*; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al *Bundestag*. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo para el dictamen será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna.

(3) Los proyectos de ley del *Bundesrat* deberán ser enviados al *Bundestag* por el Gobierno Federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. Si el *Bundesrat*, a título excepcional hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas o, si el Gobierno Federal hubiera expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, de seis semanas. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. El *Bundestag* tendrá que deliberar sobre el proyecto y adoptar una decisión en un plazo razonable.

Además de la aprobación de las leyes, las resoluciones del Pleno pueden ser de diversos tipos, entre las cuales se encuentran por ejemplo, las mociones de censura contra el canciller Federal, de indudable peso en la vida política alemana, que es en realidad una moción para la elección de un nuevo Canciller Federal.⁴⁶

Obviamente de esta moción se desprende la votación para la elección del nuevo Canciller Federal, para la cual deben transcurrir 48 horas desde el la

⁴⁶El a. 67 de la Ley Fundamental establece que para formular una moción de censura al canciller Federal es preciso proponer la elección de un sucesor y debe estar firmada cuando menos por la $\frac{1}{4}$ parte del *Bundestag*.

moción de censura (segundo párrafo del a. 67 de la Ley Fundamental). Esta votación es secreta y debe realizarse por la mayoría del *Bundestag*.

El cambio de gobierno se completa con el nombramiento y juramento de los ministros del nuevo gobierno.

A su vez, el Canciller Federal puede plantear ante el *Bundestag* la cuestión de confianza. También en este caso deben transcurrir 48 horas entre la moción y la votación. Si el *Bundestag* no otorga la confianza al Canciller, que puede asociar esta cuestión a la aprobación de una ley, podrá proponer al Presidente de la República la disolución del *Bundestag* en un plazo de 21 días.⁴⁷

El derecho de disolución expirará tan pronto como el *Bundestag*, por mayoría, elija otro canciller (a. 68, 1er párrafo de la Ley Fundamental).

Hay mociones al Reglamento, que en algunos casos pueden ser presentadas por un sólo diputado, que no están sujetas a plazo determinado y que el Pleno decide por votación, siempre y cuando no constituyan modificaciones a derechos de protección de las minorías.⁴⁸

Hay propuestas de acuerdos/resolución no incorporadas al orden del día, sino incorporadas como anexos a otros temas, con la firma de un grupo parlamentario o mínimo de 31 diputados, que no están sujetas a ningún tipo de plazo, sobre proyectos de ley, presupuesto federal y sus partidas, informes del gobierno, interpelaciones al gobierno (a través del Presidente), asuntos de la Unión Europea, resoluciones del Parlamento Europeo y propuestas de estabilidad.⁴⁹

Además, todas las semanas, generalmente los miércoles por la tarde (13:30-15:30), el Pleno del *Bundestag* realiza sesiones de preguntas al Gobierno Federal.⁵⁰

3. Período ordinario de sesiones y número de sesiones

El **artículo 39** de la **Ley Fundamental** [Legislatura y convocatoria] establece:⁵¹

⁴⁷Ver a. 68 de la Ley Fundamental (versión en línea).

⁴⁸Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), *Deutschland*, 2006, p. 63. La mayoría no puede invalidar los derechos de las minorías.

⁴⁹Ibid, pp. 62-63.

⁵⁰Ibid, pp. 65-69. Las diputadas (os) del *Bundestag* utilizan con gran asiduidad ese derecho. Por ejemplo, en 2002-2005 se formularon 13,660 preguntas orales, escritas y de urgencia.

⁵¹Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

(1) El *Bundestag* es elegido por cuatro años, salvo lo regulado en las disposiciones siguientes. Su legislatura termina con la constitución de un nuevo *Bundestag*. Las nuevas elecciones tendrán lugar no antes de cuarenta y seis meses y a más tardar cuarenta y ocho meses después del comienzo de la legislatura. En caso de disolución del *Bundestag*, las nuevas elecciones tendrán lugar dentro de los sesenta días siguientes.

(2) El *Bundestag* se constituirá a más tardar treinta días después de las elecciones.

(3) El *Bundestag* determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones. Su Presidente podrá convocarlo para una fecha anterior. Deberá hacerlo cuando así lo exijan la tercera parte de sus miembros, el Presidente Federal o el Canciller Federal.

En promedio el Bundestag realiza 50 sesiones anuales, pero es número puede resultar engañoso, pues la mayor parte del trabajo se realiza, como ya dijimos, en comisiones de carácter permanente, que trabajan prácticamente todo el año, salvo los períodos vacacionales).

4. Días y horario de las sesiones

Por regla general, la semana de sesiones comienza los lunes por la tarde, con deliberaciones de las presidencias y otros órganos de distintos grupos parlamentarios. El martes por la mañana suele reservarse para las reuniones de los grupos de trabajo constituidos por materias dentro de los grupos parlamentarios, en tanto que por la tarde los grupos parlamentarios se reúnen en pleno. Los miércoles se celebran las sesiones de las comisiones parlamentarias, igualmente subdivididas por materias. Además suele celebrarse en el salón de Plenos una sesión de preguntas, a menudo también un debate sobre un tema de especial actualidad y asimismo una sesión de preguntas al Gobierno tras la reunión del Consejo de Ministros. Los jueves y viernes se celebran las sesiones plenarias del Parlamento. Todo el ritmo parlamentario obedece a un sistema perfectamente estudiado, que se guía por el volumen de trabajo de la semana y está concebido en función del Pleno.

La semana de sesiones en el *Bundestag* se organiza de la siguiente manera:⁵²

Hora	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
8:00			Presidencia		
9:00		Grupos de trabajo	Sesiones a nivel de Comisión	Sesión Plenaria	Sesión Plenaria
10:00		Idem	Idem	Idem	Idem
11:00		Idem	Idem	Idem	Idem
12:00		Idem		Idem	Idem
13:00			Preguntas al Gobierno Federal	Idem	Idem
14:00			Sesión de preguntas	Mesa de Edad	
15:00		Sesiones de los grupos parlamentarios	Según los casos, debate de actualidad	Según los casos, debate de actualidad	
16:00				Sesión Plenaria (cont,)	
17:00	Reuniones de las			Idem	

⁵²Datos. El *Bundestag* de un vistazo. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006, pp. 22-23.

	presidencias de los grupos parlamentarios				
18:00	Idem			Idem	

5. Períodos extraordinarios

Por la forma de sesionar del *Bundestag* no están legislados, pues el Presidente del *Bundestag* puede citar prácticamente en cualquier tiempo.

V.II. Comisiones, subcomisiones y comités

Cabe destacar que en el Derecho Parlamentario alemán están reguladas diversas comisiones y subcomisiones.

1. ¿Cuántos tipos de Comisiones tienen y sus características?

En cada período de sesiones se constituyen por acuerdo del *Bundestag* numerosas **comisiones permanentes**. A estos efectos la organización del *Bundestag* sigue en gran medida la organización del Gobierno Federal; por regla general existe una comisión permanente por cada ministerio federal. Como excepción, los asuntos competencia del Ministerio Federal del Interior corresponden a dos comisiones permanentes: La Comisión del Interior y la Comisión de Deportes. Asimismo en el caso del Ministerio de Hacienda, hay dos Comisiones: la de Hacienda, encargada de de los asuntos relacionados con la legislación fiscal y la de Presupuestos, a cargo de examinar el presupuesto federal y todas las cuestiones conexas, que también desempeña tareas de control parlamentario, frente a todos los ministerios federales. Desde el 12º Período de sesiones, los asuntos relacionados con turismo ya no son atendidos por la Comisión de Economía, sino por una Comisión *ad hoc*.⁵³

⁵³Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, pp. 27-28.

La Comisión para Asuntos de la Unión Europea **no** encaja en este esquema general, dado que no coopera únicamente con el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, sino con la mayoría de los ministerios. También ocupan un lugar especial las comisiones para los derechos humanos y la ayuda humanitaria, y para la cultura y los medios.

Están además las Comisiones de verificación electoral, inmunidades y Reglamento, y de peticiones, que no atienden asuntos relacionados con algún ministerio federal.

Las comisiones permanentes se constituyen para toda la legislatura. Por otra parte, es posible constituir **comisiones especiales** para asuntos concretos de gran envergadura; estas comisiones se agotan en el desempeño de la función concreta que se les confía. El ejemplo más cercano es la Comisión especial “Ley de baremos/Ley de ajuste financiero, compuesta por 21 miembros.”⁵⁴

Los diputados comunican a sus respectivos grupos parlamentarios su interés en incorporarse a alguna determinada comisión y son estos grupos los que designan, separan o sustituyen a los miembros de las comisiones.

En lo posible, los diputados sólo deben pertenecer a una comisión, como miembros titulares. Los suplentes pueden participar en las sesiones de la comisión, pero únicamente tienen derecho de voto en representación de un titular ausente de su grupo parlamentario. Por tanto, cada comisión tiene tantos votos como miembros propietarios.

El número de miembros que corresponde a cada grupo parlamentario, conforme a la relación de fuerzas en la Cámara, se calcula con arreglo al sistema de proporción matemática acordado desde 1970.⁵⁵

Según fallo de la Corte Constitucional, los diputados que no sean miembros de ningún grupo parlamentario también tienen derecho a ser

⁵⁴La Corte Constitucional había fijado al Parlamento la tarea de fijar antes de que finalizase 2002, unos baremos generales a efecto de concretar los términos indeterminados del sistema de distribución de impuestos y ajuste financiero contenido en la Ley Fundamental. Sobre esta base, la comisión tuvo que examinar una nueva Ley de ajuste financiero y el denominado Pacto de Solidaridad para el período a partir de 2005.

⁵⁵El *procedimiento de la proporción matemática* es el que mejor responde a la proporcionalidad en el cálculo de cantidades pequeñas. El sistema se perfeccionó en el 9º Período de Sesiones (1980), mediante el *procedimiento de Saint Laguë/Schepers*. Conforme al cual, el número de miembros del *Bundestag* se divide por el número de miembros de cada grupo parlamentario; el resultado se multiplica por 0.5, 1.5, 2.5 y así sucesivamente. De este modo se obtiene un orden de asignación en los puestos respectivos; al grupo parlamentario con la cifra más baja se le atribuye el primer puesto, al grupo con la cifra inmediata superior, el siguiente puesto.

miembros de una comisión, determinada por el Presidente, una vez que haya oído al diputado en cuestión, con derecho de voz y de presentar mociones, pero sin derecho a voto.

El resultado electoral también se refleja en el reparto de los cargos de presidente de las comisiones y sus sustitutos. En el actual 16º período de sesiones, la CDU/CSU y el SPD presiden respectivamente 8 comisiones; el FDP, La Izquierda y Alianza 90/Verdes, 2 respectivamente.

Una vez que el *Bundestag* acuerda el tipo y número de miembros de las comisiones por constituir, así como los cargos de presidente de las mismas, el presidente del *Bundestag* convoca a las comisiones para la celebración de sus sesiones constituyentes, que son dirigidas bien por él mismo, o por uno de los vicepresidentes.⁵⁶

Para la instalación debe estar presente la mayoría de sus integrantes (quórum). En el 16º período del *Bundestag* se han constituido **22 Comisiones permanentes:**⁵⁷

No.	Nombre de la Comisión
1	Verificación electoral, inmunidades y Reglamento
2	Peticiones
3	Asuntos Exteriores
4	Interior
5	Deportes
6	Justicia
7	Hacienda
8	Presupuestos
9	Economía y Tecnología
10	Protección de los consumidores, alimentación y agricultura
11	Trabajo y Asuntos Sociales
12	Defensa
13	Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud
14	Sanidad
15	Transporte, Construcción y Urbanismo
16	Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad

⁵⁶Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, pp. 27-29.

⁵⁷Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 30-31.

	Nuclear
17	Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria
18	Educación, Investigación y Evaluación Tecnológica
19	Cooperación Económica y Desarrollo
20	Turismo
21	Asuntos de la Unión Europea
22	Cultura y Medios

De acuerdo con el **artículo 44** de la Ley Fundamental, además de las comisiones permanentes el *Bundestag* puede constituir a petición de la $\frac{1}{4}$ parte de sus integrantes, **comisiones de investigación** para esclarecer determinados asuntos. Este es un importante derecho de protección de las minorías, que ejerce sobre todo por parte de la oposición para investigar supuestas irregularidades a nivel del Gobierno y la administración, o conductas irregulares de los políticos o administradores.⁵⁸

Las facultades de estas comisiones de investigación fueron tardíamente reguladas mediante una ley federal del 2001.

El mencionado **artículo 44 [Comisiones de investigación]** señala:

- (1) El *Bundestag* tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una Comisión de investigación encargada de reunir las pruebas necesarias en sesiones públicas. Podrá excluirse la presencia del público.
- (2) En la obtención del material probatorio se aplicarán por analogía las disposiciones del procedimiento penal. No se afectará al secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.
- (3) Los tribunales y las autoridades administrativas están obligadas a prestar ayuda judicial y administrativa.
- (4) Las resoluciones de las comisiones de investigación no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales gozan de libertad para apreciar y juzgar los hechos que son objeto de la investigación.

Por su parte, el **artículo 45 [Comisión de Asuntos de la Unión Europea]** señala:

⁵⁸Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

El *Bundestag* nombrará una Comisión de Asuntos de la Unión Europea. Podrá aquél autorizarla a ejercer, conforme al artículo 23, los derechos del *Bundestag* frente al Gobierno Federal.

A su vez, el **artículo 45 a [Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa]** preceptúa:

(1) El *Bundestag* nombrará una Comisión de Asuntos Exteriores y una Comisión de Defensa.

(2) La Comisión de Defensa tiene también las facultades de una comisión de investigación. A petición de una cuarta parte de sus miembros está obligada a iniciar una investigación sobre un asunto determinado.

(3) El artículo 44, apartado 1, no se aplicará en materia de defensa.

El artículo 45 b [Delegado del *Bundestag* para las Fuerzas Armadas].

Para la protección de los derechos fundamentales y en calidad de órgano auxiliar del *Bundestag* para el ejercicio del control parlamentario, se nombrará un Delegado del *Bundestag* para las Fuerzas Armadas. La regulación se hará por una ley federal.

Finalmente, como ya veíamos, está el Artículo 45 c [Comisión de peticiones].

(1) El *Bundestag* designará una Comisión de Peticiones encargada de examinar las peticiones y quejas dirigidas al *Bundestag*.

(2) Una ley federal regulará las facultades de la Comisión para el examen de las quejas.

2. Facultades de las Comisiones, subcomisiones y comités

El Reglamento (*Geschäftsordnung des Bundes*) define a las comisiones como órganos deliberantes preparatorios del *Bundestag*, lo que significa que dichas comisiones por principio **no** están facultadas para resolver sobre un asunto, sino que únicamente pueden someter propuestas de acuerdo al *Bundestag*. Estas propuestas de acuerdo únicamente pueden referirse a asuntos que se les hayan encomendado, o que estén directamente

relacionados con los mismos. Por consiguiente, las comisiones **no** tienen facultades de iniciativa en el Pleno.⁵⁹

Desde 1969 el Reglamento reconoce expresamente a las comisiones la facultad de ocuparse de cuestiones de su ámbito de trabajo que **no** les hayan sido confiadas por el *Bundestag*. Así, una comisión puede mantener un debate sobre una de estas cuestiones de su ámbito de trabajo (no confiadas por el *Bundestag*); puede oír a un representante del ministerio bajo su vigilancia y recabar información al respecto; más aún, es usual que una comisión recabe en varias ocasiones durante la legislatura informes del ministro(a) respectivo(a) sobre los proyectos de ley previstos para ese período y solicite informes puntuales sobre cuestiones actuales del organismo. Sin embargo, esta competencia de examen autónomo tampoco abarca la facultad de presentar propuestas de acuerdo al *Bundestag*.

Las comisiones también pueden proponer a los ministros respectivos, la adopción de determinadas medidas. La competencia de examen autónomo de las comisiones se ha convertido en un importante instrumento de control parlamentario, que las comisiones ejercen sobre los ministerios federales respectivos. Las comisiones son el foro idóneo para dilucidar y debatir temas que en muchos casos abarcan muchas cuestiones de detalle. El debate permanente que acompaña a las medidas que adopta el Ejecutivo (por ejemplo, compras civiles o militares, planificación del transporte, etc.), tiene, no obstante, su reverso. El control político fácilmente puede alcanzar un grado de participación próximo a una suerte de cogobierno, es decir, próximo a la corresponsabilidad con las decisiones de los ministros, lo que dificulta la crítica posterior.

Las comisiones están obligadas a despachar sin dilación los asuntos que se les encomiendan. En caso de que las deliberaciones sobre un asunto se demoren por cualquier motivo, los grupos parlamentarios, o un mínimo de 31 diputados pueden exigir que, transcurridas 10 semanas de sesiones, contadas a partir del traslado de la documentación correspondiente, que la comisión presente un informe sobre el estado de las deliberaciones. Si así lo demanda, dicho informe deberá incluirse en el orden del día del *Bundestag*. De este modo se dispone de un instrumento con el cual las minorías y sobre todo, la oposición, pueden ejercer presión para el examen de un asunto a nivel de comisión. No obstante ese plazo de 10 semanas de sesiones es muy

⁵⁹*Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

largo y en la práctica suelen transcurrir hasta 6 meses, antes de poder recurrir a este instrumento.

Por su parte, el *Bundestag* fija en un acuerdo de constitución, la creación de las **comisiones de investigación** y el número de sus integrantes, por regla general entre 5 y 7 parlamentarios. Estas comisiones tienen facultades para investigar asuntos de interés público, citar testigos y tomarles juramento; requerir a funcionarios públicos que declaren y exigir que presenten la documentación necesaria, lo que sólo puede ser denegado en caso de que se perjudique el bien de la Federación o de uno de los Estados federados.

Además existen las llamadas **comisiones de encuesta** (término tomado del francés), que en realidad significa indagación o investigación. A diferencia de las comisiones de investigación, éstas pueden estar integradas por parlamentarios y peritos, cuya función es reunir todo el material relevante posible acerca de un tema, para preparar la actividad legislativa sobre un campo técnico complejo. En estas comisiones los peritos tienen los mismos derechos que los diputados. Por otra parte, el **artículo 55** del Reglamento (establecimiento de **subcomisiones**) señala que:⁶⁰

(1) Para desahogar su trabajo, cada Comisión puede integrar, de entre sus miembros, subcomisiones para tareas específicas, a menos que un tercio de sus integrantes lo objete. En casos excepcionales los grupos parlamentarios pueden también nominar miembros del *Bundestag* que no son integrantes de la Comisión.

(2) Al designar al Presidente de una subcomisión, la Comisión deberá tomar en cuenta la fuerza relativa de cada grupo parlamentario (artículo 12). Si la subcomisión se establece por un determinado tiempo, sólo podrá disolverse anticipadamente, si un tercio de los miembros de la Comisión no lo objetan; de otro modo, la Comisión puede disolver una subcomisión en cualquier momento. La subcomisión debe rendir informes a la Comisión.

(3) Cada grupo parlamentario en la Comisión, debe estar representado, si así lo solicite, cuando menos por un miembro en las subcomisiones. En todo lo demás relativo, el principio del artículo 12 deberá ser tomado en cuenta.

(4) Si un asunto ha sido referido a diversas Comisiones o un asunto en particular cae por sus términos en distintas comisiones, éstas pueden establecer también subcomisiones conjuntas.

⁶⁰*Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

3. Tipo de resoluciones que emiten

Como se mencionó líneas arriba, las comisiones, por principio, **no** están facultadas para resolver sobre un asunto, sino que únicamente pueden someter propuestas de acuerdo al *Bundestag*. Estas propuestas de acuerdo únicamente pueden referirse a asuntos que se les hayan encomendado, o que estén directamente relacionados con los mismos.

Ahora bien, por principio las **comisiones de investigación** deben reunirse en sesión pública, incluyendo la audiencia de testigos y debe presentar sus conclusiones en un informe al Pleno. En caso de que la coalición de gobierno y la oposición discrepen (lo que suele suceder frecuentemente), en la evaluación de las conclusiones de una comisión investigadora, el informe contiene un voto mayoritario y uno minoritario.⁶¹

A diferencia de las comisiones permanentes, el **dictamen** que elaboran las **comisiones de encuesta no** concluye con una propuesta de acuerdo al *Bundestag*, sino que las propuestas contenidas en los informes de estas comisiones de encuesta son retomadas en el seno del Parlamento o por el Gobierno Federal, para ser presentadas como proyectos de ley o mociones para que el *Bundestag* adopte el respectivo acuerdo sobre la materia en cuestión. Sin perjuicio de este instrumento, el Gobierno Federal tiene la posibilidad de crear comisiones de expertos.⁶²

V.III. Procedimientos parlamentarios

A. Procedimiento Legislativo

a. Programación

1. Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras

Artículo 20 (orden del día) del Reglamento.⁶³

⁶¹En el actual 16° período de sesiones se ha constituido a la fecha, una comisión de investigación, encargada de dilucidar determinados hechos en relación con la guerra de Irak y la lucha contra el terrorismo internacional.

⁶²Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 44-45. En el actual 16° período de sesiones se ha constituido a la fecha una Comisión de encuesta: la de “Cultura en Alemania”, compuesta por 11 diputados y 11 peritos.

⁶³*Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

(1) La fecha y orden del día de cada sesión del *Bundestag* será acordada en la Mesa de edad (*Ältestenrat, Council of Elders*), a menos que el *Bundestag* haya tomado una decisión sobre el particular, o el Presidente lo determine por su propia autoridad, de conformidad con el artículo 21, párrafo (1).

2. Organización y modificación del Orden del Día

(2) El orden del día deberá ser comunicado a los miembros del *Bundestag*, del *Bundesrat* y al Gobierno Federal. Si no hay objeción, se considerará que ha sido adoptado cuando el primer asunto sea tocado. Después de la apertura de una sesión plenaria, cualquier miembro del *Bundestag* puede, antes de que sea llamado el primer punto del orden del día, proponer una modificación a ese orden del día, siempre que su propuesta hay sido remitida al Presidente a más tardar a las 18:00 del día anterior.

(3) Después de que el orden del día ha sido aprobado, otros temas pueden discutirse sólo si no hay objeción de ningún grupo parlamentario, o del 5% de los miembros del *Bundestag*, que estarán presentes o si estas reglas de procedimiento permiten la discusión de esos asuntos no incluidos en el orden del día. El *Bundestag* puede en cualquier momento remover un punto del orden del día, a menos que una regla de procedimiento provea otra cosa.

(4) Puntos sobre asuntos sometidos por miembros del *Bundestag* deben, a solicitud de sus promoventes, ser puestos en el orden del día de la siguiente sesión y discutidos si al menos tres semanas han pasado desde que se distribuyeron los documentos relevantes (artículo 123).

(5) Cuando una sesión ha sido terminada por falta de quórum, el Presidente puede convenir una sesión más para ese mismo día, con el mismo orden del día. En ese orden del día puede incluir un tiempo para la repetición de una votación o elección no exitosa, o remover ese punto del orden del día, a menos que un grupo parlamentario lo objete o el 5% de los miembros del *Bundestag*, que estén presentes, lo haga.

Mesa de Edad (*Ältestenrat*)

En el desempeño de sus funciones parlamentarias, la presidencia cuenta con la colaboración de la denominada Mesa de Edad, cuya composición responde a la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios. La Mesa de Edad no está compuesta necesariamente por los diputados de mayor edad, pero en todo caso con aquellos que cuentan con acreditada experiencia: la principal función de esta Mesa de Edad, presidida igualmente por el Presidente, consiste en fijar el plan de trabajo del *Bundestag* y el orden del día de las sesiones plenarias. Asimismo examina y en lo posible, dirime los conflictos relacionados con la dignidad y los derechos de la cámara o la interpretación de su Reglamento.

3. Temas distintos al orden del día

El **artículo 32** del Reglamento (intervenciones sobre temas no incluidos en la agenda) dispone: ⁶⁴

El Presidente podrá, antes de llamar al primer punto del orden del día (agenda) o después de la conclusión, suspensión o aplazamiento del debate, otorgar autorización a un miembro para hablar sobre asuntos no incluidos en el orden del día, con el propósito de hacer una declaración de hechos de naturaleza personal. Cuando autorice a declarar a un miembro, éste debe informarle la razón de esa declaración. La declaración no podrá durar más de 5 minutos.

B. Trabajo legislativo y concordancia con la Agenda

Por lo que se refiere a la Agenda del *Bundestag*, el Presidente ha de abrir el debate sobre todos los asuntos incluidos en el orden del día si el debate no es inadmisibles o no está supeditado a determinados requisitos. Son inadmisibles por ejemplo los debates sobre la elección del canciller federal (a. 63, párrafo 1, de la Ley Fundamental: El canciller federal es elegido sin debate por el *Bundestag*).

Por lo que toca a las Agendas Legislativas de los grupos parlamentarios, recordemos que éstos son formados por al menos un 5% de los miembros de la Cámara que pertenezcan a un mismo partido o partidos diferentes, con objetivos comunes, pero que no compitan en ningún Estado (es el caso

⁶⁴ *Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

de los dos partidos cristianodemócratas CDU y CSU). En consecuencia, no puede hablarse de una agenda de los grupos parlamentarios en el sentido mexicano, donde prácticamente todos los diputados forman parte del grupo parlamentario del partido al que pertenecen y sólo hay tantos grupos parlamentarios, como partidos representados en la Cámara de Diputados o de Senadores. Por otro lado, la oposición y el partido en el gobierno juegan un papel legislativo muy diferente en un régimen parlamentario y sus agendas pueden resultar en algunos casos, prácticamente contrarias.

También habría que considerar que las propuestas provenientes de la Unión Europea tienen un mecanismo de atención propia en el *Bundestag*, independiente de las agendas de los grupos parlamentarios.

b. Iniciativa

Recordemos que la facultad de presentar proyectos de ley para su examen en el *Bundestag* (iniciativa legislativa) corresponde al Gobierno Federal, al *Bundesrat* y a los propios diputados del *Bundestag*. En los dos primeros supuestos el órgano respectivo (Gobierno Federal o *Bundesrat*), tiene que adoptar un acuerdo mayoritario. En el último caso, la proposición de ley debe llevar la firma de al menos 5% de los diputados (actualmente 31) o de un grupo parlamentario.

No obstante, actualmente las $\frac{2}{3}$ partes de los proyectos de ley son presentados por el Gobierno Federal, una proporción típica en los regímenes parlamentarios, por cuanto el canciller federal (jefe de gobierno) es elegido por el *Bundestag*; en consecuencia es políticamente idéntico a la mayoría parlamentaria y resulta lógico que los proyectos que pretenda llevar adelante esa mayoría, los impulse a través del propio gobierno y sus funcionarios.

Ahora bien, el *Bundestag* no aprueba automáticamente todo lo que el gobierno presenta, pues precisamente su control se centra en determinar cuál de esos proyectos finalmente debe aprobarse, cuales deben modificarse y en qué sentido y cuales desecharse.⁶⁵

1. Normatividad y criterios sobre la estructura de las iniciativas

Dado que en el proceso legislativo alemán, la mayoría de las iniciativas proceden del Gobierno Federal, o de alguno de sus ministerios, que son del

⁶⁵Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, p. 80.

mismo partido que la mayoría parlamentaria, hay unas directrices para la elaboración de iniciativas en los ministerios (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), una de cuyas reglas básicas es la que pregunta sobre la necesidad y alternativas de la regulación propuesta. El § 42 de la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* establece que los borradores de anteproyectos de ley estarán formados por el anteproyecto propiamente dicho (*Gesetzesentwurf*), la fundamentación o exposición de motivos (*Begründung*) y la portada (*Vorblatt*).

En la fundamentación, señala el § 43, se explicitarán:

- Los objetivos (*Zielsetzung*) y necesidad (*Notwendigkeit*) del proyecto y de sus disposiciones.
- Los supuestos materiales que condicionan su aplicación (*Sachverhalt*) y las fuentes de conocimiento sobre ellos (*Erkenntnisquellen*).
- Si existen o no otras soluciones posibles y, en particular, si la realización de la tarea puede realizarse directamente por los particulares.

La plantilla de la portada (Anexo 5 de la GGO) es la siguiente:

- A. Problema y objetivo.
- B. Solución.
- C. Alternativas.
- D. Costes para el erario público.
- E. Otros costes.

La plantilla sigue el modelo del denominado **“Cuestionario Azul”** (*Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes*) aprobado por acuerdo del gobierno federal alemán de 11 de diciembre de 1984, un formulario de 10 preguntas que el redactor de anteproyectos de disposiciones jurídicas debe tener presente al inicio de su trabajo:

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
2. ¿Qué alternativas hay?
3. ¿Debe actuar la Federación?
4. ¿Es necesario realizar una ley?

5. ¿Hay que actuar ahora?
6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
8. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
9. ¿La regulación es practicable?
10. ¿Existe una relación adecuada entre costes y beneficios?

Dado el sistema político alemán, estas directrices y este cuestionario se cumplen indefectiblemente.

2. Iniciativas preferentes

El **artículo 99** del Reglamento (Leyes urgentes del Gobierno Federal, bajo el artículo 81 de la Ley fundamental) señala.⁶⁶

(1) Leyes del Gobierno Federal que deban ser declaradas urgentes bajo el artículo 81 de la Ley Fundamental o que han sido remitidas nuevamente al *Bundestag*, después de ha sido declarado un estado de emergencia legislativa, serán puestas en la agenda de la siguiente sesión si el Gobierno Federal así lo demanda. Pueden ser removidas de la agenda sólo una vez.

(2) Se considera rechazada una ley si, durante la segunda o tercera lectura ha sido puesta, en relación con una cláusula individual, o en su conjunto, a votación dos veces sin resultados debido a la falta de quórum.

3. Iniciativa popular

El **artículo 29** de la Ley Fundamental alemana establece el **referéndum**, el **plebiscito** y la **iniciativa popular**, pero deja su **regulación** a una **ley federal**.⁶⁷

Artículo 29...

(5) La **consulta popular** tiene por objeto comprobar si cuenta con apoyo un cambio de la pertenencia a un *Land* que debe ser propuesto en la ley. Esta puede someter a consulta popular diversas propuestas, pero no más de dos. Si la mayoría aprueba una modificación

⁶⁶ *Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

⁶⁷ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

propuesta de la pertenencia a un *Land*, habrá de determinarse por ley federal dentro del plazo de dos años si ha de modificarse la pertenencia a un *Land* según el apartado 2. Si una propuesta presentada a consulta popular alcanza la aprobación correspondiente según los requisitos de las frases 3 y 4 del apartado 3, deberá promulgarse, en el plazo de dos años después de la realización de la consulta popular, una ley federal para la formación del Estado propuesto, que ya no necesita ratificación por referéndum.

(6) La mayoría requerida en el **referéndum** y en la consulta popular es la mayoría de los votos emitidos siempre que estos comprendan, por lo menos, un cuarto de los ciudadanos del territorio afectado con derecho a voto en elecciones federales. Por lo demás, una ley federal regulará las modalidades del referéndum, de la iniciativa popular y de la consulta popular; esta ley federal puede prever también que las iniciativas populares no se repitan en el plazo de cinco años.

Además regula la **iniciativa popular**.

También la Ley Fundamental establece el derecho de petición en los siguientes numerales: ⁶⁸

Artículo 17 [Derecho de petición]. Toda persona tiene el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a los órganos de representación del pueblo.

El **artículo 45 c [Comisión de peticiones]** determina:

(1) El *Bundestag* designará una Comisión de Peticiones encargada de examinar las peticiones y quejas dirigidas al *Bundestag* en virtud del artículo 17.

(2) Una ley federal regulará las facultades de la Comisión para el examen de las quejas.

4. Retiro de las iniciativas

⁶⁸Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

No hay una norma específica al respecto, pero se entiende que en el momento en que el propio Gobierno, la mayoría del Parlamento o de la Comisión respectiva, así lo decidan.

c. Trabajo en Comisiones

1. Normas para el trabajo en Comisiones

Hay un Reglamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Bundes*).

Las sesiones de las comisiones son preparadas, convocadas y dirigidas por sus presidentes. Los presidentes sólo pueden convocar a las comisiones a sesionar en los períodos fijados por la Mesa de Edad para esos propósitos. Los presidentes están obligados a convocar a las comisiones, si así lo demanda “un grupo parlamentario dentro de la comisión,” o un tercio de los miembros de la misma. La convocatoria a una sesión de comisión fuera del calendario previsto, o fuera de Berlín, requiere la autorización del Presidente del *Bundestag*, incluso aunque la comisión haya tomado esa decisión por unanimidad. Sólo en casos excepcionales las comisiones pueden decidir por mayoría la fecha y orden del día de una sesión. Por regla general se deja a la habilidad del presidente alcanzar previamente, en caso de duda, un acuerdo con los delegados de los grupos parlamentarios.⁶⁹

2. Calendario de reuniones

Si, las comisiones y subcomisiones cuentan con un calendario estricto de reuniones, pues es en estos órganos donde se realiza el trabajo más profundo de revisión de los proyectos de ley.

3. Facultades plenas de las Comisiones

Las comisiones primarias⁷⁰ tienen amplias facultades para modificar los proyectos de ley enviados por el gobierno. Por regla general, el Pleno del

⁶⁹Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 31-32.

⁷⁰Las Comisiones primarias son aquellas permanentes a las que el *Bundestag* encarga el análisis de una iniciativa. Esto es así, porque desde 1969 el Reglamento reconoce expresamente a las comisiones la facultad de ocuparse de cuestiones de su ámbito de trabajo que no les hayan sido confiadas por el *Bundestag*. Para mayor información consultar el tema en Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit.

Bundestag suscribe las propuestas de una Comisión con competencia primaria. Es decir, numerosos proyectos de ley gubernamentales **no** se adoptan (como podría suponerse dada la división sustancial del *Bundestag* en mayoría de gobierno y oposición), simplemente por mayoría simple y sin modificaciones. Antes al contrario, la mayoría (reflejada también en el seno de cada Comisión), examina críticamente los proyectos de “su” propio Gobierno y los modifica en más de la mitad de los casos. Por consiguiente, sin perjuicio de la coincidencia política básica entre la mayoría del *Bundestag* y el Gobierno, se constata que el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, no es ejercido exclusivamente por la minoría opositora, sino también por la mayoría parlamentaria (del mismo partido gobernante).

Es preciso además, hacer una observación complementaria sobre la labor de las comisiones: **No** tienen exclusivamente la función de examinar los proyectos de ley que les son remitidos, sino que pueden ocuparse de todas las cuestiones relacionadas con su ámbito de competencias. Esto significa que las comisiones dan seguimiento y controlan toda la política del ministerio del Gobierno Federal respectivo, al cual se contraponen por razón de la materia.

Incluso se ha llegado a hablar de un cogobierno, para explicar la función de las comisiones del *Bundestag*. Sólo a partir de esta labor continua y global disponen las comisiones de los conocimientos técnicos y políticos necesarios para calibrar, en su justa medida y abordar un proyecto de ley concreto o cualesquiera otro asunto que les someta la Cámara. Por lo tanto, en ningún caso, las comisiones están sólo “a la espera” de que el Pleno les remita proyectos de ley, sino que se ocupan permanentemente de la política del respectivo ministerio del Gobierno Federal y esta labor es tanto más intensa cuando de ese ministerio parten iniciativas legales difíciles, o especialmente controvertidas, o cuando en el mismo ocurren fallos o se dan casos de mala gestión.⁷¹

4. Comisiones unidas

No existe como tal, pues las funciones de cada Cámara (*Bundestag* y *Bundesrat*) son distintas, a diferencia del caso mexicano, donde, salvo las facultades expresas de cada Cámara, ambas son colegisladoras y pueden actuar indistintamente, como cámara de origen o revisora. Sin embargo ya vimos los casos en que el *Bundesrat* colegisla.

⁷¹Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 115.

5. Conferencia de Comisiones en las Cámaras

Como ya vimos, en caso de desacuerdo ente el *Bundestag* y el *Bundesrat* acerca de un proyecto de ley, puede acudirse a la **Comisión Mixta**. Este órgano, compuesto por 16 diputados del *Bundestag* y 16 miembros del *Bundesrat* trata de alcanzar compromisos consensuales. La **Comisión Mixta** puede desempeñar un importante papel precisamente cuando no coinciden las relaciones de fuerza en el *Bundestag* y el *Bundesrat*. Los compromisos acordados en el procedimiento de mediación se someten nuevamente al *Bundestag* y a continuación han de ser votados en el *Bundesrat* antes de que la nueva ley pueda entrar en vigor. En ocasiones las divergencias entre el *Bundestag* y el *Bundesrat* son insalvables. Si afectan a una ley de las llamadas “leyes de aprobación”, el proyecto de ley no sale adelante en ningún caso. Si se trata de una ley de oposición, el *Bundestag* puede invalidar el veto (relativo) del *Bundesrat*.

6. Quórum

Una **comisión** alcanza el **quórum** necesario para adoptar acuerdos si está presente la mayoría de sus miembros. No obstante, se considera cumplido el quórum en tanto ningún miembro exija antes de una votación que se compruebe el quórum, lo cual significa que las comisiones también pueden deliberar y adoptar acuerdos con menos de la mitad de sus miembros. La comprobación del quórum por regla general sólo tiene por objeto evitar una votación con una composición de la comisión que no responda a la relación de fuerzas de los grupos parlamentarios en el *Bundestag*.

Sin embargo, si se alcanza el quórum necesario no es posible evitar una votación por una mayoría aleatoria. De todos modos, este tipo de votaciones no tienen mucho sentido, porque pueden ser revisadas más tarde en el Pleno.⁷²

El **artículo 67** del Reglamento (quórum de las Comisiones) señala:

Habrá quórum si la mayoría de miembros de la Comisión están presentes. El quórum se presumirá existente, salvo que, antes de una votación, un miembro de la Comisión demande un conteo para certificar la existencia del quórum. El Presidente podrá, por un período específico, posponer la

⁷²Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 33.

votación, previo a la certificación del quórum demandada y, si no hay objeción, continuar el debate o llamar a otro tema del orden del día. Si después de que la falta de quórum haya sido certificada y la sesión suspendida por un período de tiempo específico, todavía no hay quórum, después de que la reunión se haya reasumido, aplicará la tercera sentencia.

7. Características del debate en Comisiones

En principio, las deliberaciones de las comisiones **no** son públicas. Las comisiones pueden decidir la celebración de sesiones públicas, pero este tipo de acuerdos no son frecuentes.

La reticencia de las comisiones a dar publicidad a sus sesiones obedece a que una deliberación privada (sin público, ni prensa, radio, ni TV), promete mayor objetividad y desapasionamiento; además los miembros de la comisión pueden hablar abiertamente, sin tener que comprometerse inmediatamente ante la opinión pública.

8. ¿Participación de terceros (funcionarios públicos, y particulares) en las reuniones de las Comisiones

Todas las comisiones pueden exigir por acuerdo la presencia de un miembro del gobierno federal, tanto en las sesiones ordinarias de consulta y deliberación, como en las audiencias públicas.

No obstante, no es frecuente que la comparecencia se imponga por acuerdo, porque los miembros del Gobierno competentes están naturalmente interesados en asistir a las deliberaciones de asuntos de relieve y en caso de imposibilidad, asisten en su representación los subsecretarios parlamentarios o bien, secretarios de estado (funcionarios).⁷³

Las comisiones también pueden solicitar la comparecencia de peritos o representantes de asociaciones en sesiones a puerta cerrada. Por otra parte, es usual que las asociaciones se dirijan por escrito a las comisiones para exponer sus criterios sobre los asuntos examinados en las mismas.

Cuando una proposición afecta los intereses esenciales de los municipios y mancomunidades de municipios, la comisión respectiva tiene que oír a las agrupaciones municipales existentes a nivel federal antes de adoptar un acuerdo sobre el asunto respectivo.

⁷³Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 34.

Para informarse sobre un asunto objeto de examen las comisiones pueden solicitar la comparecencia de peritos y otras personas en *audiencia pública* (*public hearings* en la jerga del Congreso norteamericano). Estas audiencias públicas se utilizan frecuentemente, pues ofrecen a las comisiones la oportunidad de recabar información sobre los asuntos objeto de debate; además constituyen un instrumento para informar a la opinión pública sobre temas de interés general y brindan a las distintas agrupaciones y asociaciones implicadas la posibilidad de defender públicamente en el *Bundestag* sus criterios y puntos de vista, con frecuencia encontrados. Por tanto las comisiones pueden llegar a operar como “foros de la nación.”

Para este tipo de audiencias públicas se eligen grandes salones de sesiones para que las pueda seguir el mayor número posible de interesados y desde luego por la prensa; algunas incluso se retransmiten por televisión. Algunas veces las audiencias públicas también son publicadas íntegramente por el *Bundestag*, en la serie *Zur Sache*. Las opiniones expuestas por los comparecientes han de recogerse en sus puntos esenciales, en el dictamen de la Comisión.⁷⁴

El derecho de exigir una audiencia pública está configurado como derecho de protección de las minorías; basta que al audiencia sea solicitada por la $\frac{1}{4}$ parte de los miembros de la comisión. Sin embargo este sistema sólo se sigue con respecto a las propuestas trasladadas a la Comisión, es decir, no se aplica a los temas abordados en el marco de la competencia de examen autónomo.

9. Votación en las Comisiones

Recordemos que en lo posible, los diputados sólo deben pertenecer a una comisión, como miembros titulares. Los suplentes pueden participar en las sesiones de la comisión, pero únicamente tienen derecho de voto en representación de un titular ausente de su grupo parlamentario. Por tanto, cada comisión tiene tantos votos como miembros propietarios.

El número de miembros que corresponde a cada grupo parlamentario, conforme a la relación de fuerzas en la Cámara, se calcula con arreglo al sistema de proporción matemática acordado desde 1970.

⁷⁴Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 35.

El **artículo 72** del Reglamento (votos fuera de la sesión) regula: La Comisión puede por unanimidad autorizar al Presidente, en asuntos particularmente urgentes, tomar el voto escrito sobre una materia específica, durante las semanas en que el *Bundestag* no está reunido. En este supuesto, el Presidente comunicará a los miembros de la Comisión un proyecto de recomendación sobre el cual pueda ser tomada la votación, en un plazo determinado, con la primera oración del artículo 46 aplicada *mutatis mutandis*. No será tomado un voto escrito si una sesión de la Comisión se celebra, de conformidad con las provisiones del artículo 60, párrafo (2) o (3) de este Reglamento.

10. Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes

El artículo 38 del Reglamento (suspensión de miembros del *Bundestag*) especifica:⁷⁵

- (1) El Presidente puede ordenar a un miembro del *Bundestag* que ha cometido un serio rompimiento del orden, que abandone el salón de sesiones por el resto de la sesión, aun cuando no haya sido llamado al orden. Antes de que se cierre la sesión, el Presidente anunciará por cuantos días de sesiones el miembro en cuestión será suspendido. Un miembro del *Bundestag* puede ser suspendido hasta por 30 días de sesiones.(2) El miembro responsable deberá abandonar el salón de sesiones de inmediato. Si se rehúsa a obedecer la orden, el Presidente le indicará que su conducta resultará en una prolongación de la suspensión.
- (3) El miembro responsable será excluido de las sesiones de las Comisiones durante el tiempo de suspensión.
- (4) Si el miembro responsable intenta, sin derecho, tomar parte en las sesiones del Bundestag o de sus comisiones, la segunda frase del párrafo (2) aplicará *mutatis mutandi*.
- (5) El miembro responsable no será considerado como ausente con derecho. No podrá ingresar su nombre en el registro de asistencia.

El **artículo 39** (objeciones a un llamado al orden a suspensiones) del Reglamento determina:

⁷⁵*Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

El miembro responsable puede, en el siguiente día de sesiones, presentar una objeción razonada por escrito contra la llamada al orden o la suspensión. La objeción será puesta en el orden del día (agenda) de esa sesión. El *Bundestag* decidirá sobre la misma sin debate. La objeción no tendrá efectos retroactivos.

Por otro lado, la Primera Comisión está encargada de la verificación electoral, las inmunidades y el Reglamento. La **inmunidad**, es decir, la prerrogativa procesal de los diputados que los exime de ser perseguidos penalmente y que los protege de cualesquiera restricciones de su libertad (inviolabilidad), tiene por objeto asegurar la actividad y capacidad de decisión del Parlamento.⁷⁶

El **artículo 46** de la Ley Fundamental establece que un diputado solamente puede ser responsabilizado o detenido a causa de actos sujetos a sanción penal, con autorización del *Bundestag*, a no ser que sea detenido en flagrancia, o durante el día siguiente de haber cometido el acto ilícito.⁷⁷

La autorización del *Bundestag* es igualmente necesaria para cualquier otra restricción de la libertad personal de un diputado. Por lo tanto, el ministerio público ha de solicitar al Presidente del *Bundestag* que suspenda la inmunidad (desafuero) a efecto de instruir las diligencias. El Presidente traslada el suplicatorio directamente a la Primera Comisión.

Desde 1969 el *Bundestag* ha venido adoptando en cada período electoral un nuevo acuerdo específico sobre la suspensión de la inmunidad de los diputados, mediante el cual se autoriza por principio, la posibilidad de conceder el suplicatorio e instruir el sumario contra diputados, por la presunta comisión de delitos, siempre y cuando no se trate de injurias de carácter político.

No obstante, antes de la instrucción del sumario, debe informarse al Presidente del *Bundestag* y siempre y cuando **no** se perjudique la investigación, al diputado afectado. De este modo, prácticamente se concede la autorización para la persecución penal, pero no para el procesamiento en sentido estricto (formulación de la acusación), ni para

⁷⁶En tiempos de la monarquía prusiana, la inmunidad del Parlamento tenía por objeto evitar que el rey pudiera hacer detener a los diputados caídos en desgracia por discrepantes y presionar de este modo al Parlamento para doblegar su voluntad al antojo real. La inmunidad se mantiene por principio, para evitar que los diputados se vean confrontados por quienquiera que sea, con procesos penales, en particular, por presuntas injurias por razones políticas, y sea interferido de este modo, su trabajo parlamentario.

⁷⁷Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

detenciones u otras medidas privativas (restrictivas) de la libertad, como por ejemplo registros e incautaciones en el domicilio o las oficinas de un diputado, fuera del recinto parlamentario.⁷⁸

d. Dictamen

1. Fases del proceso de dictaminación

En resumen: la primera lectura, el trabajo en Comisión y la segunda y en su caso, tercera lecturas.

2. Orden y contenido del dictamen

Una vez que la Comisión ha deliberado y adoptado el proyecto de ley, comienza la segunda fase del trabajo de los ponentes: en un **informe escrito** al Pleno del *Bundestag* exponen el desarrollo de las deliberaciones en su comisión (con competencia primaria) y en las demás comisiones participantes (con competencia secundaria). A este propósito explican en particular las causas por las cuales la comisión se ha apartado del proyecto del Gobierno. Asimismo están obligados a comunicar los puntos de vista de las minorías que eventualmente hayan perdido las votaciones.

El informe va precedido de la **propuesta de acuerdo** de la Comisión de aprobar el proyecto en la redacción adoptada por la propia Comisión. Esa propuesta contiene la relación de las modificaciones del proyecto. La propuesta de acuerdo y el informe van precedidos de un antetítulo subdividido en apartados, en el cual también se comunica con qué mayoría se aprobó.⁷⁹

3. Plazos para presentar el dictamen ante el Pleno

Como ya se señaló, las comisiones están obligadas a despachar sin dilación los asuntos que se les encomiendan. En caso de que las deliberaciones sobre un asunto se demoren por cualquier motivo, los grupos parlamentarios, o un mínimo de 31 diputados pueden exigir que, transcurridas 10 semanas de sesiones, contadas a partir del traslado de la documentación correspondiente, que la comisión presente un informe

⁷⁸Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 36-37.

⁷⁹Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 104.

sobre el estado de las deliberaciones. Si así lo demanda, dicho informe deberá incluirse en el orden del día del *Bundestag*. De este modo se dispone de un instrumento con el cual las minorías y sobre todo, la oposición, pueden ejercer presión para el examen de un asunto a nivel de comisión. No obstante ese plazo de 10 semanas de sesiones es muy largo y en la práctica suelen transcurrir hasta 6 meses, antes de poder recurrir a este instrumento.

4. Ampliación del plazo de dictamen

Generalmente un proyecto se remite a una Comisión con competencia primaria y a otras comisiones, en razón de competencia secundaria. El **artículo 62** del Reglamento establece que la comisión con competencia primaria ha de someter al *Bundestag* una propuesta de acuerdo concreta-es decir, la aprobación, la aprobación con modificaciones aprobadas por la comisión, o el rechazo del proyecto de ley- y a este propósito está obligada a “tramitar sin demora” el proyecto remitido. Por consiguiente no puede detener un proyecto de ley, sea por razones políticas o por sobrecarga de trabajo, porque de lo contrario, corre el riesgo de que un grupo parlamentario exija, de conformidad con lo establecido en el párrafo (2) del señalado artículo, al cabo de 10 semanas de sesiones un informe de la comisión al Pleno, en el cual habrá de explicar los motivos por los cuales aun no ha tramitado el proyecto, pudiéndose celebrar un debate-con la correspondiente crítica-acerca de dicho informe.

Cuando un proyecto se refiere a varias materias se remite adicionalmente a otras comisiones con competencia secundaria para que participen en la tramitación. Estas comisiones trasladan sus dictámenes sobre el proyecto, acompañados de las enmiendas que consideren pertinentes a la comisión con competencia primaria, que está obligada a tomar en cuenta dichos dictámenes en su informe al Pleno. Este informe es, junto con la propuesta de acuerdo, el resultado de la labor de deliberación a nivel de Comisión y se presenta al Pleno del *Bundestag* para la segunda lectura.

Las comisiones tienen un margen de actuación relativamente amplio para configurar su trabajo y elaborar su orden del día. No obstante, determinadas reglas y trámites rigen para todas ellas. Por ejemplo, para cada proyecto de ley remitido a una comisión se designan los correspondientes ponentes, entre los integrantes de la misma comisión, por regla general a propuesta de los grupos parlamentarios. Esos ponentes son,

junto con el Presidente, los responsables de la marcha e impulso de las deliberaciones; en particular tienen que firmar el informe dirigido al Pleno, conjuntamente con el Presidente de esa Comisión. Los ponentes tienen que enterarse especialmente del contenido y los aspectos políticos esenciales del proyecto y examinar las correspondientes tomas de posición, la literatura técnica en la materia, y las exigencias y deseos de asociaciones y organizaciones interesadas, incluyendo las opiniones de prensa. Asimismo están encargados de mediar entre la marcha de las deliberaciones a nivel Comisión y en los respectivos grupos parlamentarios. Velan por la información recíproca, defienden en sus grupos parlamentarios a conclusiones y resultados intermedios.

5. Voto particular y dictamen de minoría

Si es posible y además, como ya vimos, en el informe de la Comisión respectiva, está obligada a comunicar los puntos de vista de las minorías que eventualmente hayan perdido las votaciones.

6. Formas para resolver el rezago legislativo

No está previsto en primera instancia un mecanismo de ese tipo, dado que por la forma de sesionar del *Bundestag*, resulta muy raro que exista un rezago legislativo.

e. Sesiones en el Pleno

1. Normatividad que regula las sesiones

El Presidente (en funciones) abre la sesión y anuncia el primer punto del orden del día. Si se trata de un proyecto de ley o de una moción, concede la palabra a un miembro del Gobierno con respecto a la presentación del proyecto en cuestión, al diputado(a) que presentó la moción para que la fundamente o, excepcionalmente, al ponente respectivo, siempre y cuando lo pidan. A continuación el Presidente concede la palabra a otros oradores a lo largo del debate.

Por regla general el tiempo total destinado al debate de cada punto se concierta entre todos los grupos parlamentarios en el seno de la Mesa de Edad y a continuación es confirmado por el *Bundestag*. Si excepcionalmente

no se llega a un acuerdo en la Mesa de Edad, el *Bundestag* determina la duración de las deliberaciones, casi siempre tras un breve debate sobre el Reglamento.

La distribución de turnos (tiempo de intervención) de los oradores, entre los distintos grupos parlamentarios se realiza normalmente conforme a un baremo fijo, en función de la relación de fuerzas de los grupos parlamentarios.⁸⁰

2. Lecturas

Casi siempre la **primera lectura** únicamente consiste en un debate sobre cuestiones básicas. En muchos casos este paso se abrevia mediante la remisión directa (“sin debate”) a las comisiones competentes. En las comisiones, órganos especializados por temas o áreas de gobierno, integrados por diputados de todos los grupos parlamentarios, se radiografía el contenido y la incidencia del proyecto de ley, a cuyo efecto se puede acordar asimismo la audiencia de peritos. A continuación el proyecto, casi siempre acompañado de propuestas de enmienda, se traslada al Pleno para proceder a la **segunda lectura**, concluida la cual se pasa a la tercera deliberación y la votación final del proyecto.⁸¹

El **artículo 78** del Reglamento (lectura de proyectos de ley) señala:⁸²

(1) A una iniciativa (proyecto) se le darán tres lecturas; tratados con estados extranjeros y acuerdos similares que regulan las relaciones políticas de la Federación o se refieren a materias de legislación federales (artículo 59, párrafo segundo de la Ley Fundamental), serán en principio leídos dos veces y tres veces sólo por decisión del *Bundestag*; a todos los demás asuntos se les dará, en principio, una lectura. Por lo que se refiere a las leyes presupuestales suplementarias, aplicará la sexta frase del artículo 96, párrafo (1).

(2) Las mociones pueden referirse a una Comisión, sin debate. Se puede tomar votación sobre ellas si no se han distribuido, a menos

⁸⁰En la 16ª Legislatura a los grupos de la CDU/CSU y del SPD les corresponden respectivamente 19 minutos de cada hora de intervención; al FDP 8 minutos y a los grupos de La Izquierda y Alianza 90/Los Verdes 7 minutos respectivamente.

⁸¹Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 117-120

⁸²*Rules of Procedure of the German Bundestag*. NDV, Berlín, 2009 (versión en línea).

que un grupo parlamentario objete, o el 5% de los miembros del *Bundestag*, que deben estar presentes. En todos los demás aspectos, las provisiones sobre las lecturas de iniciativas aplicarán *mutatis mutandi*, a esas mociones.

(3) Cuando las iniciativas, de acuerdo con el párrafo (1) hayan sido leídas dos veces, la provisión concerniente al voto final (artículo 86) será, en adición a las provisiones relativas a la segunda lectura (artículos 81, 82 y 83, párrafo (3), aplicable, *mutatis mutandi* con la lectura final.

(4) Si a un asunto se le da sólo una lectura, el artículo 82, párrafo (1), segunda frase aplicará para las mociones de modificación.

(5) A menos que las reglas de procedimiento prescriba o permitan otra cosa, las lecturas comenzarán como más temprano, al tercer día después de que los documentos hayan sido distribuidos (artículo 123).⁸³

Artículo 79 del Reglamento (Primera lectura de iniciativas): Durante la primera lectura, sólo se mantendrá un debate general bajo la recomendación de la Mesa de Edad (Consejo de los Mayores), o si, antes de que el asunto relevante del orden del día sea anunciado, un grupo parlamentario lo demanda o el 5% de los miembros del *Bundestag*, que deberán estar presentes, o si una decisión sobre estos efectos ha sido tomadas de acuerdo con el artículo 80, párrafo (4). Sólo los principios básicos de la iniciativa serán debatidos. Las mociones sustantivas no podrán moverse.

Artículo 81 del Reglamento (segunda lectura de iniciativas):

(1) La segunda lectura comenzará con un debate general, si éste es recomendado por la Mesa de Edad o demandado por un grupo parlamentario, o por el 5% de los miembros del *Bundestag*, que deberán estar presentes. Comenzará el segundo día después de que la recomendación y el reporte de la Comisión hayan sido distribuidos y antes, sólo si hay una moción de un grupo parlamentario, o del 5% de los miembros del *Bundestag*, dos tercios de los miembros del *Bundestag* presentes así lo deciden; en el caso de iniciativas del Gobierno que hayan sido declaradas urgentes (artículo 81 de la Ley

⁸³Ver la Ley Fundamental, artículo 59, párrafo (2)

Fundamental), podrá ser decidido por una mayoría de los miembros del *Bundestag* acortar ese límite de tiempo. El límite de tiempo previsto en el artículo 20, párrafo (2), 3ª sentencia aplicará para tales mociones.

(2) La segunda lectura abrirá y cerrará con un debate sobre cada cláusula por separado, en el orden en que aparecen en la iniciativa; terminará con un debate sobre la introducción y el título. La votación será tomada después de que cada cláusula haya sido debatida.

(3) El *Bundestag* puede decidir cambiar el orden en que las cláusulas serán debatidas, para debatir dos o más juntas, o debatir partes de la misma cláusula o varias mociones de modificación, relacionadas con el mismo asunto, separadamente.

(4) Algunas de todas las partes de una iniciativa pueden ser votadas en conjunto. Tratados con estados extranjeros y similares tratados, de acuerdo con el artículo 59, párrafo (2) de la Ley Fundamental serán votados como un todo.⁸⁴

Artículo 82 (mociones de modificación y regreso a Comisión en la segunda lectura).

(1) En la segunda lectura, las modificaciones a la iniciativa sólo podrán ser movidas mientras las deliberaciones sobre el asunto que están relacionadas, están en proceso. Dichas mociones serán firmadas por al menos un miembro del *Bundestag* y pueden ser acompañadas con una nota corta explicativa; si no han sido todavía distribuidas serán leídas.

(2) Las mociones con modificaciones a tratados con estados extranjeros y tratados similares que regulan las relaciones políticas de la Federación o se refieren a materias de competencia federal (artículo 59, párrafo (2) de la Ley Fundamental) no serán admisibles.

(3) Mientras a votación de la última cláusula no se haya tomado, una iniciativa, o alguna de sus partes, puede ser referida nuevamente a una Comisión diferente de la original; esto también aplica a aquellas cláusulas de una iniciativa que ya haya sido debatida y votada.⁸⁵

⁸⁴Ver artículo 59, párrafo (2) y artículo 81 de la Ley Fundamental.

⁸⁵Ver artículo 59, párrafo (2) de la Ley Fundamental

Artículo 84 (tercera lectura de iniciativas), del Reglamento. A una iniciativa se le dará la tercera lectura:

- (a) Si ninguna modificación se ha aprobado, inmediatamente después;
- (b) Si se han aprobado enmiendas, en el segundo día después de que se hayan distribuido por escrito dichas enmiendas y sólo antes, si hay una moción de un grupo parlamentario, o del 5% de los miembros del *Bundestag*, o dos tercios de los miembros del *Bundestag* presentes; en caso de leyes del Gobierno Federal que hayan sido declaradas urgentes (artículo 81 de la Ley Fundamental), puede decidirse por una mayoría de miembros el *Bundestag* acortar ese tiempo. El tiempo límite establecido en el artículo 20, párrafo (2), 3ª sentencia aplicará para dichas mociones. La tercera lectura empezará con un debate general sólo si dicho debate no ha sido celebrado en la segunda lectura y ha sido recomendado por la Mesa de Edad o demandado por el 5% de los miembros del *Bundestag*, que deben estar presentes.

3. Asistencia

Según el **artículo 13** del Reglamento:...

(2) Los miembros del Parlamento están obligados a tomar parte en el trabajo del *Bundestag*. En cada día de sesión se pondrá un registro de asistencia, en el cual los miembros anotarán su nombre. La consecuencia para un miembro que falle en ingresar su nombre en el registro y a tomar parte en un voto utilizando tarjetas de votación, con los nombres de cada legislador, serán sancionados conforme a la Ley del estatuto legal de los miembros del Parlamento alemán (*Act on the Legal Status of Members of the German Bundestag*).⁸⁶

4. Modalidades de quórum

El **artículo 45** del Reglamento del *Bundestag* previene que:

1) Existe quórum cuando están presentes en el salón de sesiones más de la mitad de sus miembros.

⁸⁶Ver artículo 38, párrafo 1 de la Ley Fundamental.

(2) Si antes de una votación se expresan dudas sobre la existencia del quórum por parte de un grupo parlamentario, o del 5% de los miembros del *Bundestag*, y este quórum no es confirmado unánimemente por la Mesa o si ésta está de acuerdo con la duda expresada por el grupo parlamentario, se tendrá que ratificar el quórum, conjuntamente con la votación, contando los votos, según el artículo 51, o si se trata de un gran debate, aplicando el procedimiento previsto en el artículo 52. El Presidente puede suspender la votación por un breve período.

(3) Después de que la falta de quórum se ha constatado, el Presidente terminará de inmediato la sesión y el párrafo 5 del artículo 20 aplicará. Cualquier demanda de votación utilizando tarjetas con los nombres de los miembros será aplicable. Para determinar el quórum, las abstenciones y los votos inválidos también contarán.

(4) Independientemente del procedimiento señalado en los párrafos (1) a (3), el Presidente podrá, durante debates prolongados, suspender la sesión con el acuerdo de los grupos parlamentarios, si la Mesa expresa dudas sobre la presencia del 25% de los miembros del Parlamento. El número de miembros será verificado, aplicando el procedimiento señalado en el artículo 52.

5. Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones

La **sección 14** de la Ley que expide el Estatuto del *Bundestag* (reducciones de los estipendios) señala:

(1) Un registro de asistencia será puesto en cada sesión. El Presidente determinará, en consulta con la Mesa de Ancianos, cuales días contarán como días de sesiones y el tiempo durante el cual el registro de asistencia estará disponible. Si un miembro del *Bundestag* no registra su nombre, le serán deducidos 50 euros de sus emolumentos. El monto del descuento se elevará a 100 euros, si un miembro que no tiene permiso de ausencia falla en ingresar su nombre en el registro, el día de una sesión plenaria. El monto de la deducción se reducirá a 20 euros si el miembro del *Bundestag* presenta un certificado médico certificando que estuvo en el hospital o en un sanatorio o tuvo incapacidad temporal.

Durante el período de incapacidad por maternidad, o si un miembro del *Bundestag* tiene un hijo menor de 14 años viviendo con él (ella), que tiene certificado médico de enfermedad y por el que tiene que cuidar

personalmente, porque no hay otra persona responsable disponible, no recibirá descuento por no registrar su asistencia.

(2) Un miembro del *Bundestag* que falle en emitir su tarjeta de voto tendrá 50 euros de deducción de su estipendio mensual. Esto no aplicará, si el Presidente le ha dado permiso de ausentarse, si se le ha hecho la deducción conforme al apartado (1) o bajo las circunstancias descritas en la sexta sentencia del párrafo (1).

6. Medidas disciplinarias

Artículo 40 del Reglamento (suspensión de la sesión). Si disturbios en el *Bundestag* intentan obstruir los asuntos de la Casa, el Presidente puede suspender la sesión por un período específico de tiempo o terminarla. Si no se puede hacer oír, abandonará la silla; esto tendrá el efecto de suspender la sesión. El Presidente convocará nuevamente a la sesión.

Artículo 41 (otras medidas para mantener el orden) del Reglamento.

(1) Las personas que no sean miembros del *Bundestag* y tomen parte en las sesiones y los miembros del público estarán sujetos al poder del Presidente para tomar medidas para mantener el orden.

(2) Cualquier persona en las galerías que exprese aprobación o desaprobación, o se comporte de una manera impropia o desordenada, podrá ser expulsada inmediatamente por orden del Presidente. El Presidente podrá ordenar que las galerías sean abandonadas, en el evento de disturbios que obstruyan la conducción de los asuntos.

f. Debate en el Pleno

1. Normas para el debate

La Ley Fundamental y el Reglamento de la Cámara (*Bundestag*).

2. ¿Desarrollo del debate sobre los dictámenes

En el *Bundestag*, por regla general el tiempo total destinado al debate de cada punto se concierta entre todos los grupos parlamentarios en el seno de la Mesa de Edad y a continuación es confirmado por el Pleno. Si

excepcionalmente no se llega a un acuerdo en dicha Mesa de Edad, el *Bundestag* determina la duración de las deliberaciones por sí mismo, casi siempre tras un breve debate sobre el Reglamento.

Dentro de este marco los grupos parlamentarios deciden por sí mismos sus oradores y la duración de las intervenciones de cada uno, sobre un asunto determinado. Las (os) secretarías (os) de cada grupo comunican el tiempo establecido al Presidente (en funciones), que debe atender esas propuestas.

El Presidente (en funciones) establece, con arreglo a las disposiciones de la Mesa de Edad y de los grupos parlamentarios- el orden de intervención de los oradores y las oradoras. El Reglamento de la Cámara enumera los criterios que debe observar para este propósito.

En virtud del artículo 43, párrafo 2, frase segunda, de la Ley Fundamental, los miembros del Gobierno Federal y del *Bundesrat* tienen en principio un derecho de intervención ilimitado. Pero en la práctica, el tiempo de sus intervenciones se descuenta del turno del grupo parlamentario respectivo, de forma que por regla general no se altera la proporción entre los tiempos de intervención de los grupos parlamentarios.

El Presidente (en funciones) establece, -con arreglo a las disposiciones arriba mencionadas de la Mesa de Edad y los grupos parlamentarios- el orden de intervención de los(as) oradores(as). El Reglamento de la Cámara enumera los criterios que debe observar para este propósito.⁸⁷

Una tarea importante del Presidente consiste en supervisar que se cumplan los tiempos de intervención de cada orador. Si un diputado rebasa su turno, el Presidente, tras indicar una sola vez al orador que concluya, le retirará la palabra.

Transcurrido el tiempo total dedicado a deliberar sobre un asunto, el Presidente, una vez terminada la exposición del(a) último(a) orador(a), dará por terminado el debate y, por regla general, someterá a votación el asunto respectivo. Por supuesto que el *Bundestag* tiene plena libertad para acordar la prolongación del debate si lo considera necesario, pero en la práctica esto apenas ocurre.

Concluido el tiempo para las deliberaciones, el Presidente ya no puede autorizar nuevas intervenciones sin la aprobación de la Cámara. En caso de

⁸⁷“A estos efectos debe guiarse por la preocupación de que el debate se desarrolle de forma adecuada y conveniente, respetando las distintas orientaciones partidistas en las intervenciones y las réplicas, y la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios; en particular, tras una intervención de un miembro o delegado del Gobierno Federal habrá de tener la palabra una opinión discrepante.”

que excepcionalmente no se haya fijado la terminación del debate, el Presidente está obligado a conceder la palabra a todos los diputados que lo soliciten, hasta que concluyan todas las intervenciones solicitadas, o un grupo parlamentario solicite el aplazamiento o la terminación del debate. Si se solicitan ambas cosas, la terminación prevalece sobre el aplazamiento. No obstante, la petición de terminación sólo puede someterse a votación una vez que todos los grupos parlamentarios hayan tenido al menos una vez el uso de la palabra (sea como fuere, hace años que estas figuras no se utilizan).

3. Alusiones personales y rectificación de hechos

Mediante las llamadas *declaraciones sobre alusiones* los diputados pueden replicar a las alusiones hechas en el debate sobre su persona o rectificar sus propias exposiciones. Por regla general, en estos casos la palabra se concede después de la terminación, interrupción o aplazamiento de un debate. No obstante, el Presidente puede conceder la palabra durante el propio debate para que la (el) diputada (o) objeto de la alusión pueda replicar directamente.

4. Reservas sobre los dictámenes aprobados

Terminado el debate los diputados pueden hacer *declaraciones sobre las votaciones* para motivar su voto. Por regla general el Presidente ha de autorizar este tipo de declaraciones antes de la votación. La declaración en cuestión sólo es admisible con respecto a la votación final de un asunto. Si se presenta por escrito se incorpora al anexo el acta taquigráfica.

Todos los diputados del *Bundestag* pueden presentar **enmiendas** al texto de la moción presentada por la Comisión respectiva. Cada enmienda puede fundamentarse y debatirse y a continuación se procede a la votación. En caso de aprobarse una enmienda, la propuesta de la Comisión debe someterse a votación en la redacción modificada.

5. Mociones en el debate

Por último, antes de pasar al orden del día, el Presidente, una vez terminada, suspendida o aplazada una deliberación, puede conceder la palabra para formular declaraciones fuera del orden del día. Estas

declaraciones han de comunicársele previamente por escrito. La declaración no debe referirse a un punto del orden del día, sino que únicamente brinda la oportunidad de comunicar un hecho, exponer unas circunstancias o presentar una posición personal sobre una manifestación hecha fuera de la Cámara en relación con el diputado respectivo o con un acontecimiento político.

El Reglamento emplea el término “declaración” en un sentido distinto en relación con el examen de las propuestas de acuerdo de la Comisión Mixta (Comisión de Mediación) y de las objeciones del *Bundesrat*. En ambos casos sólo pueden hacerse declaraciones, quedando excluido expresamente el debate previo a la votación. La duración de estas declaraciones no está limitada, aunque en la práctica son de cinco minutos. La diferencia con respecto a las intervenciones en los debates estriba en que sólo ha de exponerse la posición del grupo parlamentario con respecto a la propuesta de mediación o la objeción del *Bundesrat*, sin poder hacer referencia a las declaraciones de los demás grupos parlamentarios (sobre la importancia de estos trámites ver el capítulo dedicado al proceso legislativo).⁸⁸

El límite temporal de los cinco minutos se aplica a varias modalidades de declaraciones que pueden realizar los diputados dentro o fuera de un debate. Por ejemplo, el Presidente concede prioritariamente la palabra en relación con *mociones sobre el Reglamento*. Esas propuestas tienen que referirse a aspectos reglamentarios del asunto objeto de debate o al orden del día. Es decir, el uso de la palabra en relación con el Reglamento se refiere exclusivamente a cuestiones de procedimiento: la materia objeto de debate no debe abordarse. No obstante, a menudo es difícil separar lo procedimental de lo material.

Terminado el debate, los diputados pueden hacer *declaraciones sobre las votaciones* para motivar su voto. Por regla general el Presidente ha de autorizar este tipo de declaraciones antes de la votación. La declaración en cuestión sólo es admisible con respecto a la votación final de un asunto. Si se presenta por escrito se incorpora al anexo el acta taquigráfica.

⁸⁸Hermann J. Schreiner y Susanne Linn. *Así trabaja el Bundestag alemán*. NDV (*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006, pp. 57-58.

g. Votación en el Pleno

1. Procedimiento en las votaciones

Artículo 48 (Reglas para la votación) del Reglamento.

(1) El voto se expresará mostrando las manos o parándose o sentándose. El voto final sobre una iniciativa, después de la tercera lectura (artículo 86), se tomará al pararse o sentarse.

(2) A menos que la Ley Fundamental, una ley federal o este Reglamento provean de otra manera, las decisiones se tomarán por mayoría simple. Un empate se considerará voto negativo.

(3) Si bajo las provisiones de la Ley Fundamental, una ley federal o este Reglamento, una decisión o una elección requieren una mayoría específica, el Presidente expresamente manifestará que la aprobación ha contado con dicha mayoría.⁸⁹

Elecciones por voto secreto.

(1) Cuando una ley federal o este Reglamento prevean una elección en el *Bundestag* utilizando papeletas oficiales, el voto será secreto. Las papeletas serán entregadas solo antes de que inicie la votación (cuando el nombre de cada miembro sea dicho). Para asegurar la secrecía serán utilizadas cabinas para votar. Las papeletas marcadas serán puestas dentro de un sobre, que será inserto en las urnas provistas para tal efecto.

(2) La sección 56, párrafo (6), subpárrafo (4) del Código Federal Electoral será aplicable *mutatis mutandi*.⁹⁰

Artículo 51 del Reglamento (conteo de votos).

(1) Si la mesa no está de acuerdo con el resultado de una votación, una verificación se realizará. Si después la mesa todavía no está de

⁸⁹Ver artículo 42, párrafo (2) y artículo 121 (mayoría de miembros) de la Ley Fundamental.

⁹⁰Esta norma establece que la Junta Electoral rechazará al votante que haya marcado su papeleta o la haya introducido en el sobre, antes de entrar a la cabina para votar.

acuerdo, los votos se contarán nuevamente. Si la mesa así lo dispone, el conteo se llevará a efecto como lo establece el párrafo (2).

(2) El “salto del carnero” es una modalidad de votación. Si la Presidencia de la sesión no se pone de acuerdo sobre el resultado de una votación “abierta” en el Pleno (por ejemplo cuando los diputados votan a mano alzada o levantándose de sus escaños), se aplica este sistema, consistente en que todos los diputados tienen que abandonar la sala y volver a entrar por las denominadas “tres puertas de votación” (sí, no, abstención). Dos secretarios apostados en cada una de las puertas cuentan el número de diputados votantes a medida que van pasando, con lo cual se logra un escrutinio inequívoco. El Presidente y los secretarios votarán públicamente y el Presidente anunciará el resultado.

La expresión “salto del carnero” procede de un cuadro que estaba colgado sobre una puerta de votación de antiguo Reichstag, que representaba a Polifemo, el cíclope de la mitología griega, contando a sus carneros.⁹¹

Artículo 52 del Reglamento (uso de tarjetas de votación con los nombres de los miembros). Una votación utilizando tarjetas de votación con el nombre de cada parlamentario puede ser demandada, bien por un grupo parlamentario o por el 5% de los miembros del *Bundestag*, que estarán presentes antes de que la votación se declare abierta. Los secretarios recogerán las tarjetas de votación, que tendrán los nombres de los parlamentarios y la expresión SÍ, NO o Me Abstengo, y las pondrán en las urnas previstas para tal efecto. Posteriormente a que las papeletas hayan sido colectadas, el Presidente declarará cerrada la votación. Los secretarios contarán los votos. El Presidente anunciará el resultado.

Artículo 53 del Reglamento (inadmisibilidad de votación utilizando tarjetas con los nombres de los parlamentarios). Una votación utilizando tarjetas con los nombres de los parlamentarios no se llevará a cabo en los siguientes casos:

(a) el fortalecimiento de una Comisión;

⁹¹Datos. El *Bundestag* de un vistazo. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006, p. 35.

- (b) el acortamiento de un plazo límite;
- (c) el tiempo de una sesión y el orden del día;
- (d) la suspensión de una sesión;
- (e) la suspensión o clausura de un debate;
- (f) la separación de una pregunta en partes;
- (g) la referencia de un asunto o negocio a una Comisión.

Artículo 86 del Reglamento (votación final). La votación sobre una iniciativa tendrá lugar después de la conclusión de la tercera lectura. Si la decisión tomada en la segunda lectura permanece sin cambio, la votación final será tomada inmediatamente. Si se hicieron modificaciones, la votación final se suspenderá hasta que las decisiones se hayan agrupado y distribuido si así lo demanda un grupo parlamentario o el 5% de los miembros del *Bundestag*, que estarán presentes. Ningún voto final separado será tomado sobre tratados con estados extranjeros o tratados similares.

2. Casos que requieren mayoría calificada

El **artículo 42** [Publicidad de las sesiones, principio mayoritario] de la **Ley Fundamental** señala: ⁹²

(1) Las sesiones del *Bundestag* son públicas. A petición de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal podrá excluirse la presencia de público si así lo decide una mayoría de dos tercios. La votación de esa moción se hará en sesión no pública.

(2) Las resoluciones del *Bundestag* requieren la mayoría de los votos emitidos siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa. El reglamento interno puede admitir excepciones relativas a las elecciones que deba celebrar el *Bundestag*.

(3) Los informes verídicos sobre sesiones públicas del *Bundestag* y de sus comisiones quedan exentos de toda responsabilidad.

Como puede verse, la regla es la mayoría simple y sólo excepcionalmente la Ley Fundamental establece una mayoría calificada.

⁹²Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

C. Observaciones del Ejecutivo y publicación de la Ley o decreto

1. Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones

El Ejecutivo alemán es bicéfalo, al contrario del mexicano, que es unipersonal.⁹³

Según el párrafo 1) del a. 77 de las Ley Fundamental. “las leyes federales serán aprobadas por el *Bundestag*. No obstante, hoy aproximadamente las $\frac{2}{3}$ de los proyectos de ley son presentadas por el gobierno.”⁹⁴

El **artículo 122** (transmisión de leyes aprobadas) señala:

(1) El Presidente del *Bundestag* enviará, sin dilación alguna una ley adoptada al *Bundesrat* (artículo 77, párrafo (1), segunda frase de la Ley Fundamental.

(2) El Presidente transmitirá una copia de la ley aprobada al Canciller Federal y al ministro responsable, notificándoles de la fecha en que la ley adoptada haya sido enviada al *Bundesrat*, de acuerdo con el artículo 77, párrafo (1) segunda frase de la Ley Fundamental.

(3) Cuando sean descubiertos errores mecanográficos u otros errores obvios en el texto de una ley aprobada por el *Bundestag*, antes de ser enviada al *Bundesrat*. (1) El Presidente, puede, en acuerdo con la Comisión responsable, corregir el error. Cuando la ley ya haya sido enviada al *Bundesrat*, de acuerdo con el párrafo (1), el Presidente, después de haber obtenido el consenso de la Comisión respectiva, podrá llamar la atención del Presidente del *Bundesrat* sobre ese error y solicitar que se corrija en el curso del proceso legislativo. El canciller Federal y el Ministro responsable serán notificados de esta solicitud.

⁹³Algunos autores argumentan que nada en la Ley Fundamental sugiere que el Presidente deba someterse a las directrices del Gobierno y pueda, en consecuencia negarse a la firma de un acto legislativo, disfrutando en tal caso del derecho de veto, o rechace aprobar el nombramiento de algún miembro del gabinete propuesto por el Canciller. Hasta el momento, ningún Presidente ha realizado tales actos y por tanto no se ha juzgado la constitucionalidad de los mismos. Aún así, en algunos casos el Presidente ha procedido a la firma de alguna ley solicitando a los partidos políticos que remitan el texto al Tribunal Constitucional para comprobar su constitucionalidad. El caso más reciente es el de la Ley de Inmigración, que fue declarada nula, no por su contenido, sino por la forma en que se aprobó.

⁹⁴Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., p. 83. No olvidemos que el gobierno se forma a partir de la mayoría en el *Bundestag*.

Además la **Ley Fundamental** establece dos mecanismos adicionales: ⁹⁵

Artículo 67 [Moción de censura constructiva]:

(1) El *Bundestag* sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elije por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido.

(2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.

Artículo 68 [Cuestión de confianza, disolución del *Bundestag*]:

(1) Si una solicitud del Canciller Federal de que se le exprese la confianza parlamentaria, no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del *Bundestag*, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal, podrá disolver el *Bundestag* en un plazo de veintiún días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el *Bundestag*, por mayoría de sus miembros, elija otro Canciller Federal.

(2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.

El **artículo 82** [Expedición, promulgación y entrada en vigor de las disposiciones jurídicas] de la Ley Fundamental establece:

(1) Las leyes adoptadas de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley Fundamental, después de ser refrendadas, serán expedidas por el Presidente Federal y publicadas en el Boletín Oficial Federal. Los decretos serán promulgados por la autoridad que los dicte, y publicados en el Boletín Oficial Federal, siempre que no existan otras disposiciones legales al respecto.

(2) Toda ley y todo decreto deberán determinar el día de su entrada en vigor. A falta de tal disposición, entrarán en vigor el decimocuarto día después de la fecha en que fuere emitido el correspondiente Boletín Oficial Federal.

⁹⁵Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

Respecto de las leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat*, pueden también exigir la convocatoria de la Comisión Mixta, el *Bundestag* y el Gobierno Federal. Acudiendo a dicha Comisión, los dos últimos pueden evitar que un proyecto se frustre en el *Bundesrat*.⁹⁶

De conformidad con el a. 58 de la Ley Fundamental, el refrendo consiste en la firma del ministro federal competente y del Canciller Federal. Una vez refrendada, la ley se envía al Presidente para que la firme y publique en el Boletín Oficial Federal.⁹⁷

2. Procedimiento cuando el Ejecutivo no publica una ley aprobada

La **Ley Fundamental** no le reconoce derecho de veto al Presidente Federal, como el que tienen por ejemplo, el presidente de los EUA u otros presidentes contra las leyes aprobadas por los órganos parlamentarios. Aunque confirma los acuerdos parlamentarios y los nombramientos propuestos por el gobierno, solo comprueba su correcta adopción conforme a las disposiciones de la **Ley Fundamental**.

No obstante, el **artículo 81** [Estado de emergencia legislativa] de la Ley Fundamental establece:

(1) Si en el caso previsto en el artículo 68 el *Bundestag* no fuere disuelto, el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*, declarar el estado de emergencia

⁹⁶Hermann J. Schreiner y Susanne Linn, ob. Cit., pp. 122-123. si un proyecto de Ley remitido desde el *Bundestag* no convence al *Bundesrat*, este puede convocar al Comité de Mediación, cuya función principal será llegar a un acuerdo, eliminando para ello las posibles diferencias de opinión entre las dos Cámaras sobre el contenido de dicho proyecto. El Comité de Mediación es un comité permanente conjunto en el cual el *Bundestag* y el *Bundesrat* son representados por igual. Cada uno de los 16 estados tiene un asiento. Los 16 asientos ocupados por los miembros del *Bundestag* son distribuidos entre los partidos políticos que lo forman, de forma proporcional. Las reuniones son moderadas por uno de los dos presidentes del comité, cada uno de ellos miembro de una Cámara. Ambos se rotan la presidencia del comité por intervalos de 3 meses. Se trata de facilitar el acuerdo. Este Comité se constituye en cada legislatura del *Bundestag* y coincide su duración con ésta. Sólo se reúne cuando lo solicita el *Bundesrat*, el *Bundestag* o un gabinete en conexión con un proyecto de Ley específico. En caso de que el *Bundestag* y el *Bundesrat* no estén de acuerdo en materia legislativa, se puede convocar el Comité de Mediación, cuya tarea será llegar a un acuerdo. Sus reuniones son estrictamente confidenciales. Las decisiones de Comité son tomadas por votación mayoritaria y sólo puede hacer recomendaciones. No tiene, pues, ningún poder de reforma del contenido de un proyecto de Ley.

⁹⁷Ver a. 58 de la Ley Fundamental (versión en línea).

legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente. Ello rige también para un proyecto de ley que hubiese sido rechazado a pesar de que el Canciller Federal lo hubiese presentado juntamente con la cuestión a que se refiere el artículo 68.

(2) Si después de haberse declarado el estado de emergencia legislativa, el *Bundestag* rechazare nuevamente el proyecto de ley o lo aprobase en una versión declarada inaceptable por el Gobierno Federal, el proyecto será convertido en ley en tanto lo apruebe el *Bundesrat*. Ello rige también en el caso de que el proyecto no fuera adoptado por el *Bundestag* dentro de las cuatro semanas siguientes a la nueva presentación.

(3) Durante el mandato de un Canciller Federal, cualquier otro proyecto de ley rechazado por el *Bundestag* podrá asimismo ser adoptado, según los apartados 1 y 2, dentro de un plazo de seis meses después de la primera declaración del estado de emergencia legislativa. Vencido el plazo, no podrá volverse a declarar el estado de emergencia legislativa durante el período de funciones del mismo Canciller Federal.

(4) La Ley Fundamental no podrá ser reformada ni derogada ni suspendida total o parcialmente por una ley adoptada en las condiciones del apartado 2.

3. Mecanismo del Ejecutivo para publicar una ley sin aprobación del Parlamento

Recordemos que el Ejecutivo federal alemán es bicéfalo, por lo que no podría existir tal mecanismo, como sucede en el caso Ejecutivos unipersonales. El **artículo 78** de la Ley Fundamental [Adopción de las leyes federales] preceptúa:⁹⁸

Un proyecto adoptado por el *Bundestag* se convertirá en ley si el *Bundesrat* lo aprobare o si no hiciere uso de la facultad que le confiere el artículo 77, apartado 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, apartado 3, no expresare su oposición o la retirare, o si la oposición fuere rechazada por el *Bundestag*.

⁹⁸Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006 (versión en línea).

El Presidente federal (no el canciller) sanciona y promulga las leyes.

Palabras finales

El estudio del Parlamento alemán podría llevarnos varios capítulos más, por ende este debe considerarse un análisis introductorio de algunas de las características del sistema parlamentario de ese país, que como hemos visto, resulta muy ilustrativo y mucho puede ayudarnos, en nuestro país, a modernizar y perfeccionar instituciones, y prácticas parlamentarias.

Bibliografía

Act of the legal status of the german Bundestag (version en línea).

Datos. El Bundestag de un vistazo. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006.
Gesetzgebung. Von der Idee zum Gesetz. *Stichwort. Deutsches Bundestag*
(versión en línea).

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. *Deutsches Bundestag*,
Berlín, 2006 (versión en línea).

Perspectivas. Panorama de Berlín. *Deutsches Bundestag*, Berlín, 2006.

Rules of Procedure of the German Bundestag. NDV, Berlín, 2009 (versión en
línea).

Schreiner, Hermann J., y Linn, Susanne. **Así trabaja el Bundestag alemán.** NDV
(*Neue Darmstädter Verlangsanstalt*), Deutschland, 2006.

Vistas. Un recorrido por el barrio parlamentario. *Deutsches Bundestag*, Berlín,
2006.

Páginas de Internet consultadas

Alemania reforma su federalismo. www.dw-world.de/dw/article/0,,2075302,00.html (acceso el 12/10/10).

Deutsche Länder. www.de.all-biz.info/regions (acceso el 15/10/10).

www.eluniversal.com.mx/notas/723080.html (acceso el 13/01/11).

La actualidad de Alemania. Economía.

www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../economia.html (acceso el 20/11/10).

La actualidad de Alemania. Geografía.

www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../geografia.html (acceso el 20/11/10).

La actualidad de Alemania. Población.

www.tatsachen-ueber-deutschland.de/.../poblacion.html (acceso el 20/10/10).

www.bundestag.de (acceso el 3/10/2010).

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.**

El caso de España.⁹⁹

ANGÉLICA HERNÁNDEZ REYES*

⁹⁹ A lo largo del presente texto se utilizarán las siguientes abreviaturas:

Art.: Artículo.

Arts.: Artículos.

CE: Constitución española.

RC: Reglamento del Congreso de los Diputados.

RS: Reglamento del Senado.

*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Introducción

La Constitución española (1978) prevé un Parlamento bicameral. Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el

Senado, que representan al pueblo español, las cuales cuentan con atribuciones primordiales, entre las que destacan: ejercer la potestad legislativa del Estado; aprobar sus presupuestos; autorizar la formación del Gobierno; puede provocar su cese; controlar la acción del Gobierno; conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos legislativos. El Congreso de los Diputados se rige, por lo dispuesto en la Constitución y en su Reglamento.

El Congreso está integrado por un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, debiendo la ley electoral concretarse a este número. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985, ha fijado en 350 el número de miembros de la Cámara.

Los Diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La circunscripción electoral es la provincia. La elección circunscripciones provinciales es un instrumento para la formación del órgano de representación de la voluntad del pueblo español. En la ley electoral se asignan dos escaños a cada una de ellas y se distribuye los demás en proporción a la población respectiva. Ceuta y Melilla eligen un representante cada una.

A su vez, dentro de cada circunscripción la elección se verifica por un sistema proporcional, de tal forma que cada lista obtiene un número de escaños en función de los votos recibidos.

El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, por lo que en consecuencia, se renueva en su totalidad el Congreso cada cuatro años.

Finalmente, comentaremos que los Diputados y los Senadores, disponen de dos importantes prerrogativas, que la Constitución les reconoce, no con carácter de privilegio personal, sino para proteger el ejercicio de sus funciones. Inviolabilidad e inmunidad son garantías institucionales de las Cámaras, de las que gozan sus miembros en cuanto participan en el desarrollo de las funciones constitucionalmente asignadas al Congreso de los Diputados.

La inviolabilidad afecta a las opiniones manifestadas y a los votos emitidos en el ejercicio del cargo representativo y supone la irresponsabilidad por los mismos; sin embargo, esta irresponsabilidad no tiene carácter absoluto, sino sólo en relación a terceros extraños a la Cámara. En el ámbito interno, el Diputado está sujeto a las normas de

disciplina parlamentaria que, de acuerdo con el Reglamento, aplican el Presidente y la Mesa de la Cámara.

La inmunidad cubre los actos realizados por el Diputado durante el período de su mandato y supone la prohibición de ser inculcado o procesado sin la previa autorización del Congreso, y que su detención tan sólo sea posible en caso de flagrante delito.

Los Diputados perciben una asignación económica con cargo al presupuesto de la Cámara, teniendo derecho, asimismo, a otras ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.¹⁰⁰

Respecto del procedimiento legislativo español, indicaremos que tiene las siguientes fases:

- ✓ Toma en consideración y publicación: Una vez presentada la iniciativa se publica en el periódico oficial. Si los que la inician son los Diputados, las Asambleas de las Comunidades Autónomas o los ciudadanos, deben remitirse el texto al Gobierno, a fin de que se manifiesten al respecto, su conformidad o no a la tramitación implicara aumento o disminución de los créditos y de los ingresos presupuestarios. El Gobierno tiene un plazo de treinta días para manifestarse, si no lo hace, la proposición de ley, podrá incluirse en el orden del día que corresponda para su toma en consideración.¹⁰¹
- ✓ Enmiendas: Al mismo tiempo de la publicación de un proyecto de ley, o después de la toma en consideración, se abre un plazo de quince días para presentar enmiendas, que pueden ser a la totalidad (se formulan por los Grupos Parlamentarios) o parciales al articulado.
- ✓ Debate en el Pleno (en su totalidad): Concluido el plazo para las enmiendas, se puede producir un primer debate en sesión plenaria si se presentan enmiendas a la totalidad del proyecto. Este debate tiene un carácter eventual, ya que sólo se realiza cuando se formula una de estas enmiendas. Si se aprueba una enmienda a la totalidad, el proyecto se

¹⁰⁰ Congreso de los Diputados, *Funciones, Funciones y normas*, [citado el 7 de Marzo de 2011], España, disponible en línea:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1

¹⁰¹ Consiste en un debate y votación sobre su oportunidad y principios, pretendiendo constituirse en un filtro preliminar a fin de eliminar las iniciativas que no resulten procedentes. De este trámite están excluidos los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciban del Senado.

entiende rechazado. En caso contrario, se remite el proyecto a la comisión competente para que se continúe con su trámite.

✓ **Deliberación en Comisión:** Una vez en la Comisión competente, esta designa a la ponencia¹⁰², la cual se reúne a puerta cerrada, para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe dirigido a la Comisión. Esta etapa representa una oportunidad para los Diputados y Grupos parlamentarios de estudiar más a fondo el proyecto. Concluido el informe de la ponencia, inicia el debate en Comisión. Una vez concluido el debate, la Comisión emite un dictamen con el texto que propone. Las enmiendas que no hayan sido aceptadas por los grupos parlamentarios, pueden conservarlas para su posterior discusión y votación en el Pleno.

✓ **Sesión Plenaria:** Una vez incluido en el orden del día del Pleno, se abre una discusión sobre el proyecto y sus enmiendas mantenidas. El debate comienza con la presentación del texto por un miembro del Gobierno (si corresponde a la iniciativa de éste) y con la que del dictamen hace un Diputado de la Comisión. Una vez hecha la presentación, el debate se rige por lo que disponga el Presidente del Congreso, escuchadas la Mesa y la Junta de Portavoces. Esta fase plenaria se omite en numerosos casos, merced a la aplicación del procedimiento especial de competencia legislativa plena de Comisión, que determina que tras su aprobación por la Comisión el proyecto de ley pase directamente al Senado.

✓ **Debate votación sobre los votos y enmiendas del Senado:** El Senado tiene facultad para aprobar, en relación con los textos legislativos remitido por el Congreso, vetos sobre las enmiendas ya sea en su totalidad o al articulado, los cuales deben someterse a una aprobación ulterior del Congreso de los Diputados, que decide así sobre el texto definitivo. En el caso del veto, se somete a ratificación el texto original aprobado por el Congreso, necesitándose a este efecto el voto de la mayoría absoluta de Diputados dentro de los dos primeros meses, o la mayoría simple una vez transcurrido este plazo. Las enmiendas del Senado al articulado, sólo necesitan la mayoría simple para su aceptación por la Cámara y su consiguiente incorporación al texto definitivo.

✓ **Sanción y publicación oficial de las leyes:** Una vez que el Congreso se ha manifestado sobre las enmiendas o vetos del Senado, la ley queda aprobada, haciéndose definitivo su texto. La ley debe someterse acto

¹⁰² Órgano reducido de composición plural.

seguido a los trámites de sanción y promulgación por el Rey y a su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado.¹⁰³

Finalmente, comentaremos que el Derecho Parlamentario español contempla procedimientos legislativos especiales, siendo estos: los proyectos de leyes orgánicas, los Presupuestos Generales del Estado, los Estatutos de Autonomía, la reforma constitucional, la competencia legislativa plena de las comisiones y la lectura única.

El Congreso de los Diputados interviene en otra serie de decisiones de gran importancia para el Estado: convalida o deroga los decretos-leyes dictados por el Gobierno por razones de extraordinaria y urgente necesidad; autoriza conjuntamente con el Senado, la prestación del consentimiento para que el Estado pueda obligarse por medio de tratados o convenios internacionales; compete la celebración de un referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia; autoriza al Gobierno para disponer una prórroga del estado de alarma previamente declarado, para determinar sus efectos, su ámbito territorial y duración ; y, declara por mayoría absoluta de sus miembros y a propuesta exclusiva del Gobierno el estado de sitio.¹⁰⁴

A continuación, por medio de una serie de preguntas y respuestas, daremos un panorama más detallado sobre el funcionamiento de las Cortes Generales en España.

I. CONGRESO

❖ **Facultades del Congreso.**

- ✓ Participar en la elaboración del Estatuto de las distintas Comunidades Autónomas y en la aprobación del mismo (Arts. 146 y 151 CE).
- ✓ Interponer recurso de inconstitucionalidad (Art. 162 CE).

¹⁰³ Congreso de los Diputados, Funciones, *Funciones legislativas*, [citado el 7 de Marzo de 2011], España, disponible en línea: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1/FLeg

¹⁰⁴ Congreso de los Diputados, Funciones, *Funciones legislativas*, [citado el 7 de Marzo de 2011], España, disponible en línea: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1/FControl

- ✓ Proponer, y en su caso aprobar, la reforma constitucional (Art. 167 CE).
- ✓ Participar en los nombramientos que establece la propia Constitución (Arts. 122 y 159 CE).

❖ **Sesiones del Congreso en una sola Asamblea.**

La Constitución española prevé en su artículo 74.1 que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales, los supuestos de sesión conjunta de los Plenos de ambas Cámaras se refieren a las competencias no legislativas atribuidas a las Cortes Generales, las cuales comprende:

- a) La provisión a la sucesión de la Corona en el caso de que se hayan extinguido todas las líneas llamadas en derecho (57.3)
- b) La resolución sobre la expresa prohibición de matrimonio de personas con derecho a la sucesión en el trono (57.4)
- c) El reconocimiento de la inhabilitación del Rey para ejercer su autoridad (59.2)
- d) El nombramiento de Regente o Regentes (59.3)
- e) El nombramiento del tutor del Rey menor (60.1)
- f) El juramento y la proclamación del Rey (61.1)
- g) El juramento del Príncipe heredero (61.2)
- h) El juramento del Regente o Regentes (61.2)
- i) La autorización del Rey para que declare la guerra o haga la paz (63.3)

Por su parte, el artículo 76 indica que las Cortes Generales en su caso y de manera conjunta, pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Las conclusiones no son vinculatorias para los Tribunales, ni afectan a las resoluciones judiciales, pero si será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

Finalmente, comentaremos que el artículo 72.2 reza que las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

❖ **Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.**

Facultades del Congreso de los Diputados:

- Aprobar o rechazar el candidato propuesto por el Rey para Presidente del Gobierno (Art. 99 CE).
- Votar la confianza o adoptar una moción de censura contra el Gobierno (Art. 112 y 113 CE).
- Convalidar o derogar los Decretos-Leyes que el Gobierno haya adoptado como disposiciones legislativas provisionales, en caso de extraordinaria o extrema necesidad (Art. 86 CE).
- Autorizar al Gobierno para la prórroga del estado de alarma y para la declaración del estado de excepción y de sitio (Art. 116 CE).
- Plantear la iniciativa para acusar al Presidente del Gobierno o a los demás miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del estado (Art. 102 CE).

Facultades del Senado:

- ❖ Ser una Cámara de representación territorial (Art. 69 CE).
- ❖ Aprobar por mayoría absoluta, las medidas propuestas por el Gobierno para obligar a las Comunidades Autónomas, a cumplir sus obligaciones o para reprimir actuaciones que atenten gravemente el interés de España (Art. 155 CE).
- ❖ Aprobar por excepción al procedimiento legislativo ordinario con prioridad al Congreso los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

II. EL PLENO DE CADA CÁMARA

❖ **Competencia.**

El artículo 66 de la Constitución española de 1978, señala como funciones genéricas de las Cortes Generales las siguientes:

- Representar al pueblo español.
- Ejercer la potestad legislativa del Estado.

- Aprobar los Presupuestos Generales del Estado.
- Controlar la acción del Gobierno.
- Las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Los dictámenes de las diferentes comisiones, son sometidos a discusión y votación en el Pleno, en esta fase pueden mantener enmiendas que no hayan sido aceptadas por la Comisión, por el texto alternativo mantenido por la enmienda, o por un texto de transacción.

Las competencias específicas de las Cortes Generales, las podemos clasificar de la siguiente manera:

A. Función legislativa.

Es la principal función, se ejerce en los términos del Título III de la Constitución y del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado, la cual desarrollaremos a continuación.

Se habla del ejercicio de una potestad por un poder constituido, no por el poder constituyente en el pleno ejercicio de su soberanía, por ello, el ejercicio de la potestad legislativa está siempre sometido a la supremacía de la Constitución. De otro modo, las Cortes Generales estarían ejerciendo de facto un poder constituyente para el que no están habilitadas salvo que ejerciten las competencias y procedimientos del Título X de la Constitución.

Por otro lado, esta potestad legislativa no es exclusiva de las Cortes Generales; el Gobierno puede ejercerla por delegación de las propias Cortes (art. 82), o bien como consecuencia del despliegue de competencias propias (art. 86), a través de Decretos-leyes. En este tenor de ideas, la potestad legislativa de las Cámaras encuentra su límite dentro de la propia Constitución, el Gobierno tiene atribuida su competencia en el marco de condiciones limitadas y sometidas, en todo caso, a una ulterior convalidación del Congreso de los Diputados.

España cuenta con un sistema constitucional territorialmente descentralizado y plural, las Cortes Generales gozan de la potestad legislativa del Estado, pero no de toda la potestad legislativa dentro del Estado. Es decir, las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), disfrutan también de una potestad legislativa propia (art. 152.1 y 153 a. etc.), que desarrollan las correspondientes Asambleas Legislativas. Por ello, existe un sistema de

relaciones internormativas entre el derecho del Estado y el de las Comunidades Autónomas, lo cual no significa la superioridad jerárquica de un ordenamiento sobre otro, sino la necesidad de perfilar el sistema competencial que determinará, en última instancia, la capacidad del Estado o de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la potestad legislativa. Y esto siempre que no tenga que acudir de manera coordinada y concurrente al ejercicio de esta potestad (p.e.: en el caso de los Estatutos de Autonomía).

B. Función Presupuestaria.

Otra función primordial de los Parlamentos, es la de aprobar créditos o allegar recursos financieros para el Poder Ejecutivo. En este tenor de ideas, la Constitución española otorga a las Cortes Generales competencia para aprobar los Presupuestos, al establecer el artículo 134.1 “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”.

Para tales efectos, la legislación establece requisitos y condiciones específicas (art. 134), y la disciplina sustancial de los Presupuestos se localiza en la Ley General Presupuestaria.

C. Función de Control.

Una acción muy importante de los Parlamentos es controlar la acción del Gobierno. El Gobierno español surge de la confianza del Congreso de los Diputados, y debe de conservar la confianza durante el ejercicio de su función, tal como lo establece el artículo 99:

“Artículo 99: Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma

propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.

Adicionalmente, se permite que el Parlamento vigile y controle la acción del Ejecutivo, en virtud de que éste responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados, tal como lo prescribe el artículo 108:

“Artículo 108: El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.”

Para ejercer esta función de control, la Constitución prevé en su Título V diversos mecanismos como preguntas, interpelaciones, peticiones de información, etc., que los Reglamentos parlamentarios se han preocupado de desarrollar extensamente.

En el Derecho Parlamentario español, la función de control es tan relevante para el debido desarrollo de la dinámica constitucional, que en relación con las preguntas e interpelaciones, el propio texto constitucional en su art. 111.1 ordena que “para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal”.

Sabemos, que el principio mayoritario de los sistemas democráticos, significa que las leyes sean el producto de la voluntad de las fuerzas mayoritarias que ejercen la potestad legislativa, en el caso de la función de control, siendo la titularidad de las Cámaras en su conjunto, el ejercicio real corresponde a la minoría, lo que no impide por ejemplo, que los diputados o senadores de la mayoría no puedan formular preguntas o interpelaciones, pero el verdadero ímpetu de la función de control se sitúa en los partidos de oposición.

D. Otras funciones.

Estas se encuentran contempladas en el artículo 66.2, siendo "las demás competencias que les atribuya la Constitución", es decir, aquellas que no son las funciones clásicas o típicas de las Cortes Generales.

En este orden de ideas, se pueden concentrar importantes funciones que la misma Constitución da a las Cámaras, por ejemplo, las relacionadas con la reforma constitucional (arts. 167 a 169); las de designación o propuesta de miembros de otros órganos constitucionales (art. 122.2, art. 159); o de relevancia constitucional (art. 54); o aquellas competencias relacionadas con la Corona (arts. 57.3; 57.4; 59.2; 59.3; 60.1; 61.1; 61.2 y 61.3).

❖ **Resoluciones.**

A continuación enlistamos los artículos de la Constitución española, que hacen referencia a las resoluciones del Pleno:

1. El artículo 90, indica que aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la **deliberación** de éste.

El Senado puede dentro del plazo de dos meses, **oponer su veto o introducir enmiendas** al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las **enmiendas**, aceptándolas o no por mayoría simple.

El plazo de dos meses de que el Senado dispone para **vetar o enmendar** el proyecto, se reducirá en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

1. El artículo 99 indica que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Este candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados, el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, **otorgare su confianza a dicho candidato**, el Rey le nombrará Presidente.

2. El artículo 151, apartado 2.4, indica que si el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. En este caso, los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un **voto de ratificación**. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

Enseguida enlistamos los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados, que hacen referencia a las resoluciones del Pleno:

3. El artículo 52 prescribe que las **conclusiones** de las comisiones de investigación aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

4. El artículo 63 establece diversas excepciones para que las Sesiones del Pleno sean públicas, entre ellas indica que cuando se debatan **propuestas, dictámenes, informes o conclusiones** elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados que no afecten a las incompatibilidades parlamentarias.

2. El artículo 65 indica que de las sesiones del Pleno o de Comisiones, se levantará una **acta** que contendrá una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias producidas y acuerdos adoptados.

3. Por su parte, el art 117 prescribe que los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de conclusión del **dictamen**, mediante escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberán comunicar los **votos particulares** y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno.

4. En tanto, el artículo 118 señala que el debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno haga un miembro del mismo y por la que del **dictamen** haga un Diputado de la Comisión, cuando

así lo hubiere acordado ésta. Estas intervenciones no deberán exceder de quince minutos.

La Presidencia de la Cámara, escuchadas la Mesa y la Junta de Portavoces, puede:

1º. Ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las **enmiendas** o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

2º. Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.

Durante el debate la Presidencia podrá admitir **enmiendas** que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige.

a) El artículo 132 indica que, en el supuesto de que el Senado opusiera su **veto** o introdujera **enmiendas** a un proyecto o proposición de Ley Orgánica, se procederá conforme al procedimiento legislativo común con dos salvedades:

1º. La **ratificación** del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

2º. El texto resultante de la incorporación de **enmiendas** introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado.

1. El artículo 144, prevé que recibida la comunicación del Gobierno dando cuenta de la aprobación de un proyecto de Estatuto en referéndum, se someterá a **voto de ratificación** por el Pleno del Congreso, tras un debate que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

2. El artículo 171.6. regula el **otorgamiento de la confianza** al candidato presidencial y su **nombramiento** como Presidente del Gobierno.

6. Finalmente, los artículos 204 y 205, regulan el **nombramiento** de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional; así como el **nombramiento** de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial, respectivamente, que se acordarán por el Pleno de la Cámara.

En lo que se refiere a las minutas de la colegisladora el Reglamento contiene un apartado “Deliberación sobre acuerdos del Senado (arts. 120 a 123), de los que se destaca que:

a) Una vez aprobado un **proyecto de ley** por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en la tramitación ante la Cámara, al Presidente del Senado (Art. 120).

b) Los proyectos de ley que sean aprobados por el Congreso y **vetados o enmendados** por el Senado deben ser sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara (Art. 121).

c) Si el Senado hubiera opone su veto a un proyecto de ley, el debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad. Una vez concluido el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará **levantado el veto**. Si no obtuviese la mayoría, se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograse mayoría simple de los votos emitidos, quedará **levantado el veto**; en caso contrario, el proyecto resultará **rechazado** (Art. 122).

d) Las **enmiendas** propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación y quedarán incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos (Art. 123).

❖ Período ordinario y número de sesiones.

De conformidad con lo que establece el artículo 73.1 de la Constitución española, establece que las Cámaras se deben reunir anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio.

Respecto a cuántas sesiones lo conforman, de conformidad con lo que señala en su libro Fernando Santaolalla “Derecho Parlamentario español”, se concluye que puede variar el número de sesiones de cada periodo: “La práctica desarrollada desde la entrada en vigor de la C.E. ha consistido en estimar hábiles desde el día primero de los meses de febrero y septiembre, según se trate, hasta el último de los meses de junio y diciembre. Puede entenderse surgida una costumbre constitucional en el sentido amplio indicado. Ahora bien, esta costumbre deberá ser observada en la medida que los Reglamentos de las Cámaras, o acuerdos adoptados en virtud de los mismos, no dispongan otra cosa”.¹⁰⁵

Por su parte, los Reglamentos de las Cámaras contienen un criterio flexible, el cual se encuentra establecido en el art. 36.1. a) Reglamento del Senado, que da a la Mesa de la Cámara alta, la función de concretar las fechas de inicio y término de los períodos de sesiones del Senado. En cuanto al Reglamento del Congreso de los Diputados, en el artículo 61.1 reitera el sentido del precepto constitucional, y otorga a la Mesa de la Cámara la facultad de aprobar, una vez escuchada la Junta de Portavoces, los calendarios de actividad del Pleno y de las Comisiones (art. 31.1.6), si bien ello no altera el hecho de que los períodos de sesiones comenzarán el 1 de febrero y el 1 de septiembre, para concluir el 30 de junio y 31 de diciembre respectivamente, al margen de la obiedad señalada en cuanto al modo en que el inicio del primero y el final del último períodos de sesiones de cada legislatura vienen predeterminados por las correspondientes convocatorias electorales.

En cuanto a la Junta de Portavoces, esta ha tomando acuerdos en diversas legislaturas, que han venido estableciendo la práctica parlamentaria, respecto del calendario de actividades para cada período de sesiones.

En conclusión, podemos decir que el calendario de sesiones plenarias, se aprueba al inicio de cada período de sesiones, para enseguida aprobar el

¹⁰⁵ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Edit. Espasa Universidad, Madrid, España, 1990, p. 101.

calendario de Comisiones y de la Comisión de Control Parlamentario de RTVE.

❖ **Días y horario de las sesiones.**

En el Congreso de los Diputados, se prevé la celebración de tres sesiones plenarias al mes, procurando dejar libre la primera semana, a menos que concurran otras circunstancias. Así, a fin de que cada sesión se celebre de martes a jueves inclusive, es preferible evitar la convocatoria de sesiones plenarias en semanas en las que alguno de tales días tenga carácter festivo, o, si está prevista la celebración de elecciones autonómicas, ya sean con carácter general o parcial, la cortesía parlamentaria ha instaurado la costumbre de no celebrar sesión plenaria durante la semana anterior para facilitar el desarrollo de la campaña electoral correspondiente.

En lo que respecta al Senado, la práctica es celebrar sesión plenaria dos semanas de cada mes, en semanas alternas, estando la actividad parlamentaria de la Cámara alta singularmente determinada por el hecho de que la tramitación de las iniciativas legislativas ha de someterse a los plazos previstos en el art. 90 CE, dependiendo además su inicio en la citada Cámara del momento en el que el Congreso le remita aquéllas, circunstancia que necesariamente ha de ser tenida en cuenta en la aprobación de los correspondientes calendarios de actividad¹⁰⁶.

En este sentido, el artículo 62 del RC reza:

“Artículo 62

1. Las sesiones, por regla general, se celebrarán en días comprendidos entre el martes y el viernes, ambos inclusive, de cada semana.

2. Podrán, no obstante, celebrarse en días diferentes de los señalados:

1º. Por acuerdo tomado en Pleno o en Comisión, a iniciativa de sus respectivos Presidentes, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Cámara o de la Comisión.

2º. Por acuerdo de la Mesa del Congreso, aceptado por la Junta de Portavoces”.

En relación a los horarios de sesiones, no existe regulación al respecto.

¹⁰⁶ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, España, Portal de la Constitución, Constitución española, artículo 73, sinopsis, disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=73&tipo=2>

❖ **Períodos extraordinarios.**

En la mayoría de los parlamentos del mundo, los períodos extraordinarios de sesiones se convocan para atender asuntos cuya urgencia o importancia, no soporte su aplazamiento hasta el siguiente periodo ordinario. En este sentido, el artículo 73.2 de la Constitución española, establece que las Cámaras pueden reunirse en sesiones extraordinarias cuando lo solicite el Gobierno, la Diputación Permanente o la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Se deben convocar sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

Para algunos autores, el texto de este artículo es muy claro, que habla de sesiones extraordinarias y no faculta para la celebración de "períodos extraordinarios de sesiones", sino sólo la eventual celebración de sesiones extraordinarias, cuya duración se vincula al agotamiento del orden del día para el cual ha sido convocada, ya abarque éste una mañana, un día o varios días. Sin embargo, Fernando Santaolalla advierte que éstas sesiones extraordinarias a las que se refiere la Constitución española, se debe entender como periodo extraordinario de sesiones, pues si se convoca para discutir y aprobar un determinado proyecto legislativo, deberán reunirse ponencias y comisiones, abrirse plazos de enmiendas y todo ello, no se puede circunscribir a una sesión extraordinaria¹⁰⁷.

Finalmente, cabe señalar que, mientras la Constitución prevé la coincidencia temporal de los periodos ordinarios de sesiones de ambas Cámaras -sin perjuicio de como se concreten sus respectivos calendarios de actividad parlamentaria-, las sesiones extraordinarias se vinculan a las solicitudes que presenten los sujetos legitimados en cada una de ellas, de forma que la actividad en los meses de enero, julio y agosto se desarrolla de forma totalmente independiente en el Congreso de los Diputados y en el Senado, habiéndose acuñado, no obstante, la práctica de que las Comisiones Mixtas puedan celebrar sesiones extraordinarias en cualquiera de ambas Cámaras y a petición del Gobierno, o de la Diputación Permanente o la mayoría absoluta, también de cualquiera de ellas.

¹⁰⁷ SANTAOLALLA, *Op. Cit.*, p. 102.

III. COMISIONES Y SUBCOMISIONES

✓ Tipos de Comisiones y sus características.

Las Comisiones están formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que indique la Mesa del Congreso, una vez escuchada la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de estos grupos en la Cámara (Art. 40.1 RC).

Los Grupos Parlamentarios tienen la facultad para sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso. Se prevé la posibilidad de sustituirlo para un determinado asunto, debate o sesión; la comunicación se puede hacer de manera verbal o escrita al Presidente de la Comisión y si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitirá como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido (Art. 40.2 RC).

Las Comisiones, eligen de entre sus miembros una Mesa, que estará compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (Art. 41 RC).

El proyecto y proposición de ley pasa el examen y votación en las comisiones correspondientes según la materia. En ellas se debaten las enmiendas al texto que hayan presentado los diputados o grupos parlamentarios. La Comisión designa una Ponencia que elabora un informe sobre el texto y sobre las enmiendas. Como consecuencia de la discusión, la Comisión elabora un texto (dictamen) que es sometido a discusión y votación en el Pleno.

Estas Comisiones han sido clasificadas por los autores en comisiones en permanentes y no permanentes. Respecto de las primeras, indican que de acuerdo con el artículo 50 del Reglamento del Senado, se constituyen para una legislatura, y las segundas, son las que se crean para un trabajo en concreto, extinguiéndose al finalizarse el trabajo encomendado y en todo caso, al concluir la legislatura (Art. 51 RC). Las comisiones se subclasifican en:

✓ Comisiones Permanentes.

- Comisiones Legislativas: Se encuentran mencionadas en el artículo 75.2 de la Constitución española, siendo aquellas en las que las Cámaras

pueden delegar la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, con las limitaciones del párrafo 3 del mismo artículo “quedan exceptuados... la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado”, y siempre con la facultad del Pleno de la Cámara respectiva de recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

Estas comisiones legislativas pueden ser tasadas o abiertas.

- **Tasadas:** Son aquellas que se enlistan en el artículo 46.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, a saber: Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia; Interior; Defensa; Economía y Hacienda; Presupuestos; Fomento; Educación y Deporte; Trabajo e Inmigración; Industria, Turismo y Comercio; Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; Política Territorial; Cultura; Sanidad, Política Social y Consumo; Vivienda; Ciencia e Innovación; Igualdad; y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- **Abiertas:** De conformidad con lo establecido en el artículo 50.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el Pleno de la Cámara a propuesta de la Mesa, y una vez escuchada la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que se adopte el acuerdo.

Aquí debemos mencionar, que dentro de las comisiones legislativas, es de gran importancia la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, la cual fue creada en 1994, para encaminar a la Cámara alta hacia su papel constitucional de Cámara de representación territorial (art. 69 de la Constitución). Se integra por el doble de miembros de cada grupo parlamentario que en las demás comisiones del Senado (art. 51.3 del Reglamento del Senado). Tiene funciones consultivas y deliberantes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento del Senado.

- **Comisiones no legislativas:** Son aquellas que, aun teniendo el carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de las leyes. También se clasifican en tasadas y abiertas:

1. Tasadas: son las que están enlistadas en los Reglamentos parlamentarios, de acuerdo con el artículo 46.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, son aquellas que deban constituirse por disposición legal¹⁰⁸, siendo la de Reglamento; Estatuto de los Diputados; y, Peticiones. Respecto del Senado, son las que señala el artículo 49.3 de su reglamento: Reglamento; Incompatibilidades; Suplicatorios; Peticiones; Asuntos Iberoamericanos; y Nombramientos.

2. Abiertas: Son las creadas en el Congreso por el pleno de conformidad con el artículo 50.1 de su Reglamento, o las constituidas por la ley en cualquiera de las Cámaras (arts. 46.2 RC, 49.2 RS), ejemplo de estas últimas son la Comisión de Control Parlamentario de RTVE (arts. 26 y 20 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radio y la Televisión); la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados (art. 7 de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados) o la Comisión de Cooperación Internacional para el desarrollo (art. 15.3 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el desarrollo).

- Comisiones Mixtas: Estas comisiones se constituyen de acuerdo a lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución española y en las leyes, o cuando así lo acuerde cualquiera de las Cámaras, son creadas con un objetivo particular por las leyes o por acuerdo de las propias Cámaras (art. 46.2 y 50 RC; 49.2 y 57 RS). En este tenor de ideas, podemos citar a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Defensor del Pueblo, creada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo; la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas); Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (Disposición adicional primera Ley 13/1986, de 14 de abril, de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica); y Comisión Mixta para la Unión

¹⁰⁸ Esto ocurre con la Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo, dispuesta por el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril, relativa a este órgano constitucional. Sin embargo, no todas las Comisiones así creadas tienen que ser permanentes pueden ser también temporales.

Europea (Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea).

Estas comisiones mixtas, de conformidad con lo que prescribe la Constitución en su artículo 76.1, también pueden ser de investigación.

- **Comisiones conjuntas:** Son aquellas que conocen de los asuntos en que existiesen dos o más Comisiones competentes, constituyéndose con miembros de éstas últimas, designados proporcionalmente a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios. En la práctica el procedimiento es muy inusual. Se encuentran reguladas en los artículos 53 del RC y 58 del RS.

✓ Comisiones No Permanentes.

Han sido definidas como aquellas creadas para un trabajo en concreto y por lo tanto, se extinguen al extinguirse la materia para la cual fueron creadas, y en todo caso, al concluirse la legislatura. Su manifestación más característica de estas comisiones temporales es la de investigación, pero al mismo tiempo, el artículo 53 del RC regula la creación de otras Comisiones No Permanentes distintas a las de investigación. Estas últimas pueden establecerse por acuerdo de la Mesa del Congreso, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, y previa audiencia de la Junta de Portavoces; sin embargo, sus funciones no están bien determinadas en la legislación. En la práctica, se han comportado como Comisiones de estudio de diversos problemas, con límites poco definidos en relación con las Comisiones de investigación, al no aparecer el criterio para la opción por una u otra modalidad.

Finalmente, señalaremos respecto de las comisiones de investigación es un importante instrumento de control político y los reglamentos tanto de los diputados como de los senadores establecen las reglas para su organización y funcionamiento. En este sentido, se pueden crear Comisiones de investigación para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público.

A lo largo de la historia del Derecho Parlamentario español, se han constituido numerosas Comisiones de investigación y en alguna ocasión se constituyó una Comisión de investigación conjunta sobre los hechos derivados del proceso tóxico debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina, cuyas conclusiones se aprobaron en junio de 1982; también han existido otras Comisiones conjuntas de estudio,

con diferente naturaleza, como la Comisión Congreso-Senado para seguimiento del Campeonato Mundial de Fútbol-82, la cual no emitió dictamen, y la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado, de carácter no permanente, para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que conllevará la no exigencia de la prestación del servicio militar obligatorio, cuyo dictamen se aprobó el 28 de mayo de 1998, por el Pleno del Congreso, y el 9 de junio del mismo año, por el del Senado.

Respecto a su funcionamiento, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso indica que las Comisiones de investigación deben elaborar un plan de trabajo y puede nombrar Ponencias al interior de su seno y requerir la presencia, de cualquier persona para ser oída, lo que se hace a través de la Presidencia. La Presidencia, de conformidad con el apartado 3 de este precepto, puede dictar las oportunas normas de procedimiento, una vez escuchada a la Comisión. Las decisiones de las Comisiones de investigación se adoptarán aplicando el criterio del voto ponderado. Por su parte, el Reglamento del Senado (artículo 60.1), prevé que estas Comisiones una vez constituidas, elaboren un plan de trabajo fijando sus actuaciones y plazos, añadiendo que informarán periódicamente a la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento de dicho plan.

Las sesiones preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las Ponencias que se creen al interior del seno de la comisión de investigación, no serán públicas (art. 64.4 del RD). También se consideran secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión. Por otro lado, se ajustan al régimen ordinario, que implica sesiones no públicas a las que, sin embargo, pueden asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social, las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas, salvo algunas excepciones que señala el propio reglamento (cuando la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente; y, cuando, a juicio de la Comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas). En el Senado se permite la asistencia de los representantes acreditados de los medios de comunicación social, salvo que las sesiones o algunos puntos de ellas tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones que afecten a Senadores o

cuando, sin afectar a estos temas, así se acuerde por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión (art. 75 RS).

Los artículos 60.2 del Reglamento del Senado y el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso, indican que las Comisiones de investigación pueden requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser escuchada. Tales comparecencias se ajustarán a lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución y responderán a los siguientes requisitos:

- a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.
- b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

De manera adicional a lo que señala la Constitución, existe la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, cuyo ordenamiento indica en los artículos 1 a 3, la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros que residan en España, de comparecer personalmente a requerimiento de las Comisiones de investigación, aunque también se prevé que las Mesas de las Cámaras velarán por que en estas comparecencias queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

✓ **Facultades de las Comisiones y subcomisiones.**

El Derecho Parlamentario español prevé solo comisiones y subcomisiones. Al respecto, el artículo 75.1 de la Constitución española prescribe que las Cámaras funcionaran en Pleno y por Comisiones, elevando a rango constitucional el reconocimiento de las funciones que realizan al interior de las Cámaras, reconociéndoles así su papel esencial dentro del trabajo parlamentario, pero da la libertad a los Reglamentos para que indiquen su número y entidad, sin embargo, si menciona cuales son las

funciones de las Comisiones Legislativas Permanentes (art. 75.2 CE) y también se refiere a la Comisión Constitucional en el Congreso (art. 151.2 CE).

En este tenor de ideas, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece en sus arts. 40 a 45 y el Reglamento del Senado en los artículos 49 a 54 y 61 a 68, su regulación en torno a la forma en que deben funcionar (composición proporcional relativa a la importancia numérica de los grupos parlamentarios; régimen de sustitución; asistencia de los miembros del Gobierno; elección de sus Mesas; convocatoria; competencia; asesoramiento por los Letrados).

El Reglamento del Congreso de los Diputados establece una clara distinción entre Comisiones permanentes y no permanentes, y de las primeras, las legislativas y no legislativas. Respecto de las legislativas, en la actualidad son 14 y su número y denominación varían cada Legislatura en función de los Departamentos Ministeriales existentes. Y las no legislativas son las de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Peticiones; a las que se puede añadir la Comisión Consultiva de Nombramientos, y aquellas creadas en virtud de disposición legal que así lo prevea, por ejemplo, la Comisión de control parlamentario de RTVE, la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados, a esta Comisión se remite asimismo el art. 11 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, Comisión que no debe confundirse con los Diputados con acceso a Secretos Oficiales, en la medida en que la reunión de los mismos no constituye una Comisión; Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, y la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Finalmente, el artículo 50 del Reglamento del Congreso, contempla las Comisiones Permanentes, que son las que no necesariamente tienen que constituirse tras la renovación de las Cámaras, pero que son creadas por las mismas con vocación de permanencia durante toda la legislatura. En la actualidad, son: las Comisiones Mixtas para el Estudio del Problema de las Drogas y de los Derechos de la Mujer. También, dentro de las Comisiones no permanentes creadas para la ejecución de una tarea concreta y tras cuya finalización se extinguen (art. 51 RC), se distinguen las Comisiones de Investigación (art. 52 RC) y otras Comisiones no permanentes, cuya creación corresponde a la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 53 RC), en la presente legislatura, la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo, y las Comisiones no permanentes sobre

seguridad vial y prevención de accidentes de tráfico y para las políticas integrales de la discapacidad. Asimismo, con carácter no permanente ha sido creada la Comisión Mixta de ambas Cámaras sobre Juventud.

El Reglamento del Senado distingue entre Comisiones Permanentes constituidas para una legislatura, y de Investigación o Especiales constituidas hasta finalizar los trabajos para los que fueron creadas (art. 50 RS). Dentro de las Comisiones Permanentes, se enmarcan las Comisiones Legislativas (actualmente son 16); y las no legislativas: Reglamento, Incompatibilidades, Suplicatorios, Peticiones, Asuntos Iberoamericanos, la Sociedad de la Información y del Conocimiento, de Nombres y de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I). En la VIII Legislatura, existe en el Senado una comisión especial (art. 59 RS) de estudio para erradicar el racismo y la xenofobia del deporte español.

Junto a las Comisiones Mixtas ya referidas es preciso recordar las que eventualmente se constituirían en los supuestos previstos en los artículos 74.2 y 167.1 CE.

El texto constitucional español, contempla la posibilidad de delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes, la aprobación definitiva de iniciativas legislativas, exceptuando una serie de materias y facultando al Pleno para poder recabar en cualquier momento el debate y votación de la iniciativa delegada.

Finalmente, comentaremos que las subcomisiones son reguladas por la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996¹⁰⁹, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara, en la que se destaca, entre otras cosas que:

- a. El Pleno podrá acordar la creación de Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara, para la realización de un informe sobre asuntos concretos.
- b. El acuerdo del Pleno se adoptará, sin debate previo, a propuesta de la Comisión en la que aquélla haya de constituirse.
- c. La iniciativa para que una Comisión proponga al Pleno la creación de una Subcomisión, puede ser presentada por un Grupo parlamentario o por la quinta parte de los miembros de la Comisión. Dicha iniciativa será examinada y votada por la Comisión, pudiendo los Grupos

¹⁰⁹ Publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Congreso, Serie E, núm. 32, de 27 de junio de 1996)

parlamentarios intervenir para fijar su posición por un tiempo máximo de diez minutos.

d. La Comisión, en su propuesta de creación, someterá a la aprobación del Pleno la composición, las reglas de organización y funcionamiento, y el plazo de finalización de los trabajos de la Subcomisión que será de seis meses desde el acuerdo de creación.

e. Cada Subcomisión elevará su informe, para su aprobación, a la correspondiente Comisión.

f. Los Grupos parlamentarios que discrepen de dicho informe podrán presentar votos particulares, que serán también objeto de debate y votación por la Comisión.

g. El informe de la Subcomisión, los votos particulares, y el texto aprobado por la Comisión serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales".

h. De manera excepcional, la Mesa podrá acordar, a propuesta de la Comisión y previa audiencia de la Junta de Portavoces, que el informe de una Subcomisión sea objeto de debate en el Pleno de la Cámara.

✓ Tipos de resoluciones.

Las comisiones en el Congreso de los Diputados, emiten **informes, actas, dictámenes, y conclusiones**, de conformidad con lo que establecen su propio reglamento en los siguientes artículos:

De conformidad con el artículo 52.4, en relación a las Comisiones de investigación las **conclusiones** de estas Comisiones deberán plasmarse en un **dictamen** que será discutido en el Pleno de la Cámara. Las **conclusiones** del Pleno serán publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al Gobierno.

El artículo 65, determina que de las sesiones de las Comisiones se levantará **acta**, que contendrá una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias producidas y acuerdos adoptados, las que serán firmadas por uno de los Secretarios, con el visto bueno del Presidente, y quedarán a disposición de los Diputados en la Secretaría General del Congreso. Si no se produce reclamación sobre su contenido dentro de los diez días siguientes, se entenderá aprobada; en caso contrario, se someterá a la decisión del órgano correspondiente en su siguiente sesión.

El precepto 69, indica que ningún debate puede comenzar sin la previa distribución, a todos los Diputados con derecho a participar en la Comisión, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del **informe, dictamen o documentación** que haya de servir de base en el mismo.

En este mismo tenor de ideas, el artículo 113.1 del RC indica que una vez finalizado el debate la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que redacte un **informe** en el plazo de quince días.

El artículo 115, indica que el Presidente de la Comisión, podrá establecer el tiempo máximo de la discusión para cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra, y el total para la conclusión del **dictamen**.

Y el artículo 116, indica que el **dictamen** de la Comisión, se remitirá al Presidente del Congreso a efectos de la tramitación subsiguiente que proceda.

El artículo 119, determina que concluido el debate de un proyecto, la Mesa de la Cámara podrá por iniciativa propia o a petición de la Comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión, con el único fin de que en el plazo de un mes, haga la redacción de manera armónica. El **dictamen** redactado, se someterá a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación.

En lo que se refiere al Senado, las resoluciones que se contemplan son **dictámenes, informes y conclusiones**, de conformidad con lo que establece su propio reglamento:

El artículo 16, indica que la Comisión de Incompatibilidades emitirá un **dictamen** sobre la situación de cada uno de los Senadores con arreglo a la legislación vigente en la materia, pudiendo informar en dictamen de lista cuando no se proponga alguna incompatibilidad.

El artículo 56, apartado b) del RS, contempla como función de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, realizar un **informe** acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado.

Por su parte, el artículo 60.3 prevé la publicación de las **conclusiones**, "salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas". El apartado 4 regula el debate en Pleno del **informe** de las Comisiones de investigación, contemplando dos turnos a favor y dos en contra y las intervenciones de los Grupos que lo soliciten, sin que pueda exceder de quince minutos el tiempo asignado en cada caso. Ambos reglamentos incorporan la disposición constitucional de que las

conclusiones de las Comisiones de investigación no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales (arts. 52.4 RC y 60.3 RS).

Finalmente, comentaremos que el Senado tiene una norma supletoria de la Presidencia sobre el sistema de votación en el Pleno de los **dictámenes** de la Comisión de Suplicatorios, de 9 de octubre de 2007.

IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVO

A. Procedimiento Legislativo.

a. Programación.

Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras.

De conformidad con el Reglamento del Congreso de los Diputados, el trabajo legislativo se procura ajustar a la agenda legislativa, al indicar que corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces (Art. 31.1 y 31.6)

Más adelante, el artículo 67.2 establece que el orden del día de las Comisiones será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso.

Por su parte el Reglamento del Senado, en el artículo 36.1, apartado b) señala que corresponde a la Mesa, determinar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones.

Organización y modificación del Orden del Día.

El artículo 67 del RC establece los lineamientos para el orden del día, siendo estos:

- En el Pleno, el orden del día será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

- En las Comisiones, el orden del día será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, tomando en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso
- El Gobierno podrá pedir que en una sesión específica, se incluya un asunto que tenga el carácter de prioritario, y siempre que se haya cumplido los trámites reglamentarios para que esté en condiciones de ser incluido en el orden del día.
- Los Grupos Parlamentarios o el Gobierno, podrán solicitar a la Junta de Portavoces que por razones de urgencia y unanimidad, se incluya en el orden del día de un determinado asunto, aunque no se hubiese cumplido todavía con los trámites reglamentarios.

El artículo 68 del RC señala los supuestos en que el orden del día del Pleno puede ser alterado, lo que se verá en la pregunta siguiente.

Temas distintos al Orden del Día.

El reglamento del Congreso de los Diputados indica en el artículo 68, que el orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

Respecto de las Comisiones, indica que puede ser alterado por acuerdo de ésta, a propuesta de su Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados miembros de la misma.

El artículo concluye indicando que ambos casos, cuando se trate de incluir un asunto, éste tendrá que cumplir con los trámites reglamentarios para tales efectos.

Trabajo legislativo y concordancia con la Agenda Legislativa.

Como ya se comentó, el Reglamento del Congreso de los Diputados, señala que el trabajo legislativo se procura ajustar a la agenda legislativa, al indicar que corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período

de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces (Art. 31.1 y 31.6

En este mismo orden de ideas, el artículo 67. 2 establece que el orden del día de las Comisiones será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso.

En el Senado, el Reglamento determina en el artículo 36.1, apartado b), que corresponde a la Mesa, determinar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones.

b. Iniciativa.

187. Normatividad y criterios sobre la estructura de las iniciativas.

No existe disposición legal al respecto y no se obtuvo información de que en la práctica parlamentaria, se siga un criterio específico para estructurar las iniciativas. Sin embargo, el artículo 109 del RC señala que los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.

2. Iniciativa preferente.

El Congreso de los Diputados convalida o deroga los decretos-leyes dictados por el Gobierno por razones de extraordinaria y urgente necesidad, lo que realiza de manera directa el Pleno de la Cámara dentro de los treinta días siguientes a su promulgación. No obstante, esta función es asumida por la Diputación Permanente cuando el Congreso esté disuelto o haya expirado su mandato.

3. Iniciativa popular.

Si, de conformidad con los artículos 87.3 de la Constitución española y 108.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, habrá una ley orgánica regule las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, para lo que se exige no menos de 500,000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias

propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Posteriormente, el artículo 77 de la propia Constitución señala que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. Estas peticiones las Cámaras las remitirán al Gobierno, quien está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

El Reglamento del Congreso de los Diputados, solo contiene un artículo sobre la iniciativa popular, siendo este el 127, en el que se determina que dichas iniciativas deben ser examinadas por la Mesa del Congreso, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si son cumplidos, su trámite se ajustará a lo previsto en el artículo 126 del RC, siendo este:

“Artículo 126:

1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:

1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.

2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

4. Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

5. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto

para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno”.

2. Retiro de las iniciativas.

El artículo 128 del Reglamento del Congreso, determina que el Gobierno puede retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta.

La iniciativa que sea retirada tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Si ya fue adoptado, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno (art. 129 RC).

El Reglamento del Senado también contempla la retirada de iniciativa en el artículo 127.

c. Trabajo en Comisiones.

Normas para el trabajo en Comisiones.

Si, a continuación enlistamos las normas que regulan el trabajo de las diferentes clases de comisiones en el Derecho Parlamentario español:

Normas interpretativas y supletorias vigentes del Reglamento del Congreso de los Diputados:

1. Resolución de la Presidencia, de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del reglamento.
2. Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 29 de mayo de 1990, sobre tramitación de iniciativas a las que se refiere el acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso en la sesión del día 13 de febrero de 1990 sobre atribución a la Comisión del Estatuto de los Diputados de facultades para investigar asuntos de interés público relacionados con el tráfico de influencias.
3. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara.

4. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 21 de diciembre de 1998, sobre la utilización de documentos audiovisuales en las Comisiones.

Normas y Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado:

- Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992, reunidas en sesión conjunta sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo (modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 25 de mayo de 2000).
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007, sobre la regulación del control parlamentario ejercido por la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades.
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, reunidas en sesión conjunta, de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado.
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

Calendario de reuniones.

El artículo 67.2 del RC, señala que el orden del día de las Comisiones deberá ser fijado por su respectiva Mesa, de conformidad con el Presidente

de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso.

Sin embargo, en la práctica “las sesiones de las Comisiones pueden tener lugar cualquier día de la semana, si bien generalmente se celebran los martes y miércoles, por la mañana, y los jueves por la tarde. La convocatoria es notificada personalmente a los miembros de la Comisión con antelación suficiente. Salvo casos excepcionales, todos los viernes queda definitivamente cerrado el programa de reuniones y ordenes del día de la semana siguiente. Dicho programa se traslada a los Grupos Parlamentarios y a los centros de información de la Cámara y puede ser consultado directamente en las bases de datos y en la página web de la Cámara (<http://www.congreso.es>)”.¹¹⁰

Las subcomisiones encuentran su regulación en la “Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara”, en donde en su artículo cuarto, indican que la convocatoria y el orden del día de sus reuniones deben ser acordados por el Presidente de la Comisión, a propuesta de los miembros de la Subcomisión.

Facultades plenas de las Comisiones.

Sí están previstas en el Derecho Parlamentario español, están reguladas en los artículos 148 y 149 del RC, al señalar que el acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presume para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo 149 RC.

El artículo 149 determina que el Pleno de la Cámara puede recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, de conformidad con lo que establece el propio artículo 112 del Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno puede pedir la aprobación final, a propuesta de la Mesa, una vez escuchada

¹¹⁰ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Guía de funcionamiento*, VII Legislatura, Madrid, 2000, p. 15.

la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.

Por otro lado, las Comisiones carecen de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara.

El procedimiento para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley, será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

Comisiones unidas.

No existe un procedimiento especial para que estas comisiones trabajen, les aplican las reglas para las comisiones ordinarias, pero si están previstas en ambos reglamentos. De conformidad con el artículo 58 del Reglamento del Senado, son aquellas que se formen con miembros de dos o más comisiones competentes por razón de la materia. En el Senado se constituirán por la Mesa de la Cámara, mientras que en el Congreso de los Diputados su creación podrá acordarse por la Mesa de Cámara, a iniciativa propia, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 53 RC).

Conferencia de Comisiones de las Cámaras.

El Reglamento del Congreso señala en la Tercera disposición final que en los asuntos que se requieran sesiones conjuntas o constitución de órganos mixtos del Congreso y Senado, se estará a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, en lo que se refiere a las Cortes Generales, sin perjuicio de aplicar el Reglamento del Congreso, en todo lo no previsto por aquél o que requiera tramitación o votación separada por el Congreso de los Diputados.

Quórum.

De conformidad con el artículo 40 del RC, las Comisiones están formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que indique la Mesa del Congreso, una vez escuchada la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios cuentan con la facultad para sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a la Comisión, por otros del mismo Grupo, previa comunicación escrita al Presidente del Congreso. Se permite la sustitución para un determinado asunto, debate o sesión, en este caso la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión y si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitirá como miembro de la Comisión, de manera indistinta, al sustituto o al sustituido.

En lo que se refiere al quórum, el artículo 79 de la Constitución española, prevé que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Estos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable. En consecuencia, son dos los requisitos para la validez de los acuerdos adoptados: la reunión reglamentaria y asistencia de la mayoría de los miembros.

Por su parte, el artículo 82 del Reglamento del Senado prevé que no se establece "quórum de presencia" alguno para que el Pleno o las Comisiones inicien sus sesiones, sin perjuicio del quórum establecido para la adopción de acuerdos. De manera implícita, el artículo 78 del Reglamento del Congreso, señala que cuando tras señalar que la presencia de la mayoría de los miembros se requiere para la adopción de acuerdos, advierte que tal presencia ha de verificarse en el momento de la votación o celebrada ésta.

En las Comisiones, el régimen de sustituciones y suplencias facilita la consecución del quórum, estando en ambos casos determinado el número de miembros en el acuerdo adoptado al efecto al inicio de la legislatura (arts. 40 y 56 RC y 45 y 51 RS), pues como lo señala Santaolalla: "Es más, tan omnímoda es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución solo exige para el caso de que sea definitiva, pues cuando la misma fuese solo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente al sustituto o al sustituido. El uso relativamente frecuente de las sustituciones viene propiciado por el número de Comisiones existente y la dilatada dimensión de las mismas, lo que hace

que sus miembros se vean convocados simultáneamente a dos o más. Pero ello constituye una rémora para la efectiva especialización de las Comisiones en las tareas a su cargo, ya que el trasiego de parlamentarios que puede acarrear dificultará que éstos profundicen en tales materias”.¹¹¹

Características del debate en Comisiones.

El artículo 64 del RC, establece reglas generales del trabajo en comisiones:

- ◆ Las sesiones no son públicas. A pesar de esto, pueden asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando las sesiones sean catalogadas con carácter secretas.
- ◆ Las sesiones de las Comisiones (también las de Investigación), serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes.
- ◆ Serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados.
- ◆ Las sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas. Serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión.
- ◆ Por el contrario, se ajustarán a lo previsto en el apartado 1 del artículo, las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas ante las Comisiones de Investigación, salvo los siguientes supuestos: a) Cuando la comparecencia verse sobre materias reservadas o secretas; b) Cuando a juicio de la Comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales secretas.

Por otro lado, el mismo Reglamento incluye un apartado denominado “Deliberación en la Comisión”, el cual en cuatro artículos establece las reglas, incluyendo las correspondientes al debate:

¹¹¹ SANTOLALLA, *Op. cit.*, p. 178.

- Una vez concluido el debate de totalidad (si lo hubiere habido), y el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que redacte un informe en el plazo de quince días. La Mesa de la Comisión, podrá prorrogar este plazo cuando el asunto sea de gran trascendencia o complejidad (art. 113).
- Ya concluido el informe de la Ponencia, se iniciará el **debate en Comisión, artículo por artículo**. En cada uno de ellos podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión. Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos, se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como preámbulo de la ley.

Duran la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También deben de ser admitidas a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (Art. 114).

- En la dirección de los debates de la Comisión, la Presidencia y la Mesa deben ejercer las funciones que les atribuye el propio Reglamento del Congreso de los Diputados.
El Presidente de la Comisión, de conformidad con la Mesa, puede establecer el tiempo máximo de la discusión para cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra, y el total para la conclusión del dictamen (Art. 115).
- El dictamen de la Comisión, firmado por su Presidente y por uno de los Secretarios, se remitirá al Presidente del Congreso a efectos de la tramitación subsiguiente que proceda (Art. 116).

Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comisiones.

Tal como ya se comento, de acuerdo con el artículo 64.1 las sesiones no serán públicas; sin embargo, podrán asistir los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando las sesiones sean catalogadas con carácter secretas.

De manera adicional, el artículo 66 del RC indica que los Senadores podrán asistir tanto a las sesiones del Pleno, como a las de las Comisiones, que no tengan el carácter de secreto.

Votación en Comisiones.

De conformidad con el artículo 82 del RC, la votación puede ser: 1º. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia; 2º. Ordinaria; 3º. Pública por llamamiento; y 4º. Secreta. Por su parte, el artículo 85 indica que la votación será pública por **llamamiento o secreta** cuando así lo exija el propio Reglamento o lo soliciten los miembros de la Comisión. En caso de que de existir solicitudes concurrentes en sentido contrario, prevalecerá la de votación secreta. En ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función del criterio de voto ponderado.

Más adelante, el artículo 86, indica que en la votación pública por llamamiento un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o «abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. El Gobierno y la Mesa votarán al final.

El artículo 87, establece las pautas para la votación secreta la cual se puede hacer por: procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación, omitiendo la identificación de los votantes; por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto. Para realizar las votaciones, los Diputados serán llamados nominalmente a la Mesa para depositar la papeleta en la urna correspondiente.

Resta señalar que en las votaciones en las **Comisiones**, se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno (Art. 88).

Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes.

No existe disposición específica para el trabajo en Comisiones, aplican las medidas disciplinarias en lo general, señaladas en el Título IV “De las

Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Octavo “De la disciplina parlamentaria”, Sección 2ª. “De las llamadas a la cuestión y al orden” (Arts. 102 a 104), de los que se destaca:

- Los oradores serán llamados a la cuestión cuando estuvieren fuera de ella, por digresiones extrañas al punto de que se trate, o por volver sobre lo que estuviere discutido o votado. El Presidente podrá retirar la palabra al orador al que hubiera de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención (Art. 102).
- Los Diputados y los oradores serán llamados al orden: a) Cuando profirieren palabras o conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad; b) Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; c) Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteren el orden de las sesiones; y, d) Cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella (Art. 103)
- El Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden en tres ocasiones en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, la palabra y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión.

Si el Diputado no atiende al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101 (relativo a la suspensión temporal de condición de diputado), podrá imponerle además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión.

Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad, el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el Diario de Sesiones. La negativa a este requerimiento puede dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos anteriormente (Art. 104).

d. Dictamen.

1. Fases del proceso de dictaminación.

Una vez en la Comisión competente, esta designa a la ponencia¹¹², la cual se reúne a puerta cerrada, para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe dirigido a la Comisión. Esta etapa es muy importante, toda vez que es la oportunidad que tienen los Diputados y Grupos parlamentarios de estudiar más a fondo el proyecto o proposición de ley.

Concluido el informe de la ponencia, inicia el debate en Comisión. Como ya lo comentamos con anterioridad, las reuniones de las Comisiones no son públicas, pero si pueden asistir a ellas los medios de comunicación social acreditados. Ya terminado el debate, la Comisión emite un **dictamen** con el texto que propone. Las enmiendas que no hayan sido aceptadas por los grupos parlamentarios, pueden conservarlas para su posterior discusión y votación en el Pleno.

2. Orden y contenido del dictamen.

No existe disposición legal al respecto, solo se indica de conformidad con el artículo 45 del RC, que los Letrados prestarán en las Comisiones 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.

El dictamen de la Comisión, debe ir firmado por su Presidente y por uno de los Secretarios, el cual será remitido al Presidente del Congreso a efecto de continuar con su trámite (Art. 116).

3. Plazos para presentar el dictamen ante el Pleno.

De conformidad con lo que establece el artículo 43.3 del RC, 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 propio Reglamento del Congreso, impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, en cuyo caso acuerde ampliarlo o reducirlo.

¹¹² Órgano reducido de composición plural.

Por su parte, el artículo 113, establece que una vez finalizado el debate de totalidad, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días. La Mesa de la Comisión, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43.3, podrá prorrogar el plazo para la emisión del informe, cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigiere.

4. Ampliación del plazo de dictamen.

Si, de conformidad con los artículos 43.3 y 113 del RC, que comentamos en la pregunta anterior.

5. Voto particular y dictamen de minoría.

Si, de conformidad con lo que establecen los artículos 52, 88, 117, 119, 141, 142 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

6. Formas para resolver el rezago legislativo.

De conformidad con el artículo 207 del RC, una vez disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente, siendo estos:

1º. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

- a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.
 - b) Ejercer las competencias que respecto de los estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.
- 2º. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2, de la Constitución (Art. 57 RC)

e. Sesiones en el Pleno.

- Normatividad que regula las sesiones.

Están reguladas por la Constitución española (Art. 74.1), que señala que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales, los supuestos de sesión conjunta de los Plenos de ambas Cámaras se refieren a las competencias no legislativas atribuidas a las Cortes Generales, siendo estas:

1. La provisión a la sucesión de la Corona en el caso de que se hayan extinguido todas las líneas llamadas en derecho (57.3)
2. La resolución sobre la expresa prohibición de matrimonio de personas con derecho a la sucesión en el trono (57.4)
3. El reconocimiento de la inhabilitación del Rey para ejercer su autoridad (59.2)
4. El nombramiento de Regente o Regentes (59.3)
5. El nombramiento del tutor del Rey menor (60.1)
6. El juramento y la proclamación del Rey (61.1)
7. El juramento del Príncipe heredero (61.2)
8. El juramento del Regente o Regentes (61.2)
9. La autorización del Rey para que declare la guerra o haga la paz (63.3)

Más adelante, en el artículo 79, advierte que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Tales acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.

Finalmente, el artículo 72.2 indica que las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

- **Lecturas.**

Si, aunque no se señala cuantas lecturas contempla el Derecho Parlamentario español, el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene un apartado denominado “De la tramitación de un proyecto de lectura única”, en donde el artículo 150, señala que cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, una vez escuchada la Junta de Portavoces, puede acordar que se tramite directamente y en lectura única. Una vez adoptado dicho acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado.

- **Asistencia.**

La única disposición que se refiere al registro de asistencia es el artículo 78, que indica que para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Si llegado el momento de la votación o celebrada ésta resultase que no existe el quórum, se pospondrá la votación por el plazo máximo de dos horas. Si transcurrido este plazo tampoco pudiera celebrarse válidamente aquélla, el asunto será sometido a decisión del órgano correspondiente en la siguiente sesión; sin embargo, no señala como verifica en la practica la asistencia de los diputados.

- **Modalidades de quórum.**

El artículo 79 de la Constitución española, indica que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Estos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable. En consecuencia, son dos los requisitos para la validez de los acuerdos adoptados: la reunión reglamentaria y asistencia de la mayoría de los miembros.

Por su parte, el artículo 82 del Reglamento del Senado prevé que no se establece quórum de presencia alguno para que el Pleno o las Comisiones

inicien sus sesiones, sin perjuicio del quórum establecido para la adopción de acuerdos. De manera implícita, el artículo 78 del Reglamento del Congreso, señala que cuando tras señalar que la presencia de la mayoría de los miembros se requiere para la adopción de acuerdos, advierte que tal presencia ha de verificarse en el momento de la votación o celebrada ésta.

En las sesiones, los parlamentarios cuentan con un derecho-deber, de asistir a las mismas, lo que se encuentra regulado en los Reglamentos de las Cámaras (arts. 6 y 99.1.1 del RC y 20 y 63 RS); se controla internamente, a través de los grupos parlamentarios, lo que se verifica en el momento de llevarse a cabo la votación correspondiente, a través del panel electrónico de votaciones (arts. 84.1 RC y 41.4 RS).

En el caso de España, se entiende mayoría de los miembros a la mitad más uno de los miembros de pleno derecho del órgano correspondiente (art. 93.1 RS). En el Pleno del Congreso de los Diputados, serían 176 Diputados, esto de conformidad con lo que establece el artículo 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, al referirse que el Congreso de los Diputados se compone con 350, y siempre que todos ellos hayan perfeccionado su condición. Por otra parte, en las Comisiones y en las Diputaciones Permanentes, el régimen de sustituciones y suplencias facilita la consecución del quórum, estando en ambos casos determinado el número de miembros en el acuerdo adoptado al efecto al inicio de la legislatura (arts. 40 y 56 RC y 45 y 51 RS).

Como ya se dijo, la Constitución prevé que los acuerdos sean aprobados por la mayoría de los miembros presentes. Desde 1978, se ha establecido mediante la práctica parlamentaria, el computar la mayoría sin tener en cuenta las abstenciones emitidas, de forma que mayoría de los presentes se equipara a mayoría simple, es decir, más votos afirmativos o a favor que negativos o en contra, y así lo recogen los arts. 79 RC y 93.1 RS.

Respecto a los sistemas de votación, el art. 82 RC prevé que ésta podrá ser: 1º. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia; 2º. Ordinaria; 3º. Pública por llamamiento; y, 4º. Secreta. La ordinaria podrá ser por levantamiento de los Diputados (en la actualidad se utiliza en las Comisiones el sistema de brazo alzado) o por procedimiento electrónico (usado en el Hemiciclo), y la votación secreta puede realizarse por papeletas o por el procedimiento electrónico.

En el Senado, el Reglamento establece que la votación podrá ser: por asentimiento, ordinaria o nominal, la nominal podrá ser pública o secreta, y ésta, a su vez, por papeletas o por bolas blancas y negras (art. 92).

La Constitución también contempla en el apartado 2 del artículo 79, las mayorías especiales, habiendo señalado el Tribunal Constitucional en su STC 44/1995, de 13 de febrero, que la exigencia de una mayoría absoluta supone una garantía de los derechos de las minorías. A continuación revisamos ejemplos de ese tipo de mayorías:

1. La adopción por mayoría absoluta de los siguientes acuerdos: aprobación y reforma de los Reglamentos de las Cámaras y del Reglamento de las Cortes Generales (art. 72); declaración de una sesión plenaria como secreta, si el Reglamento no exige otra mayoría (art. 80); aprobación, modificación y derogación de las leyes orgánicas (art. 81); otorgamiento, en primera vuelta, de la confianza al candidato a la Presidencia propuesto por el Rey (art. 99.3); adopción de una moción de censura (art. 113.1); autorización del estado de sitio (art. 116.4); aprobación por el Senado de medidas de excepción hacia una Comunidad Autónoma (art. 155.1).

2. La adopción de diversos acuerdos por una mayoría cualificada: mayoría de tres quintos de los miembros de las Cámaras para aprobar los proyectos de reforma constitucional (art. 167.1) y para los nombramientos de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3) y del Tribunal Constitucional (art. 159.1); de dos tercios para la aprobación del principio de una revisión total de la Constitución, y del nuevo texto constitucional (art. 168.1 y 2), y para la aprobación por el Congreso del proyecto de reforma constitucional cuando haya fallado el procedimiento principal (aprobación por tres quintos de cada Cámara) y el Senado haya aprobado previamente el texto por mayoría absoluta (art. 167.2).

- Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones.

Si, el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que podrán ser privados, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6º. a 9º. (asistir con voto a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de que formen parte; a formar parte de las Comisiones; de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en su poder; a percibir su asignación económica; a las ayudas, franquicias e indemnizaciones indispensables para el cumplimiento de su función; y al abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades), cuando de forma

reiterada o notoria deje de asistir a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.

En este caso, el acuerdo de la Mesa debe señalar la extensión y la duración de las sanciones.

Adicionalmente, el artículo 100 establece que la prohibición de asistir a una o dos sesiones y la expulsión inmediata de un Diputado pueden ser impuestas por el Presidente.

Finalmente, el artículo 101 del RC habla sobre la suspensión temporal de la condición de Diputado la cual puede acordarse por el Pleno, por razón de disciplina parlamentaria, en los siguientes casos:

1º. Cuando impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99, el Diputado persistiere en su actitud.

2º. Cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario.

3º. Cuando el Diputado, tras haber sido expulsado del salón de sesiones, se negare a abandonarlo.

4º. Cuando el Diputado invoque o haga uso de su condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

Los tres primeros supuestos son resueltos por la Comisión del Estatuto de los Diputados y el cuarto, se somete a la consideración y decisión del Pleno en sesión secreta.

En el caso de que la sanción pudiera ser (a juicio de la Mesa), constitutiva de delito, la Presidencia lo comunicará al órgano judicial competente.

- **Medidas disciplinarias.**

Si, se encuentran reguladas en el Título IV “De las Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Octavo “De la disciplina parlamentaria”, Sección 2ª. “De las llamadas a la cuestión y al orden” (Arts. 102 a 104), y “Del orden dentro del recinto parlamentario” (Arts.105 a 107), de los que se destaca:

- Los oradores serán llamados a la cuestión cuando estuvieren fuera de ella, por digresiones extrañas al punto de que se trate, o por volver sobre lo que estuviere discutido o votado. El Presidente podrá retirar la palabra

al orador al que hubiera de hacer una tercera llamada a la cuestión en una misma intervención (Art. 102).

- Los Diputados y los oradores serán llamados al orden: a) Cuando profirieren palabras o conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad; b) Cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; c) Cuando con interrupciones o de cualquier otra forma alteren el orden de las sesiones; y, Cuando, retirada la palabra a un orador, pretendiere continuar haciendo uso de ella (Art. 103).

- El Diputado u orador que hubiere sido llamado al orden en tres ocasiones en una misma sesión, advertido la segunda vez de las consecuencias de una tercera llamada, le será retirada, la palabra y el Presidente, sin debate, le podrá imponer la sanción de no asistir al resto de la sesión.

Si el Diputado no atiende al requerimiento de abandonar el salón de sesiones, el Presidente adoptará las medidas que considere pertinentes para hacer efectiva la expulsión. En este caso, la Presidencia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101 (relativo a la suspensión temporal de condición de diputado), podrá imponerle además, la prohibición de asistir a la siguiente sesión.

Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad, el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el Diario de Sesiones. La negativa a este requerimiento puede dar lugar a sucesivas llamadas al orden, con los efectos previstos anteriormente (Art. 104).

- ❖ El Presidente con las facultades de policía que le confiere el artículo 72.3, de la Constitución, velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Congreso de los Diputados y en todas sus dependencias, pudiendo para tal efecto adoptar las medidas que considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaren el orden (Art. 105).

- ❖ Cualquier persona en sesión o fuera de ella y fuese o no Diputado, que promueva desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsado. Si se tratare de un Diputado, el

Presidente le suspenderá, en el acto en su condición de Diputado por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Cámara, a propuesta de la Mesa pueda ampliar o agravar la sanción (Art. 106).

❖ El Presidente debe velar por el mantenimiento del orden de las tribunas en las sesiones públicas, quienes den muestras de aprobación o desaprobación, perturbaren el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados del Palacio por indicación de la Presidencia, ordenando, cuando lo estime conveniente, que los Servicios de Seguridad de la Cámara levanten las oportunas diligencias, por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta (Art. 107).

f. Debate en el Pleno.

1. Norma para el debate.

El Reglamento del Congreso de los Diputados contiene un Título IV “De las Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Tercero “De los Debates”, en el que establece las reglas que se deben observar.

Por su parte, el Reglamento del Senado contempla un apartado Título Tercero “De la organización y funcionamiento de Senado”, Capítulo Sexto “Del uso de la palabra” (Arts. 84 al 91), en donde se establecen reglas claras para que los debates se lleven a cabo.

2. Desarrollo del debate sobre los dictámenes.

Las reglas para los debates se encuentran establecidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados, Título IV “De las Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Tercero “De los Debates” (Arts. 69 a 77), en los que se establece entre otras cosas que:

- Ningún debate puede iniciar sin la previa distribución a los Diputados (con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión), al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, del informe, dictamen o documentación que se vaya a discutir, salvo acuerdo en contrario debidamente justificado de la Mesa del Congreso o de la Comisión (Art. 69).
- Ningún Diputado puede hablar sin haber obtenido del Presidente la palabra. Si un Diputado llamado por la Presidencia no se encuentra presente, se entenderá que ha renunciado a hacer uso de la palabra.

Los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz. El orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño.

Nadie puede ser interrumpido cuando hable, sino por el Presidente, para advertirle que se ha agotado el tiempo, para llamarle a la cuestión o al orden, para retirarle la palabra o para hacer llamadas al orden a la Cámara o a alguno de sus miembros o al público.

Los Diputados que hubieren pedido la palabra en un mismo sentido podrán cederse el turno entre sí. Previa comunicación al Presidente y para un caso concreto, cualquier Diputado con derecho a intervenir podrá ser sustituido por otro del mismo Grupo Parlamentario.

Los miembros del Gobierno pueden hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de la Cámara.

Transcurrido el tiempo establecido, el Presidente, tras indicar dos veces al orador que concluya, le retirará la palabra. (Art. 70)

✓ Cuando a juicio de la Presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieran alusiones, que impliquen juicio de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un Diputado, puede concederse al aludido el uso de la palabra por tiempo no superior a tres minutos, para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones realizadas. Si el Diputado excede estos límites, el Presidente le retirará inmediatamente la palabra. No se pueden contestar a las alusiones sino en la misma sesión o en la siguiente.

Cuando la alusión afecte al decoro o dignidad de un Grupo Parlamentario, el Presidente podrá conceder a su representante el uso de la palabra por el mismo tiempo en las mismas condiciones establecidas en el párrafo anterior (Art. 71).

✓ En cualquier momento del debate, los Diputados pueden solicitar la observancia del Reglamento, debiendo citar los artículos cuya aplicación reclame. No cabe por este motivo debate alguno, debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte a la vista de la alegación hecha.

Cualquier Diputado puede solicitar también, durante la discusión o antes de votar, la lectura de las normas o documentos que crea conducentes a la ilustración de la materia de que se trate. La Presidencia puede denegar las lecturas que considere no pertinentes o innecesarias (Art. 72).

✓ En todo debate, el que sea contradicho en sus argumentaciones por otro u otros intervinientes, tiene derecho a replicar o rectificar por una sola vez y por tiempo máximo de cinco minutos.

Las reglas para el debate establecidas en el Reglamento, se entienden sin perjuicio de las facultades del Presidente para ordenar el debate y las votaciones, una vez escuchada la Junta de Portavoces, y valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de los Diputados, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de Grupos y materias, todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario (Art. 73).

✓ Si no existiera precepto específico se debe entender que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión, no excederá de diez minutos.

✓ Si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios pueden fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos (Art. 74).

✓ Las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto pueden tener lugar a través de un solo Diputado y por el mismo tiempo que los demás Grupos Parlamentarios, siempre que todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado.

De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto puede intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos.

Si se formalizan discrepancias respecto de quién ha de intervenir, el Presidente decidirá en el acto en función de las diferencias reales de posición, pudiendo denegar la palabra a todos.

Todos los turnos generales de intervención de los Grupos Parlamentarios deberán ser iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto (Art. 75).

3. El cierre de una discusión puede acordarlo siempre la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, cuando estimare que un asunto está suficientemente debatido. También podrá acordarlo a petición del portavoz de un Grupo Parlamentario. En torno a esta petición de cierre podrán hablar, durante cinco minutos como máximo cada uno, un orador en contra y otro a favor (Art. 76).

4. Cuando el Presidente, los Vicepresidentes o los Secretarios de la Cámara o de la Comisión deseen tomar parte en el debate, abandonarán su lugar en la Mesa y no volverán a ocuparlo hasta que haya concluido la discusión del tema de que se trate (Art. 77).

3. Alusiones personales o rectificación de hechos.

Si, se encuentran reguladas en el artículo 71 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que reza:

“Artículo 71

1. Cuando, a juicio de la Presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones, que impliquen juicio de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un Diputado, podrá concederse al aludido el uso de la palabra por tiempo no superior a tres minutos, para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones realizadas. Si el Diputado excediere estos límites, el Presidente le retirará inmediatamente la palabra.

2. No se podrá contestar a las alusiones sino en la misma sesión o en la siguiente.

3. Cuando la alusión afecte al decoro o dignidad de un Grupo Parlamentario, el Presidente podrá conceder a un representante de aquél el uso de la palabra por el mismo tiempo y con las condiciones que se establecen en los apartados 1 y 2 del presente artículo”.

4. Reservas sobre los dictámenes aprobados.

No en esos términos, sin embargo, el artículo 117 determina que los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, en escrito dirigido al Presidente de la Cámara, deberán comunicar los votos particulares y enmiendas que,

habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno.

5. Mociones en el debate.

El Reglamento del Congreso de los Diputados incluye un Título VIII “Del otorgamiento y retirada de confianza”, Capítulo Tercero “De la Moción de Censura” (Arts. 175 a 179), en el que se destaca que el Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura, la cual debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados en escrito motivado dirigido a la Mesa del Congreso y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura.

La Mesa del Congreso, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos de ley la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los mismos requisitos de ley para ser admitidos a trámite.

Cuando el Congreso de los Diputados apruebe una moción de censura, su Presidente lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno. El candidato a la Presidencia del Gobierno incluido en aquélla se considerará investido de la confianza de la Cámara, a los efectos que prevé el artículo 99 de la Constitución.

Además de esta moción de censura, el artículo 184 del RC contempla otro tipo de moción, en la que toda interpelación puede dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición. El Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación, debe presentar la moción en el día siguiente al de la sustanciación de aquélla ante el Pleno.

Esta moción, una vez que es admitida por la Mesa, se incluye en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación. El debate y la votación se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

g. Votación en el Pleno.

- Procedimiento en las votaciones.

Tal como ya se dijo, el artículo 79 de la Constitución española prevé que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Estos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable. En consecuencia, son dos los requisitos para la validez de los acuerdos adoptados: la reunión reglamentaria y asistencia de la mayoría de los miembros.

Adicionalmente, el Reglamento del Congreso de los Diputados, incluye un Título IV “De las Disposiciones generales de funcionamiento”, Capítulo Cuarto “De las votaciones”, en las que se señalan reglas específicas para la votación, las cuales por su importancia transcribimos a continuación:

“Artículo 78

1. Para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

2. Si llegado el momento de la votación o celebrada ésta resultase que no existe el quórum a que se refiere el apartado anterior, se pospondrá la votación por el plazo máximo de dos horas. Si transcurrido este plazo tampoco pudiera celebrarse válidamente aquélla, el asunto será sometido a decisión del órgano correspondiente en la siguiente sesión.

Artículo 79

1. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las Leyes orgánicas o este Reglamento.

2. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado.

Artículo 80

Las votaciones no podrán interrumpirse por causa alguna. Durante el desarrollo de la votación, la Presidencia no concederá el uso de la palabra y ningún Diputado podrá entrar en el salón ni abandonarlo.

Artículo 81

En los casos establecidos en el presente Reglamento y en aquellos que por su singularidad o importancia la Presidencia así lo acuerde, la votación se realizará a hora fija, anunciada previamente por aquélla. Si, llegada la hora fijada, el debate no hubiera finalizado, la Presidencia señalará nueva hora para la votación.

Artículo 82

La votación podrá ser:

- 1º. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
- 2º. Ordinaria.
- 3º. Pública por llamamiento.
- 4º. Secreta.

Artículo 83

Se entenderán aprobadas por asentimiento las propuestas que haga la Presidencia cuando, una vez enunciadas, no susciten reparo u oposición.

Artículo 84

La votación ordinaria podrá realizarse, por decisión de la Presidencia, en una de las siguientes formas:

1º. Levantándose primero quienes aprueben, después quienes desapruében y, finalmente, los que se abstengan. El Presidente ordenará el recuento por los Secretarios si tuviere duda del resultado o si, incluso después de publicado éste, algún Grupo Parlamentario lo reclamare.

2º. Por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Diputado y los resultados totales de la votación.

Artículo 85

1. La votación será pública por llamamiento o secreta cuando así lo exija este Reglamento o lo soliciten dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados o de los miembros de la Comisión. Si hubiere solicitudes concurrentes en sentido contrario, prevalecerá la de votación

secreta. En ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función del criterio de voto ponderado.

2. Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza serán en todo caso públicas por llamamiento.

Artículo 86

En la votación pública por llamamiento un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o «abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. El Gobierno y la Mesa votarán al final.

Artículo 87

1. La votación secreta podrá hacerse:

1º. Por procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación, omitiendo la identificación de los votantes.

2º. Por papeletas cuando se trate de elección de personas, cuando lo decida la Presidencia y cuando se hubiere especificado esta modalidad en la solicitud de voto secreto.

2. Para realizar las votaciones a que se refiere el punto 2º. del apartado anterior, los Diputados serán llamados nominalmente a la Mesa para depositar la papeleta en la urna correspondiente.

Artículo 88

1. Cuando ocurriere empate en alguna votación, se realizará una segunda, y si persistiere aquél, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable la Presidencia. Transcurrido el plazo, se repetirá la votación, y si de nuevo se produjese empate, se entenderá desechado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate.

2. En las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno.

3. (derogado).

Artículo 89

1. Verificada una votación, o el conjunto de votaciones sobre una misma cuestión, cada Grupo Parlamentario podrá explicar el voto por tiempo máximo de cinco minutos.

2. En los proyectos, proposiciones de ley y tratados o convenios internacionales, sólo podrá explicarse el voto tras la última votación, salvo que se hubiera dividido en partes claramente diferenciadas a efectos del debate, en cuyo caso cabrá la explicación después de la última votación correspondiente a cada parte. En los casos previstos en este apartado, la Presidencia podrá ampliar el tiempo hasta diez minutos.

3. No cabrá explicación del voto cuando la votación haya sido secreta y cuando todos los Grupos Parlamentarios hubieran tenido oportunidad de intervenir en el debate precedente. Ello no obstante, y en este último supuesto, el Grupo Parlamentario que hubiera intervenido en el debate, y, como consecuencia del mismo, hubiera cambiado el sentido de su voto, tendrá derecho a explicarlo”.

- Casos de mayoría calificada.

El Derecho Parlamentario español, contempla la adopción de los siguientes acuerdos por una mayoría calificada: mayoría de tres quintos de los miembros de las Cámaras para aprobar los proyectos de reforma constitucional (art. 167.1) y para los nombramientos de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3) y del Tribunal Constitucional (art. 159.1); de dos tercios para la aprobación del principio de una revisión total de la Constitución, y del nuevo texto constitucional (art. 168.1 y 2), y para la aprobación por el Congreso del proyecto de reforma constitucional cuando haya fallado el procedimiento principal (aprobación por tres quintos de cada Cámara) y el Senado haya aprobado previamente el texto por mayoría absoluta (art. 167.2).

B. Observaciones del Ejecutivo y publicación de la Ley o Decreto.

▪ Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones.

Si, cuando un proyecto de ley suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, de conformidad con lo que

establecen los artículos 111 y 126 de Reglamento del Congreso de los Diputados:

“Artículo 111

1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios **requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.**

2. A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el informe, remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior.

3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad.

4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores”.

“Artículo 126

1. ...

2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su **remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración**, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

4. Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

5. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un

Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno”.

▪ **Procedimiento cuando el Ejecutivo no publica una ley aprobada.**

En relación al veto de bolsillo no existe por parte del Presidente, el único facultado para vetar una iniciativa es el Senado, de conformidad con lo que establecen los artículos 90.2 de la Constitución española, y cuyo procedimiento se encuentra regulado en ambos Reglamentos.

“Artículo 90 CE.

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El **veto** deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”.

Finalmente, comentaremos que Fernando Santaolalla señala en su libro “Derecho Parlamentario español”, que: “El Presidente del Gobierno, que refrenda la sanción y promulgación de las leyes por el Rey, se hace responsable de las mismas, de tal modo que sí, por ejemplo, el texto publicado en el B.O.E. es falso o presenta alguna diferencia con el aprobado y remitido por las Cortes, es él quien deberá responder por la posible anomalía en que se haya podido incurrir. Del mismo modo, si se retrasa la publicación de la ley, incumpliendo así el mandato del artículo 91, será también el órgano refrendante quien deberá dar cuenta de esta infracción. En definitiva, el refrendo de la sanción-promulgación de las leyes tiene el importante significado de servir de garantía contra cualquier eventual manipulación o anomalía de estos actos en la misma publicación material”.

Y continua diciendo que “Caso distinto es que el rey se niegue a dar su firma para la sanción y promulgación, que al consistir en omisiones voluntarias suyas, no pueden ser imputadas a los órganos llamados a refrendar sus actos.”¹¹³

▪ **Mecanismo del Ejecutivo para publicar una ley sin aprobación del Legislativo.**

No opera esta figura para el Derecho Parlamentario español.

¹¹³ SANTAOLALLA, Fernando, *Op. cit.*, p. 328.

Bibliografía

- CAZORLA Prieto, Luis María, El Congreso de los Diputados (Su Significación Actual), Colección Divulgación Jurídica, Edit. Aranzadi, Pamplona, España, 1999, p. 143.
- DE ANTONIO, José Antonio Alonso y Ángel Luis Alonso de Antonio, Derecho Parlamentario, Manuales Universitarios de Bolsillo, Serie de Derecho, Edit. J. M. Bosch Editor, España, 2000, p. 263.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Guía de funcionamiento, VII Legislatura, Madrid, 2000, p. 59.
- MOLAS Isidre e Ismael E. Pitarch, Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno, Temas claves de la Constitución española, Edit. Tecnos, 1987, p. 243.
- SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario español, Edit. Espasa Universidad, Madrid, España, 1990, p. 433.

En Internet:

- Congreso de los Diputados, Normas, disponible en:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes
- Constitución Española, disponible en línea:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (texto refundido y actualizado), disponible en:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm

- Normas interpretativas y supletorias vigentes del Reglamento del Congreso de los Diputados, disponible en:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes

- Reglamento del Congreso de los Diputados, disponible en línea:
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam

- Senado, España, disponible en:
<http://www.senado.es/reglamen/index.html>

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.**

El caso de Francia

RAFAEL M. VELÁZQUEZ GALLEGOS*

*Licenciado En derecho por la UNAM. Director de Estudios Legislativos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Introducción

El análisis de las funciones legislativas a cargo de los congresos de cada país, es un ejercicio sin duda conveniente para entender realidades políticas diferentes a la propia, pero además para conocer mediante el análisis comparado, el modus operandi de los órganos legislativos a partir de las disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentario que norma los procedimientos y la actuación de este poder en otros Estados.

El presente trabajo tiene por objeto revisar el caso de Francia, por muchos motivos un referente obligado cuando de estudiar las instituciones políticas se trata. Con una población de 60,7 millones de habitantes, es la quinta nación más poblada de Europa, en una superficie de 543.96 km². (equivalente a la ocupada por Chihuahua, Sonora y Durango) en donde la educación y atención médica son servicios gratuitos.

Antes de iniciar este acercamiento al parlamento francés, Considero de interés recordar algunos antecedentes históricos que explican la evolución experimentada por su sistema político el siglo pasado, que les lleva a transitar de un sistema semi parlamentario a uno semi presidencial. Con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, en Francia se inició un proceso de revisión de sus instituciones políticas, desprestigiadas por el gobierno colaboracionista de Petain con el nazi fascismo de Hitler, lo que para la mayoría del pueblo francés había significado una afrenta de lesa patria.

Una corriente muy consistente, planteaba la conveniencia de fortalecer al Ejecutivo frente al Parlamento cuya presencia resultaba tan protagónica como ineficiente. De Gaulle, quien había encabezado la resistencia por una Francia libre en el exilio, desde el cuál fue impulsando una fuerza opositora, estaba ahora al frente del gobierno provisional del país. Convencido de la ineficiencia del gobierno y de la inestabilidad ministerial, mediante un referéndum en octubre de 1945 concitó la opinión de los franceses para no reinstaurar las instituciones de la Tercera República. Creada a partir de su acción política la Cuarta República, paradójicamente no fortaleció al Ejecutivo. Dominada la Asamblea Nacional por comunistas, socialistas y el Movimiento Republicano Popular (MRP), de católicos liberales, quienes se oponían a la fuerte influencia del Senado -de corte conservador- sobre el Ejecutivo, no alcanzan grandes consensos; para De Gaulle, las propuestas de los constituyentes eran tibias y no acertaban a resolver el problema de la debilidad del Ejecutivo. Solo se incluyó un órgano de control sobre la Cámara de Diputados, el Consejo de la República y así fue votada la nueva

Constitución, la que fue aprobada ganando el referéndum de octubre de 1946.

Apartado De Gaulle parcialmente de la escena pública a partir de 1946, la Cuarta República se debate en una secuencia de errores e ineficiencia. La relación entre los poderes seguía siendo desigual y además, un parlamento dividido conducía hacia la inestabilidad.

Convencido de la necesidad de realizar cambios de fondo a la estructura política del país, De Gaulle trabaja desde su retiro para impulsar en el congreso una nueva República que pusiera fin a la parálisis que las interminables disputas entre los partidos, impedían al gobierno ser el órgano decisorio y ejecutor de políticas que el pueblo demandaba. La idea de De Gaulle era una presidencia fuerte, con capacidad para designar y destituir ministros, disolver la asamblea y someter ciertos asuntos a referéndum.

El tiempo transcurre y para 1958, la situación del gobierno en Francia no cambia. La crisis argelina que la Cuarta República es incapaz de resolver, abre la puerta para que el Parlamento, frente a la amenaza de un golpe de Estado, llame al General De Gaulle para que asuma el Gobierno; con tal fin emite dos leyes, la primera otorgándole seis meses de plenos poderes; el General podrá tomar las decisiones necesarias frente a la crisis y la segunda, encargándole elaborar una nueva Constitución para Francia, delegándole así el poder constituyente, tarea que realizó de manera diligente, lo que permitió que el 4 de octubre de 1958, previa aprobación del texto en el referéndum convocado, entrara en vigor la nueva Constitución.

De Gaulle es electo presidente en diciembre y en enero, nombra a Michel Debré, cercano a él, primer ministro. La nueva Constitución cumplió tres objetivos fundamentales: restaurar la importancia de la presidencia, reforzar la autoridad del Gobierno y reducir la hegemonía del Parlamento. Se lograba así uno de los planteamientos hechos por De Gaulle en el sentido de crear una presidencia que estuviera “por encima de los conflictos y las contingencias políticas”, que le permitiera fungir como árbitro político – no necesariamente jurídico-, en el que su función fuera frenar en nombre de los intereses nacionales, los excesos justicieros y radicales que la Asamblea estaba destinada a cometer en nombre de lo inmediato; con este espíritu fue redactado el artículo 5 de la nueva Constitución.

De esta manera, además de las funciones tradicionales contenidas en anteriores constituciones, el Presidente contaría con nuevas prerrogativas: disolver el congreso, convocar a referéndum, dirigir mensajes a los

diputados, nombrar a tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional y el derecho de gozar de poderes excepcionales cuando las instituciones, el territorio o la independencia se hallaren amenazadas y el funcionamiento regular de los poderes públicos fuera interrumpido.

El Gobierno habría también sido fortalecido por la nueva Constitución: se daba mayor autoridad al primer ministro frente a su gabinete y se restringían los vínculos de los ministros con el parlamento. El artículo 20 resultó fundamental en ese momento: “el Gobierno determina y dirige la política de la Nación; dispone de los servicios administrativos y de las fuerzas armadas y es responsable ante el Parlamento en las condiciones y con arreglo a los procedimientos señalados en los artículos 49 y 50”. El artículo 23 estableció que “las funciones de los miembros del Gobierno son incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, de cualquier función de representación de carácter nacional y de cualquier empleo público o de cualquier actividad profesional.” Con ambas disposiciones se acotaba el campo de actuación de los hombres públicos y se definían fronteras en las relaciones entre los poderes.

El Consejo Constitucional fue una creación cuyo objetivo era disminuir el poder parlamentario. Sin embargo, se trata de un órgano externo de control constitucional que obliga a que antes de su promulgación, todas las leyes y reglamentos de las asambleas parlamentarias, sean sometidas al dictamen que emita sobre la Constitucionalidad de los textos. Si a esta función sumamos el Referéndum y el derecho de disolución del Parlamento, se tiene entonces una disminución conveniente de la hegemonía del parlamento.

En 1962, De Gaulle da un paso más para consolidar el sistema político francés, aprovechando su prestigio. En septiembre anunció que a propuesta del Gobierno sometería a Referéndum la iniciativa de reformas a los artículos 6 y 7 de la Constitución con el fin de cambiar la forma de elección presidencial, al pasar de un colegio electoral a una elección por sufragio universal y directo. Con este cambio se privilegiaba en definitiva la vinculación del Gobierno como instrumentador de las políticas del Ejecutivo y se restringía aún más la acción del Parlamento como contrapeso.

El 23 de abril de 2008, en nombre del Presidente Sarkozy, el Primer Ministro presentó un Proyecto de Ley Constitucional de Modernización de las Instituciones de la V República, en cuya exposición de motivos se expresó que era el producto de un conjunto de reflexiones y consultas realizado con un amplio grupo de personalidades representativo de las

diferentes corrientes de opinión. El texto formulado planteaba un triple objetivo: un mejor control del Ejecutivo, un Parlamento más fortalecido y nuevos derechos para los ciudadanos.

Del análisis del cuestionario resuelto se tendrá una película más clara de la manera en que cada actor político participa en el proceso de formación de las leyes y en el equilibrio de los poderes. Resulta obvio concluir que la composición actual del parlamento con una mayoría de la Unión por un Movimiento Popular, gaullista de tendencia derechista, ha permitido al presidente Sarkozy, pese a la presión política existente, no solo mantener el control político del País, sino además avanzar en la ejecución de políticas públicas y reformas legales que, seguramente en otro contexto, hubiera resultado imposible procesar.

Pero independientemente de estas consideraciones, una revisión integral del funcionamiento del parlamento francés nos refleja una vocación democrática que, pese a las vicisitudes provocadas por los embates del fascismo primero y, ahora del neoliberalismo y la globalización, mantiene abiertas puertas de comunicación con la población, que a través de diversos procedimientos parlamentarios se hace escuchar por los órganos de gobierno.

I. PARLAMENTO

1.- Facultades del Parlamento

Según lo establece el artículo 24 constitucional de la República Francesa, el Parlamento, compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado, *votará la ley, controlará la acción de gobierno y evaluará las políticas públicas.*

La Constitución *faculta* al Parlamento para legislar en materia de:

- Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.
- Nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones.
- Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales.
- Base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y régimen de emisión de moneda.

La ley fijará asimismo las normas referentes:

- Al régimen electoral de las Cámaras parlamentarias, las Cámaras locales y las instancias representativas de los franceses establecidos fuera de Francia, así como las condiciones de ejercicio de los mandatos electorales y los cargos electivos de los miembros de las asambleas deliberantes de las entidades territoriales.
- A la creación de categorías de entes públicos.
- A las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado.
- A las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.
- La ley determinará los principios fundamentales:
- De la organización general de la Defensa nacional.

- De la libre administración de las entidades territoriales, de sus competencias y de sus ingresos.
- De la enseñanza.
- De la preservación del medio ambiente.
- Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.
- Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social.

-Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica.

-Las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica.

-Mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción del Estado.

-Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas. (art.34 constitucional)

-Las Cámaras podrán votar resoluciones en las condiciones fijadas por la ley orgánica.

-No serán admisibles y no podrán inscribirse en el orden del día las *proposiciones de resolución* de las que el Gobierno considere que su aprobación o su rechazo sería susceptible de cuestionar su responsabilidad o que contienen mandamientos hacia él. (art. 34-1 constitucional)

La declaración de guerra será autorizada por el Parlamento. (art. 35 constitucional)

Asimismo, se establece que las Cámaras podrán votar resoluciones en las condiciones que sean fijadas por la ley orgánica.

2.- Sesiones del Parlamento en una sola Asamblea.

El Congreso es la reunión de las dos Cámaras ("Assemblée" y "Senat") y la constitución francesa prevé 3 casos para que esta sesione:

2.1 Revisión de la Constitución. El artículo 89 constitucional establece en su tercer párrafo que no será necesario someter a referéndum un proyecto de reforma, cuando el Presidente de la República decida

someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si tuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos.

2.2 Declaración del Presidente de la República. El artículo 18 constitucional dice que el Presidente de la República se comunicará con ambas Cámaras del Parlamento por medio de mensajes que mandará a leer y que no darán lugar a ningún debate. En 2008, se le añadió a este artículo un segundo párrafo, mismo que establece que el Presidente podrá tomar la palabra ante el Parlamento reunido a estos efectos en Congreso. Su declaración podrá dar lugar, *fuera de su presencia*, a un debate que no será objeto de ninguna votación.

2.3 Adhesión de un Estado a la Unión Europea. Todo proyecto de ley que autorice la ratificación de un tratado relativo a la adhesión de un Estado a la Unión Europea será sometido a referéndum por el Presidente de la República. Sin embargo, mediante el voto de una moción adoptada en términos idénticos por cada Cámara por mayoría de las tres quintas partes, el parlamento podrá autorizar la adopción del proyecto de ley, según el procedimiento del artículo 89.

3.- Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Al igual que en la mayoría de los otros parlamentos (con la notable excepción del parlamento italiano), el bicameralismo francés es desigual, la Asamblea Nacional cuenta con más poderes que el Senado:

3.1 Sólo ella puede cuestionar la responsabilidad del Gobierno ¹¹⁴ y negarle su confianza o votar por una moción de censura¹¹⁵. En la misma lógica, sólo la Asamblea Nacional puede ser disuelta por el Presidente de la República.

3.2 En caso de desacuerdo con el Senado, el Gobierno puede darle la “última palabra” a la Asamblea Nacional en el proceso legislativo. Con excepción de las leyes constitucionales y leyes orgánicas relativas al Senado. (Arts. 45, 46 y 89 Constitucional)

3.3 La Constitución, en su artículo 39 otorga a la Asamblea Nacional un lugar destacado en la consideración del proyecto de ley presupuestal y del

¹¹⁴ Gobierno como principal Órgano del Poder Ejecutivo Francés. El Primer Ministro es la cabeza de Gobierno y es nombrado directamente por el Presidente de la República. El Primer Ministro representa al Presidente delante del Parlamento y delante de la opinión pública.

¹¹⁵ Moción de censura es el procedimiento por el que un Parlamento puede exigir la responsabilidad política al Poder Ejecutivo.

proyecto de ley sobre el financiamiento de la seguridad social, esto se refleja , en primer término, por el requisito de que la primera lectura se presente en la Asamblea y, en segundo lugar, por la concesión de plazos de revisión en la asamblea.

3.4 La característica más importante del Senado es su permanencia, a diferencia de la Asamblea Nacional, el Senado no puede ser disuelto. Su permanencia se justifica, en particular, porque la Constitución confía al Presidente del Senado el ejercicio provisional de las funciones del Presidente de la República si éste queda imposibilitado, renuncia o muere. Esta actuación se limita al tiempo necesario para organizar las elecciones presidenciales (aproximadamente cincuenta días).

En casi todas las demás áreas, ambas Cámaras tienen las mismas facultades.

La especificidad del Senado se encuentra en el papel de representación de las entidades territoriales de la República. El senado tiene 343 senadores desde 2008 (su número se incrementará a 348 en 2011), son elegidos por seis años mediante el sufragio indirecto.

Las dos Cámaras, tanto el Senado como la Asamblea Nacional, tienen diferentes atribuciones, si bien ambas participan en el proceso legislativo; pero lo cierto es que los ciudadanos conocen mejor a los diputados al ser objeto de mayor atención por los medios que le dan mayor seguimiento a los trabajos de la Asamblea Nacional, puesto que ahí se dan los debates más importantes y la mayor parte de los líderes políticos son miembros de la Asamblea Nacional o provienen de ella.

II. ASAMBLEA DE CADA CÁMARA

1.- Competencia.

Decidir en sesión sobre todos los asuntos sometidos a su examen. Podrá acordar la prórroga de sus sesiones. Puede acordar en todo momento las semanas en las cuales decida no celebrar sesión. Puede acordar la celebración de sesión secreta mediante votación expresa y sin debate, efectuada a petición, ya sea del Primer Ministro o de una décima parte de sus miembros, posteriormente, decidirá si procede publicar el acta literal de los debates desarrollados en sesión secreta. Podrá deliberar y acordar su orden del día cualquiera que sea el número de los diputados presentes.

2.- Resoluciones.

Las resoluciones del Pleno consisten básicamente en aprobar o no aprobar los proyectos o proposiciones de Ley que sean sometidos para ello tanto por el Gobierno como por los parlamentarios en ejercicio de su facultad de iniciativa. De este procedimiento se deriva la aprobación de informes, dictámenes y enmiendas. De igual manera son sujetos de revisión, discusión y aprobación las minutas que provienen de la colegisladora. Una Ley Orgánica determinará los cargos y funciones cuya designación deberá ser objeto de análisis y votación por parte de una comisión permanente, que determinará por mayoría que una persona pueda ser nombrada oficialmente para desarrollar tareas relevantes en materia de garantía de derechos y libertades o de la vida económica y social de la nación.

3.- Periodo ordinario y número de sesiones.

El artículo 28 constitucional establece que el parlamento se reunirá de pleno derecho en un periodo ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio, celebrándose no más de ciento veinte sesiones.

4.- Días y horario de las sesiones.

El número de días de sesión que cada Cámara podrá celebrar en el transcurso del periodo ordinario de sesiones, como ya se dijo, no podrá exceder de ciento veinte. Se fijarán las semanas de sesión por cada Cámara. (Art. 28 Constitucional)

El Primer Ministro, previa consulta con el Presidente de la Cámara correspondiente, o la mayoría de miembros de cada Cámara, podrá decidir la ampliación de los días en que sesionará la Asamblea.

El Artículo 49-1 del Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN, en lo sucesivo), establece que los días de sesión serán aquellos durante los cuales se hubiere abierto una sesión, si bien no podrá prorrogarse al día siguiente más allá de la hora de la apertura de la sesión matutina señalada en el artículo 50 de este mismo RAN, el cual establece:

- a) La Asamblea se reunirá cada semana en Pleno por la mañana, por la tarde y al anochecer de los martes, así como por la tarde y al anochecer de los miércoles y los jueves. Salvo decisión en contra de la Conferencia

de Presidentes¹¹⁶, la sesión del martes por la mañana se reservará a las preguntas orales sin debate o al orden del día fijado con anterioridad (En términos del Art. 48 del RAN).

b) A propuesta de la Conferencia de Presidentes podrá el Pleno acordar que se celebren otras sesiones (Dentro de los límites previstos en el Art. 28 Constitucional)

c) El miércoles por la mañana estará reservado para los trabajos de las Comisiones.

d) El Pleno se reunirá por la tarde de las 15 horas a las 20 horas y de las 21: 30 hasta la una de la madrugada del día siguiente. Cuando la Asamblea en Pleno se reúna por la mañana, lo hará desde las 9:30 hasta las 13 horas.

e) No obstante, la Asamblea en Pleno podrá acordar la prórroga de sus sesiones, ya sea a propuesta de la Conferencia de Presidentes para un orden del día determinado, o a propuesta de la comisión correspondiente, o en su caso, del Gobierno, para que prosiga el debate en curso, en este último caso, la Asamblea en Pleno será consultada sin debate alguno por el presidente de la sesión.

f) La Asamblea en Pleno podrá acordar en cualquier momento las semanas en las cuales decida no celebrar sesión.

5.- Periodos extraordinarios.

Sí está prevista esta posibilidad; el artículo 29 constitucional dice que el Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado.

Cuando el período extraordinario de sesiones se celebre a petición de los miembros de la Asamblea Nacional, se dictará decreto de clausura en

¹¹⁶ La Conferencia de Presidentes, cuya creación se remonta a 1911, a título principal interviene en el marco de la fijación del calendario de trabajos de la Asamblea. Esta conformada por el Presidente de la Asamblea Nacional, el cual convoca y preside, los seis vicepresidentes, los presidentes de las seis Comisiones permanentes y, en el caso de una comisión especial, los presidentes de los grupos a los cuales se atribuye. A los anteriores ha de añadirse al Ponente General de la Comisión de Presupuestos y desde 1995, al presidente de la delegación para la Unión Europea. Se reúnen semanalmente para examinar el orden de los trabajos en Pleno para la semana en curso e inclusive las siguientes. La Conferencia de Presidentes es un espacio de reunión, e incluso de negociación entre los representante de los grupos, Comisiones y el Gobierno que esta representado en ella por uno de sus miembros, comúnmente el Ministro encargado de las relaciones con el Parlamento.

cuanto el Parlamento haya agotado el orden del día para el que fue convocado y, a más tardar, 12 días después de la fecha de su reunión.

Sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de que acabe el mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

Al margen de los casos en los que el Parlamento se reúna de Pleno derecho, los períodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República. (Art. 30 Constitucional)

III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITÉS

1.- Tipos de Comisiones y sus características.

Las Comisiones en el desarrollo de los trabajos de la asamblea cumplen una importantísima labor de apoyo a sus funciones parlamentarias. Integradas generalmente como un reflejo de la composición del Pleno, se cuenta con *las Comisiones legislativas, que pueden ser especiales o permanentes y, las Comisiones de investigación*. Además y con objeto de conciliar los puntos de vista de las dos asambleas respecto de proyectos o proposiciones en proceso de formación, se ha establecido la figura de la *comisión mixta paritaria*. De lo anterior se desprende que no se tiene contemplada en la legislación o el RAN otro tipo de estructuras para el desarrollo de las actividades parlamentarias que las ya señaladas.

El artículo 43 Constitucional establece que los proyectos y proposiciones de ley serán enviados para su examen a una de las Comisiones permanentes, ocho en cada Cámara, aunque en la práctica y de acuerdo al Reglamento, solo funcionan seis. La misma disposición constitucional establece sin embargo que, a petición del Gobierno o de la Cámara a la que hayan sido sometidos, los proyectos o las proposiciones de ley serán enviados para su examen a una comisión especialmente constituida al efecto.

1.1 Comisiones Permanentes.-

El artículo 36 del RAN, nos dice que la Asamblea en Pleno nombrará 6 Comisiones permanentes, en la que se distribuyen los 577 diputados, de una manera proporcional a la representación que ostentan los grupos parlamentarios:

1.1.1 Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales: Enseñanza e investigación; formación profesional, promoción social; juventud y deportes; actividades culturales; información; trabajo y empleo; sanidad pública, familia, población; seguridad social y ayuda social; pensiones civiles, militares, de retiro y de invalidez. El número máximo de miembros en esta comisión será igual a los dos octavos respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

1.1.2 Comisión de Asuntos económicos, medioambientales y de territorio: Agricultura y pesca; energía e industria; investigación técnica; consumo; comercio interior y exterior; aduanas; medios de comunicación y turismo; ordenación de territorio y urbanismo; infraestructura y obras públicas; vivienda y edificación. El número máximo de miembros en esta comisión será igual a dos octavos respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

1.1.3 Comisión de Asuntos Exteriores: Relaciones internacionales: política exterior, cooperación, tratados y acuerdos internacionales. El número máximo de miembros en esta comisión será igual a un octavo respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

1.1.4 Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Organización general de la defensa; política de cooperación y asistencia en el ámbito militar; planes a largo plazo de los ejércitos; industrias aeronáutica, espacial y de armamento; instalaciones militares y arsenales; bienes militares; servicio nacional y leyes de reclutamiento; personal civil y militar de los ejércitos; gendarmería y justicia militar. El número máximo de miembros en esta comisión será igual a un octavo respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

1.1.5 Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan: Ingresos y gastos del Estado; ejecución del Presupuesto; moneda y crédito; actividades financieras interiores y exteriores; control financiero de las empresas nacionales; dominio del Estado. El número máximo de miembros en esta comisión será igual a un octavo respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

1.1.6 Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República: Leyes constitucionales, orgánicas y electorales; Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN); organización judicial; legislación civil, administrativa y penal; peticiones; administración general de los territorios de la República y de las entidades locales. El

número máximo de miembros en esta comisión será igual a un octavo respectivamente del total de miembros de la Asamblea.

Los miembros de las Comisiones permanentes serán nombrados al comienzo de la legislatura y cada año sucesivo, salvo el que preceda a la renovación de la Asamblea. Ningún diputado podrá pertenecer a más de una comisión permanente, pero podrán asistir a los trabajos de aquellas de las cuales no sean miembros. En caso de dejar de pertenecer al grupo parlamentario¹¹⁷ al que pertenecía al momento de su designación como miembro de una comisión permanente, cesará de pleno derecho de pertenecer a esta.

1.2 Comisiones Especiales.-

En su segundo párrafo, el artículo 43 constitucional establece que a petición del Gobierno o de la Cámara a la que hayan sido sometidos, los proyectos o las proposiciones de ley serán remitidos para su examen a una comisión especialmente designada al efecto. Lo anterior en virtud de la especificidad del asunto en cuestión.

Las Comisiones especiales estarán formadas por 57 miembros designados en proporción a la importancia numérica de los grupos. No podrán tener más de 28 miembros que pertenezcan a una misma comisión permanente. Se podrán nombrar como máximo a 2 diputados que no pertenezcan a ningún grupo. (Art. 33 RAN)

Los diputados que participen en las asambleas internacionales o europeas, o bien, que participen en alguna comisión especial podrán, mientras duren estos trabajos, quedar dispensados de asistir a los trabajos de las Comisiones permanentes a las que pertenezcan.

1.3 Comisiones Mixtas paritarias.

En el artículo 45 constitucional se prevé la instalación de estas Comisiones con el propósito de resolver las diferencias que se presenten

¹¹⁷ Los Grupos parlamentarios constituyen la expresión organizada de los partidos en el seno de la Asamblea. La identidad política o afinidad de ideas une a los diputados, quienes por este motivo integran el grupo parlamentario, regulado por los artículos 19 a 23 del Reglamento de la Asamblea Nacional. Son dos las condiciones establecidas para constituirlo: por un lado, reunir a un mínimo de 20 diputados y, por otro, acompañar la constitución de una “declaración política” firmada por los miembros que se adhieren; la documentación será presentada por el presidente del grupo, elegido entre sus componentes. Al inicio de cada legislatura, constituidos los grupos, reunidos sus representantes con el Presidente de la Asamblea, se distribuyen los sectores de la sala de sesiones.

entre ambas Cámaras, cuando después de dos lecturas no se pongan de acuerdo en la redacción de un texto. Conformadas con siete legisladores propietarios y siete suplentes, de cada cámara, estas Comisiones trabajarán en elaborar una propuesta para las disposiciones que falten por discutir. En caso de acuerdo, se someterá a votación en las dos cámaras. De no llegar a un acuerdo, o no aprobarse, la intervención de la comisión mixta se extingue y el Gobierno entonces solicitará a la Asamblea Nacional ejerza su derecho de “última palabra”.

2.- Facultades de las Comisiones, Subcomisiones, Comités.

La Comisión permanente competente o la especial designada con este fin, conocerá de todo proyecto o proposición que se presente a la Mesa de la Asamblea Nacional y que el Presidente de la Asamblea turne para su estudio y consideración. Para apoyar a las Comisiones permanentes se han creado oficinas y delegaciones que han venido a aligerar sus tareas.

En caso de que la primera se declare incompetente o cuando exista conflicto de competencias entre dos o más Comisiones permanentes, reunidos el proponente (gobierno o legislador) y los presidentes de las Comisiones con el Presidente, éste propondrá la creación de una comisión especial; de rechazarse su propuesta llevará al Pleno la cuestión de la competencia.

Las Comisiones Especiales estarán avocadas a la atención del proyecto o proposición que les fue encomendada y que motivó su creación, hasta el momento en que logre o construya un *acuerdo definitivo* sobre el mismo. No se prevé la creación de Subcomisiones u otras instancias.

3.- Tipos de Resoluciones.

3.1 Informes.- Como resultado de sus deliberaciones, las Comisiones producen los *informes*, respecto de los proyectos y proposiciones de ley que le fueron presentados, sea como Cámara de origen la Asamblea Nacional, o sea que se trate de textos remitidos por el Senado; los informes presentados por el ponente de la comisión, contendrán la aprobación, el rechazo o la incorporación de enmiendas; serán impresos y distribuidos, a fin de que el Pleno tenga oportunidad de revisarlos con antelación a la discusión del Pleno. El Acta de la sesión en la que se debatieron dichos informes, se acompañará de una copia impresa del mismo. Dichos informes elaborados sobre proposiciones de ley concluirán proponiendo un texto de conjunto.

Cuando se trate de los informes elaborados sobre un proyecto o una proposición de ley que verse sobre las materias comprendidas en la actividad de la Unión Europea llevarán como anexo elementos de información sobre el derecho europeo aplicable o en fase de elaboración, junto con los precedentes adoptados por la Asamblea Nacional. Los informes elaborados sobre un proyecto o una proposición de ley llevarán como anexo una lista de los textos susceptibles de ser derogados o modificados con motivo del examen de dicho proyecto o proposición.

3.2 Enmiendas.- Las *enmiendas* presentadas en comisión, y las *modificaciones* propuestas por la comisión, serán debatidas pudiendo su autor participar en el debate; si el autor es el gobierno, siempre tendrá derecho a participar. La *enmienda* se define como la propuesta escrita que tiende a modificar un texto sometido a la deliberación de una asamblea. Es una de las tres opciones que se ofrecen al legislador: aceptar sin modificación, rechazar y enmendar. Corresponde al presidente de la Comisión verificar las enmiendas presentadas en comisión o las modificaciones propuestas en comisión, a fin de que no contravengan lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, referente al impacto presupuestal.

3.3 Dictámenes.- Cuando se acuerde que una comisión permanente deba encargarse de emitir *dictamen*, sobre una parte o el total del proyecto o proposición que le fuera turnado por otra comisión, ésta lo hará del conocimiento del Presidente de la Asamblea. Cuando un proyecto o proposición haya sido objeto de remisión para emisión de dictamen, la comisión requerida designará un ponente que estará facultado para tomar parte con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión competente. De manera recíproca, el ponente de ésta podrá participar con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión requerida para emitir el dictamen. Asimismo, dichos ponentes defenderán las enmiendas acordadas en la respectiva comisión.

La Asamblea Nacional o el Senado podrán emitir *dictamen razonado* sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad. Dicho *dictamen*, del que se dará cuenta al Gobierno, será remitido por el Presidente de la Cámara correspondiente a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea.

IV. PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

A. Procedimiento Legislativo

a. Programación

1. Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras.

Como un preámbulo a la respuesta a este punto, estimamos importante hacer alguna referencia a aspectos histórico-constitucionales que explican la evolución del poder legislativo y su relación con el Ejecutivo. La Constitución de 1958, cuya última reforma importante ocurre en julio de 2008, declara a Francia una república indivisible, laica, democrática y social, que garantiza una igualdad ante la ley de todos los ciudadanos...cuya organización es descentralizada. (Art. 1) La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. (Art. 3) Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio; se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de soberanía nacional y democracia...La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos...(art. 4).

El Título IV de la Constitución de la República Francesa se refiere a la integración, prerrogativas y organización de las Cámaras, en cuanto a su régimen interior como en el desarrollo de su labor legislativa, artículos 24 a 33 de la Carta Fundamental. El título V, norma las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el desempeño de sus atribuciones; el RAN, varias leyes orgánicas y otras disposiciones complementan el marco regulatorio. Así pues, los asuntos que competen a ambas Cámaras y forman parte de la agenda legislativa, reflejan las preocupaciones de los legisladores, pero también del gobierno que juega un importante papel en esta función.

A partir de 1958 en que se inicia la V República, la producción legislativa anual se incrementa de manera constante; hay que considerar sin embargo que muchas leyes corresponden a la ratificación de instrumentos internacionales que se concretan en un solo artículo, como también hay

otros cuerpos normativos de más de cien artículos como la ley de presupuesto anual.

Corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro y a los miembros del Parlamento, promover la *iniciativa conjunta* de reformas a la Constitución. En cuanto a la labor legislativa, las iniciativas provenientes del Gobierno –*proyectos de Ley*–, como las iniciativas parlamentarias –*propuestas de Ley*–, muestran una tendencia clara a compartir esta importante tarea en la que el Gobierno se convierte en el Eje en torno al cual gira la vida política de la Nación, pero que a la vez se apoya en un parlamento dinámico con el que cogobierna.

El sistema transita hacia un gobierno semi-presidencial en donde el Presidente de la República es el Jefe del Estado, no del Gobierno, el cual es encabezado por un Primer Ministro designado por el Presidente, al igual que su gabinete, propuesto por aquél y nombrado por el Ejecutivo. A partir del referéndum celebrado el 24 de septiembre de 2000, se redujo el mandato del Presidente de la República de siete a cinco años. En su ejercicio, el Presidente dirige además al Consejo Superior de la Judicatura, el Comité de Defensa Nacional y el Consejo de Ministros (Gabinete).

De acuerdo al artículo 11 de la Constitución, el Presidente de la República, a solicitud del Gobierno o de las dos Cámaras, someterá a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos y otros temas fundamentales. Previa consulta con el Primer Ministro y los Presidentes de ambas Cámaras podrá acordar la disolución de la Asamblea Nacional. En contraparte, cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruuebe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.

Esta dinámica en la relación entre poderes, incide en la elaboración, discusión y aprobación de leyes y demás instrumentos normativos, retroalimenta el trabajo legislativo y lo enriquece con la visión de los grupos parlamentarios.

Los temas de interés parlamentario de cada grupo político se hacen del conocimiento público de diversas maneras, pero de manera oficial al presentarse la *declaración política* con la que se constituyen formalmente dichos grupos; el documento que la contiene, se entrega al inicio de la legislatura al Presidente de la Asamblea Nacional, junto con el directorio de los diputados que lo conformarán.

La declaración política correspondiente a la UMP, el partido del presidente Sarkozy en el poder, señala que habrá de empeñar sus esfuerzos legislativos en temas como: la defensa de los derechos humanos, la democracia, la protección a los más débiles, el apoyo a los programas de solidaridad y la promoción de un desarrollo sustentable.

Se pronuncia por una limitación al intervencionismo estatal en la economía y por el contrario, a fomentar la iniciativa de los particulares, simplificando al efecto los trámites en los asuntos públicos, promoción del empleo, desarrollo de energías renovables, respeto al medio ambiente.

Es primordial, señalan, crear más riqueza y esforzarse para distribuir más equitativamente el producto del trabajo, realizar acciones solidarias que promuevan el desarrollo, permitan el acceso a la salud a la población pero fundamentalmente a minusválidos, adultos mayores y minorías.

Es así que los diversos grupos parlamentarios presentan tanto a los cuerpos directivos de la Asamblea Nacional como a la opinión pública, su visión del país y de la problemática que habrán de enfrentar a través de su trabajo legislativo, precisando los temas que de acuerdo a su perspectiva marcan las prioridades nacionales.

2. Organización y modificación del Orden del Día.

La soberanía expresada por la Asamblea Nacional no implica en el sistema constitucional francés una preeminencia del legislativo frente al ejecutivo. Si bien la Constitución consigna en su artículo 48 que el orden del día corresponde fijarlo a cada Cámara, en la definición de dicho orden del día que encabezan las conferencias de presidentes de las Asambleas podrán participar también para solicitar la inscripción de un proyecto o proposición de ley, el Gobierno, el presidente de un Grupo, el presidente de una Comisión permanente, o de la Comisión de Asuntos Europeos.

De ahí que el artículo 48 constitucional, al hacer la distribución de los tiempos legislativos, define con un criterio de respeto a la naturaleza de las funciones parlamentarias que, dos semanas de sesión de cada cuatro, estarán reservadas conforme al orden que el gobierno haya fijado, al examen de los textos –proyectos de ley- y a los debates, cuya inscripción haya pedido en el orden del día.

Además, el examen de los proyectos de la Ley de Presupuestos, los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y, sin perjuicio de lo dispuesto más adelante, los textos remitidos por el senado desde al menos seis semanas, los proyectos de carácter urgente y las solicitudes de

autorización a que se refiere con el artículo 35 constitucional, serán materia de la orden del día, solicitados de manera prioritaria por parte del gobierno.

Será destinada una semana de sesión de cada cuatro, al análisis y debate de propuestas que cada Cámara programe, en torno de la facultad de control de la acción de Gobierno y de evaluación de las políticas públicas aplicadas para la atención de sus funciones y cumplimiento de sus responsabilidades.

Un día de sesión por mes será reservado para el desahogo del orden del día fijado por cada Cámara, por iniciativa de los grupos de oposición y minoritarios.

Finalmente, al menos una sesión por semana estará reservada de manera prioritaria a las preguntas de los parlamentarios y a las respuestas del Gobierno.

Así pues, el orden del día de la Asamblea en Pleno comprenderá, conforme lo precisa el art. 47 de RAN: los proyectos y proposiciones de ley; las preguntas orales a miembros del Gobierno; y, los demás asuntos incluidos, del modo dispuesto por el artículo 48 del propio ordenamiento, el cual señala que una vez por semana, los martes por la mañana se reúne la Conferencia de Presidentes con objeto de revisar el orden de los trabajos del Pleno “para la semana en curso y las dos siguientes”.

El representante del Gobierno ante este órgano comunicará las solicitudes de inclusión prioritaria, las cuales como lo dispone el artículo 89, ap.2, son dirigidas por el Primer Ministro al Presidente de la Asamblea, el cual hará los comunicados procedentes. Cuando el Gobierno pidiere con carácter excepcional una modificación del orden del día, mediante adición, supresión o inversión del lugar de uno o más textos prioritarios, el Presidente lo hará de inmediato del conocimiento del Pleno.

Por su parte los demás presidentes propondrán a la Conferencia sus propuestas para incluirse en el orden del día. Una vez acordado, el Presidente de la Asamblea lo someterá en la primera asamblea del Pleno a la aprobación de los legisladores, quienes solo podrán pronunciarse sobre el conjunto de las propuestas, pero ya no se admitirá enmienda alguna. Solamente la inclusión prioritaria de un texto por parte del gobierno podrá modificarlo (Artículo 89 ap. 1 RAN).

Al inicio de la sesión y antes de dar lectura al orden del día, el Presidente dará cuenta a la Asamblea de las comunicaciones recibidas en relación a éste. Se aprobará el orden del día cualquiera que sea el número de los diputados presentes en la sesión.

3. ¿En qué casos están permitidas las intervenciones sobre temas distintos al orden del día?

Hemos señalado que una vez aprobado, no es posible alterar el orden del día. Sin embargo habría dos circunstancias que podrían presentarse para dar paso a algún tema nuevo, por un lado, que el gobierno mediante solicitud oral o por escrito, pidiera con carácter excepcional, una modificación al orden del día mediante adición, supresión o inversión del lugar de uno o más textos prioritarios, en términos de lo establecido por el artículo 89 apartado 3, lo que una vez ocurrido, el Presidente de la Mesa lo hará del conocimiento del Pleno; por otro lado, que la Conferencia de Presidentes acordara, la petición de inclusión de una proposición en el orden del día complementario, a solicitud del presidente de la comisión competente, o bien, por un presidente de grupo.

Fuera de las circunstancias expuestas, sólo podrá concederse el uso de la palabra al diputado que la solicite aludiendo al incumplimiento del RAN en el desarrollo de la sesión. Si la intervención del diputado no se ajustare a lo anterior, o al desarrollo de la sesión, y si pretendiere alterar el orden del día establecido, se le retirará el uso de la palabra.

Cuando un diputado pidiera la palabra para alusiones, no se le concederá sino hasta que finalice la sesión y solo hasta por cinco minutos. Están prohibidos los ataques personales, las interpelaciones entre diputados y las manifestaciones e interrupciones que perturben el orden.

4. El trabajo legislativo y concordancia con la Agenda

En relación a lo ya comentado en el punto 1 de este apartado, complementaríamos señalando que la única referencia a este tema de lo que aquí denominamos Agendas Legislativas, lo encontramos en el artículo 164 del Reglamento cuando dispone que la Secretaría General de la Asamblea Nacional hará que se elabore al principio de cada legislatura una recopilación de textos auténticos de los programas y compromisos electorales de los diputados proclamados electos en las elecciones generales y por supuesto, a los temas comprometidos en la *Declaración Política* de cada grupo parlamentario al que aludimos líneas arriba.

De lo anterior se infiere la importancia de constatar estos antecedentes, a efecto de dar seguimiento a la labor legislativa del diputado a la Asamblea Nacional o al Senador, y de los grupos a que pertenecen, para encontrar congruencia entre esta y los compromisos establecidos en sus campañas.

Es importante destacar que la connotación de Agenda legislativa en el RAN, no se refiere a la expresión temática de las preocupaciones legislativas de los parlamentarios, sino al ejercicio de ordenamiento de los trabajos en las Cámaras para que en tiempo y forma se desahogue el quehacer legislativo, tanto en el ámbito de los grupos parlamentarios como de las Comisiones permanentes o especiales y la propia Conferencia de Presidentes. Son, como toda agenda, la calendarización que las diferentes instancias legislativas elaboran para distribuir y ordenar sus trabajos.

Si se revisa con detenimiento como un ejercicio, la programación de la Agenda a desarrollar por la Conferencia de presidentes de la Asamblea Nacional, en el período de cierre del año 2010 e inicio del 2011, se verá un seguimiento de los proyectos y propuestas que siguen su proceso legislativo.

ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA

AGENDA DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Martes, 07 de diciembre

A las 9 h 30

- Preguntas orales sin debate

15 horas

- preguntas al Gobierno

- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre la propuesta de ley a favor de una fiscalidad justa y eficiente (n° 2914-2980) - ver archivo

- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre la propuesta de ley constitucional que garantiza la soberanía del pueblo en materia presupuestaria (n° 2.913-2.983) - ver archivo

- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre el proyecto de ley orgánica sobre la iniciativa legislativa por derecho de los ciudadanos a la petición en virtud del artículo 11 de la Constitución (n° 2908 a 2984) - ver archivo

- Discusión del proyecto de presupuesto suplementario para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

A las 21 h 30

- Nueva discusión de las complementarias del proyecto de presupuesto para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

Miércoles, 08 de diciembre

15 horas

- Consejo Pre-Europeo Debate
- El debate, en virtud del artículo 141, apartado 2, sobre la propuesta de resolución para el establecimiento de una comisión de investigación sobre la situación de la industria ferroviaria en Francia: la producción de material rodante de pasajeros y Flete (n° 2978 a 2997) - ver archivo

- Nueva discusión de las complementarias del proyecto de presupuesto para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

A las 21 h 30

- Tras el debate, en virtud del artículo 141, apartado 2, sobre la propuesta de resolución para el establecimiento de una comisión de investigación sobre la situación de la industria ferroviaria en Francia: la producción de material rodante para pasajeros y de mercancías (n° 2978 a 2997) - ver archivo

- Nueva discusión de las complementarias del proyecto de presupuesto para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

Jueves, 09 de diciembre

A las 9 h 30

- Preguntas orales sin debate

15 horas

- Nueva discusión de las complementarias del proyecto de presupuesto para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

A los 21 h 30

- Nueva discusión de las complementarias del proyecto de presupuesto para 2010 (n° 2944-2990-2998) - ver archivo

Martes, 14 de diciembre

15 horas

- Preguntas al Gobierno

- Discusión, la segunda lectura del proyecto de ley de programación y orientación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

A las 21 h 30

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

Miércoles, 15 de diciembre

15 horas

- Preguntas al Gobierno
- Debate sobre el informe de la comisión mixta, el proyecto de programa de financiamiento público para los años 2011 a 2014
- Debate sobre el informe de la comisión mixta, el proyecto de presupuesto para 2011
- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

A las 21 h 30

- Informe de la comisión mixta y debate sobre el proyecto de programa de financiamiento público para los años 2011 a 2014
- Debate sobre el informe de la comisión mixta, el proyecto de presupuesto para 2011
- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

Jueves, 16 de diciembre

A las 9 h 30

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

15 horas

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

A los 21 h 30

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

Viernes, 17 de diciembre

A las 9 h 30

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

15 horas

- Segunda lectura y debate del proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo

Lunes, 20 de diciembre

A las 16 horas

- Discusión del proyecto de ley, aprobado por el Senado, después del nombramiento del procedimiento acelerado, la adopción de diversas disposiciones de la legislación que se adapta al Derecho de la Unión Europea (n° 2949 a 2996) - ver archivo
- Discusión del proyecto de ley orgánica sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo
- Debate sobre el proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N ° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia (n° 1894) - ver archivo
- Discusión del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

(Estos tres textos son objeto de un debate general conjunto)

A las 21 h 30

- Nueva discusión de la legislación propuesta, aprobada por el Senado, después del acuerdo del procedimiento acelerado, la adopción de diversas disposiciones de la legislación que se adapta al Derecho de la Unión Europea (n° 2949 a 2996) - ver archivo
- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo
- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N ° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia n (n°1894) - ver archivo
- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

(Estos tres textos son objeto de un debate general conjunto)

Martes, 21 de diciembre

15 horas

- Preguntas al Gobierno

- Explicaciones de voto por voto público y al público sobre el proyecto de ley de orientación y de programación para la realización de Seguridad Nacional (n° 2780 a 2827) - ver archivo
- Finalmente, el debate sobre el informe de la comisión mixta, el proyecto de presupuesto suplementario para 2010
- Finalmente, el debate sobre el informe de la comisión mixta, la legislación propuesta, aprobada por el Senado, después del nombramiento del procedimiento acelerado, la adopción de diversas disposiciones de la legislación que se adapta al Derecho de la Unión
- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del acuerdo sobre cooperación en materia de defensa entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República del Líbano (n° de 2561 hasta 2993) - ver Archivo
- Debate sobre el proyecto de ley autorizando la aprobación del Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de la India sobre cooperación en la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos (n° 2709 hasta 2994) - ver archivo
- Debate sobre el proyecto de ley autorizando la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Camerún sobre la gestión de los flujos migratorios y la solidaridad para el desarrollo (n° desde 2771 hasta 2995) - ver Archivo
- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Federal de Alemania en relación con el intercambio de información sobre los titulares del certificado de registro vehículo que figura en los archivos de registro nacional de vehículos con el fin de castigar violaciones de las normas de tráfico (n° 2726) - ver archivo
- Debate sobre el proyecto de ley autorizando la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Reino de Bélgica en relación con el intercambio de información y datos personales sobre los titulares de certificado de registro de vehículos archivos contenidos en el registro nacional de vehículos con el fin de castigar violaciones de las normas de tráfico (n° 2910 Corregido) - ver archivo
- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República Francesa y el Reino

- Debate sobre el proyecto de ley que autoriza la adhesión al Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunities del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (n° 2772) - ver archivo

- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Checa en el intercambio y la cooperación en la lucha contra las tasas y fraude en las prestaciones de seguridad social (n° 2504) - ver archivo

- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Rumanía sobre la asistencia y la cooperación en protección civil y la seguridad en emergencias (n° 2727) - ver archivo

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n o 1887) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza Nº 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por ciudadanos franceses fuera de Francia (n° 1894) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

(Estos tres textos son objeto de un debate general conjunto)

A las 21 h 30

- informe de la comisión mixta y debate sobre el proyecto de presupuesto suplementario para 2010

- Informe de la comisión mixta y debate sobre la legislación propuesta, aprobada por el Senado, después del acuerdo de procedimiento acelerado, la adopción de diversas disposiciones de la legislación que se adapta al Derecho de la Unión

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado: se autoriza a la aprobación del acuerdo sobre cooperación en materia de defensa entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República del Líbano (n° 2561-2993) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley que autoriza la aprobación del Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de la India sobre cooperación en el ámbito de la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos (n° 2709 a 2994) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley que autoriza la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Camerún sobre la gestión de los flujos migratorios y la solidaridad para el desarrollo (n° 2771-2,995) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Federal de Alemania en relación con el intercambio de información sobre los titulares de certificados de matriculación de vehículos archivados contenidos en el registro nacional de vehículos con el fin de castigar a violaciones de las normas de tráfico (n° 2726) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley que autoriza la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Reino de Bélgica en relación con el intercambio de información y datos personales sobre los titulares de certificado de matriculación de vehículos archivados contenidos en el registro nacional de vehículos con el fin de castigar violaciones de las normas de tráfico (n° 2910 Corregido) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del convenio de seguridad social entre el Gobierno de la República Francesa y el Reino de Marruecos (n° 2560) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley que autoriza la adhesión al Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (n° 2772) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República Checa en el intercambio y la cooperación y las contribuciones a la lucha contra el fraude en las prestaciones de seguridad social (n° 2504) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado, se autoriza a la aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Rumania sobre la asistencia y la cooperación en la protección y Seguridad Civil en situaciones de emergencia (n° 2727) - ver archivo

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por ciudadanos franceses fuera de Francia (n°1894) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

(Estos tres textos son objeto de un debate general conjunto)

Miércoles, 22 de diciembre

Posiblemente, una h 9 30

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N ° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia n (n° 1894) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

(Estos tres textos son objeto de un debate general conjunto)

15 horas

- Preguntas al Gobierno

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N ° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia (n° 1894) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

A las 21 h 30

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley la posibilidad de ratificar la Ordenanza N ° 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia (n° 1894) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo

Martes, 11 de enero

15 horas

- Preguntas al Gobierno
- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre el proyecto de ley orgánica sobre la elección de diputados (n° 1887) - ver archivo
- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre el proyecto de ley de ratificación de la Ordenanza Nº 2009-936 de 29 de julio de 2009, sobre la elección de diputados por el francés fuera de Francia (n° 1894) - ver archivo
- Explicaciones de voto y voto por voto público sobre el proyecto de ley sobre la simplificación de las disposiciones del código relativas a la transparencia electoral y financiera de la vida política (n° 2562) - ver archivo
- Discusión del proyecto de ley orgánica aprobada por el Senado en el defensor de los derechos (n° 2573 a 2991) - ver archivo
- Debate sobre el proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° 2574 a 2992) - ver archivo
- (Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)
- A las 21 h 30
- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo
- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo
- (Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)

Miércoles, 12 de enero

15 horas

- Preguntas al Gobierno
- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo
- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo
- (Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)
- A las 21 h 30
- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo
- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo
- (Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)

Jueves, 13 de enero

A las 9 h 30

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo

(Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)

15 horas

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo

(Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)

A las 21 h 30

- Nueva discusión de las orgánicas proyecto de ley aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2573 hasta 2991) - ver archivo

- Continuación del debate del proyecto de ley, aprobado por el Senado en el defensor de los derechos (n° desde 2574 hasta 2992) - ver archivo

(Estos dos textos que son objeto de un debate general conjunto)

Esta es la Agenda semanal de la Conferencia de Presidentes, pero es posible constatar en la página web de la Asamblea Nacional, la agendas semanales de la Asamblea General, la agenda Internacional de la Asamblea Nacional, la agenda del Presidente, las agendas de las Comisiones permanentes y especiales, de los Grupos Parlamentarios, de la Comisión de Asuntos Europeos, de delegaciones y oficinas, de Misiones de evaluación y del Comité de evaluación y control de las políticas públicas

b. Iniciativa

1. ¿Existe en su legislación alguna indicación o criterio para la estructura de las iniciativas y qué consecuencias tiene su no observancia?

A partir de la reforma constitucional de fecha 23 de julio de 2008 se estableció que los proyectos de ley deben de cumplir con diversas condiciones las cuales habrían de ser establecidas en la Ley. Al efecto, el 17

de abril de 2009 se expidió la Ley Orgánica cuyo objeto fue precisar tanto la estructura como el procedimiento que los proyectos de Ley como las propuestas de Ley deberán observar. Apuntamos que en el primer caso, -los proyectos- el derecho de iniciativa es ejercido por el Primer Ministro y, en el segundo, -las propuestas- por los diputados a la Asamblea Nacional y por los Senadores.

Los proyectos antes de ser presentados a la Mesa Directiva, deberán ser sancionados por el Consejo de Estado, actuando éste en calidad de abogado del Gobierno y no como tribunal administrativo, seguida esta revisión de una decisión del Consejo de Ministros.

Por su parte, las propuestas pueden ser presentadas por uno o varios diputados o senadores, y ser objeto de revisión en la Mesa Directiva de la Cámara de origen del trámite de admisibilidad financiera a que están sujetos todos los proyectos de ley, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución que establece no serán admitidas las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público.

En efecto, conforme a la Ley Orgánica, las propuestas y proyectos deben de ir acompañados de un estudio de impacto. En él se definen los objetivos, se establecen las razones que justifican la iniciativa, las razones de modificar la ley ahora en cuestión, la compatibilidad de la propuesta o proyecto con la legislación europea, la evaluación de los efectos económicos, financieros, sociales y ambientales y afectación del derecho en estas materias con motivo de la aplicación de la propuesta. De no presentarse observaciones al proyecto en los siguientes diez días de su presentación ante la Conferencia de Presidentes, el texto se puede introducir en el orden del día. En caso de desacuerdo entre la Conferencia de Presidentes y el Gobierno, el Consejo Constitucional a petición del Primer Ministro o el Presidente de la Asamblea, decidirá en un plazo de ocho días.

Así pues, los proyectos y propuestas incluyen dos partes:

1.1 Una exposición de motivos, que presenta los argumentos del autor o los autores del texto para apoyar las modificaciones legislativas o nuevas disposiciones.

1.2 El texto o cuerpo de disposiciones o artículos que lo conforman en una numeración secuencial; son estos los que estarán sujetos a la revisión en las reuniones de examen para analizar los artículos de ley que se pretenden suprimir ó modificar y, las disposiciones que se pretenden introducir en un nuevo ordenamiento.

1.3 La Ley referida establece que las anteriores disposiciones no se aplicarán a los proyectos de revisión constitucional, al proyecto de ley de presupuesto, al proyecto de ley sobre financiamiento de la seguridad social y la correspondiente a situaciones de crisis, o bien, de proyectos relativos a tratados internacionales.

2. iniciativas preferentes.

Las decisiones más importantes que han de afrontar los países en cualquier parte del mundo tienen que ver sin duda con la aprobación de las leyes que determinan tanto el origen como el destino de los recursos económicos que la población ha de aportar periódicamente para sustentar los gastos públicos y fomentar el desarrollo del País. Para el Gobierno, la posibilidad de proponer las iniciativas o proyectos legislativos es una posibilidad que existe.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 49 de la Constitución, el Primer Ministro, previa deliberación con el Consejo de Ministros, plantea la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación del Proyecto de Ley de Presupuesto o de financiación de la Seguridad Social, los que una vez presentados, de acuerdo a esta disposición constitucional, *se considerarán aprobados* salvo que una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en forma favorable. El Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento *para otro proyecto o una proposición de ley* por período de sesiones.

3. iniciativa popular.

La Constitución no prevé la figura de la iniciativa popular, sin embargo en su artículo 3° establece al referéndum como medio de expresión de la soberanía popular. El artículo 11 señala que el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicada en el Boletín Oficial, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a política económica, social y del medio ambiente de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o bien,

respecto de la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener repercusiones en el funcionamiento de las instituciones del País.

Se requiere de la organización de una quinta parte de los miembros del Parlamento y el apoyo de una décima parte de los electores inscritos en el padrón respectivo, para presentar una iniciativa de ley sobre alguno de los temas arriba mencionados. No podrá combatir a una ley que tenga una vigencia menor a un año. La Constitución y la ley Orgánica garantizarán el cumplimiento de la voluntad manifestada por el pueblo francés de manera inmediata una vez conocidos los resultados del referéndum.

Los ciudadanos podrán presentar a la Asamblea **peticiones**, las que serán dirigidas a su Presidente, pero pueden también ser recibidas por un diputado el cual hará constar al margen el acto de la entrega. No se aceptarán peticiones presentadas por una manifestación pública. La petición se inscribirá en lista general y se le asignará un folio con el que se identificará para cualquier efecto. El Presidente la turnará a una Comisión Permanente para su atención y ésta designará un ponente, quien la analizará y emitirá sus conclusiones; la comisión determinará la acción que proceda: archivo, enviarla a otra comisión permanente de la Asamblea o remitirla a un ministro. A través de un boletín se dará cuenta a los miembros de la Asamblea de las peticiones y los acuerdos que sobre ellas recayeron. De esta publicación podrá seguirse la solicitud de un debate por parte de algún diputado, sobre los informes elaborados respecto de alguna petición.

4. Retiro de las iniciativas.

El artículo 84 del RAN establece los supuestos en que procede el retiro de un proyecto o propuesta antes de que se concluya el proceso legislativo. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento mientras no haya sido definitivamente aprobado por el parlamento.

Por otro lado, una proposición podrá ser retirada por su autor o primer firmante, en cualquier momento antes de que sea aprobada en primera lectura. Si la retirada tuviere lugar durante la discusión en sesión y otro diputado hiciere suya la proposición, podrá seguir la discusión. Si es la asamblea la que rechaza una proposición, no podrá volver a ser presentada antes de que haya transcurrido un año.

c. Trabajo en Comisiones

1.- Normas para el trabajo en las Comisiones.

Sí, el RAN, destina el Capítulo X, “*De los trabajos de las Comisiones*”, el cual está incluido en el **Título I** De la Organización y Funcionamiento de la Asamblea, a señalar la correspondiente forma de *integración y funcionamiento de las Comisiones*, (artículos 39 a 46). De esta manera el artículo 39 dispone que cada Mesa de Comisión Permanente, contará con un Presidente, y los Vicepresidentes y Secretarios que se les asigne en atención al número de miembros con que cuente. Las Mesas serán elegidas mediante votación secreta, por cada categoría de cargo. Los vicepresidentes tendrán el mismo rango. El artículo 40 señala la forma en que serán convocadas las Comisiones y los siguientes aluden a cuestiones que tienen que ver con su funcionamiento, quórum, votaciones, desarrollo de los trabajos, comparecencias, etc. y que más adelante son abordados en lo particular.

Las Comisiones son responsables de las resoluciones adoptadas en el desarrollo de sus trabajos. Reunido el Pleno, las **Comisiones permanentes** solo podrán deliberar sobre asuntos que le sean remitidos por el propio Pleno para examen inmediato, o bien sobre asuntos incluidos en el orden del día de la sesión.

La presencia de los miembros de las Comisiones es obligatoria y, conforme a lo establecido por la Ordenanza N° 58-1066, del 7 de noviembre de 1958, solo podrán delegar su voto, de presentarse alguna de las excluyentes contempladas en dicha norma. El legislador que estuviere ausente de los trabajos de la comisión durante un tercio del periodo ordinario de sesiones, sin poder justificarlo, *será removido* por el Presidente de la Asamblea a solicitud de la Mesa de la Comisión, y no podrá formar parte de otra comisión por el resto del año, con el agravante de ver reducida su dieta.

Se regula también la integración de las **Comisiones de investigación**, las cuales serán constituidas por la Asamblea mediante la votación de una propuesta de resolución presentada al efecto, la cual fue remitida para examen a una comisión permanente. Junto con la aprobación, se dictarán las disposiciones que habrán de ser observadas por el Presidente de la Asamblea para dar seguimiento a la comisión de investigación.

Se establece la posibilidad de dar transparencia al desarrollo de los trabajos de la Comisión, mediante su transmisión por televisión, pero

también, cuando así lo haya acordado la propia comisión, de actuar en secreto, conforme lo establece el primer párrafo del apartado IV del artículo 6 de la Ordenanza n° 58-1100, de 17 de noviembre de 1958. Este ordenamiento otorga un plazo 6 meses para que se cumpla el mandato del que deriva la creación de la comisión de investigación, al cabo del cual, el presidente de la comisión entregará al Presidente de la Asamblea su informe y, en caso de no tenerlo, los documentos que tenga en su posesión.

El Informe en cuestión, se publicará y circulará para su discusión o debate, pero no dará lugar a votación, salvo que se hubiere acordado manejarlo en sesión secreta. No podrá autorizarse la integración de una comisión de investigación para revisar el mismo objeto que atienda otra, antes de que transcurran doce meses contados a partir de la terminación de los trabajos de la primera.

Las Comisiones permanentes cumplen dentro de sus tareas de fiscalización, la función de *allegar información a la Asamblea* (Papel informativo de las Comisiones) sobre las políticas del gobierno; para ello podrán encargar a algunos de sus miembros misiones temporales para corroborar el grado de cumplimiento de alguna legislación. Esta misión podrán inclusive desarrollarla mancomunadamente varias Comisiones. La Conferencia de Presidentes, a iniciativa del Presidente de la Asamblea podrá también crear misiones de información. La publicación de sus resultados es objeto de debate y en su caso, de acuerdo.

La **Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan**, contará con ponentes especiales a los que serán remitidos los documentos e informaciones destinados a permitir el ejercicio del *control del presupuesto* de las dependencias y empresas nacionales o mixtas sujetas a este control. Podrán participar ponentes de otras Comisiones permanentes en la elaboración de los dictámenes del presupuesto.

En términos de lo dispuesto por el artículo 88-4 constitucional, y conforme a las modalidades fijadas por el RAN, podrán adoptarse *resoluciones comunitarias europeas* sobre proyectos y propuestas que el Gobierno someta a consideración de la Asamblea Nacional. Para ello se anunciará en el acta de debates en el Pleno la inclusión de las **propuestas de los actos comunitarios** que el Gobierno someta a la Asamblea, las que una vez impresas y distribuidas, serán estudiadas por la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, las conclusiones formuladas por

ésta, o en su caso las propuestas de resolución que se elaboren, se presentarán examinarán y discutirán conforme al procedimiento habitual.

Los artículos 151-1, 151-2 y 151-3 del RAN establecen de manera complementaria una serie de instrucciones para dar seguimiento a las resoluciones comunitarias que presentadas por el Gobierno, deban ser acordadas por la Asamblea Nacional y su Delegación para la Unión Europea.

En su Parte Segunda, ***De la Exigencia de Responsabilidad Gubernamental***, el RAN desarrolla el marco normativo que habrá de aplicarse ante acciones de fiscalización de la Asamblea Nacional respecto del desempeño del Gobierno en materia de su Programa o sobre una declaración de política general, para la cual la propia Conferencia de Presidentes adoptará la actuación que corresponda a la Asamblea. Se regula también de manera especial, la forma en que deberá desahogarse la ***Moción de censura***, que un grupo de diputados igual a la décima parte de los escaños cubiertos, presente al Presidente de la Asamblea. Podrán los diputados de manera individual ***Interpelar*** al Gobierno, cumpliendo el proponente los requisitos señalados para la Moción de censura.

Finalmente, en su Parte Tercera, ***De la Responsabilidad Penal del Presidente de la República y de los Miembros del Gobierno***, el reglamento desarrolla los procedimientos para establecer desde el inicio de la legislatura el ***Alto Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia de la República***, los que quedarán constituidos en términos de los prescrito en el artículo 26 del propio RAN.

Si bien en esta exposición hemos abordado las tareas que desarrolla en general la Asamblea Nacional, la intención ha sido dejar en claro que en todas ellas, la instrumentación de los procedimientos descansa en la interacción que las diversas Comisiones desarrollan entre sí y con otras instancias camarales o del Gobierno.

2. Calendario de reuniones.

El Presidente de la Asamblea Nacional convocará a las Comisiones cuando el gobierno lo solicite. Durante los periodos de sesiones la convocatoria la hará su presidente con una antelación de cuarenta y ocho horas, como mínimo antes de la reunión, aunque si así lo exige el orden del día de la Asamblea en Pleno, excepcionalmente se reunirán en un plazo más breve. Cuando se requiera reunir a la comisión fuera de los períodos de sesiones, esta convocatoria se hará con un plazo de una semana, debiéndose precisar el orden del día que motive la reunión. (Artículo 40 RAN).

De hecho cuando el Pleno está reunido, sólo podrán reunirse las Comisiones permanentes para deliberar sobre asuntos que el Pleno les envíe para examen inmediato, o sobre asuntos incluidos en el orden del día del propio Pleno. (Artículo 41 RAN) La Agenda para la celebración de reuniones de las Comisiones aparece en la página web de la Asamblea Nacional.

3. Facultades plenas de las Comisiones.

Como ha quedado señalado, las Comisiones son dueñas de sus trabajos, esto es, son responsables de las resoluciones adoptadas en el desarrollo de sus trabajos. El artículo 42 de la Constitución especifica que la discusión de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley serán la base para la discusión que se da en el pleno. Pero la propia disposición deja abierta la posibilidad para que esta se inicie sobre el texto presentado a la Cámara, o en el caso de los proyectos de reforma constitucional, sobre el texto presentado por el Gobierno; éstas sin embargo, no son la constante. Por esta razón, el propio ordenamiento constitucional prevé que la discusión en primera lectura ante la Cámara de origen no se dará antes de la sexta semana de presentado el texto, y ante la segunda Cámara hasta después de la cuarta semana de realizado su traslado, de lo que aquí sería la minuta.

Lo anterior con la finalidad clara de evitar que se legisle al vapor, dándole un tiempo razonable de análisis a cada Cámara a través de sus Comisiones. Tanto es así que en el artículo 44 constitucional se establece que el propio Gobierno podrá oponerse a al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.

El artículo 90 del RAN abunda en esta disposición de manera explícita al establecer que salvo en los casos previstos en este ordenamiento, como las mociones de censura, las excepciones de inadmisibilidad a trámite, las cuestiones previas, las mociones para someter a proyectos de ley a referéndum, las de devolución a comisión a que se refiere el artículo 91 o de reserva consideradas en el artículo 95 y las enmiendas, *ningún texto o proposición, sean cuales fueren su objeto y la calificación que le dieran sus autores, podrá ser sometido a deliberación ni a votación si no ha sido previamente objeto de informe de la comisión competente en forma reglamentaria.*

4.- Comisiones unidas.

Aunque explícitamente no se habla de un trabajo unido de dos Comisiones, en el caso de la emisión de dictámenes, se puede observar un ejemplo en que respecto de un mismo asunto trabajan dos Comisiones, si bien, en diferentes momentos. La comisión permanente que acuerde encargarse de emitir *dictamen* sobre una parte o el total de los proyectos o proposiciones que les fueron turnados por otra comisión permanente, lo hará del conocimiento del Presidente de la Asamblea.

Cuando un proyecto o proposición haya sido objeto de remisión para emisión de dictamen, la comisión requerida designará un ponente que estará facultado para tomar parte con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión competente. De manera recíproca, el ponente de ésta podrá participar con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión requerida para emitir el dictamen. Asimismo, dichos ponentes defenderán las enmiendas acordadas en la respectiva comisión. (Artículo 87 del RAN).

Podemos inferir de lo expuesto, que la remisión que hace el Presidente de la Asamblea de un proyecto de ley o una proposición de ley, para analizar el fondo de la misma, a una comisión permanente y del informe que ésta produce, el cual es remitido a otra comisión permanente a la que se le solicita la emisión de un dictamen, surge precisamente la figura de un trabajo de Comisiones unidas, si bien aquí con tareas bien delimitadas para las dos Comisiones participantes.

5. Conferencia de Comisiones de las Cámaras

El artículo 45 de la Constitución especifica que todo proyecto o proposición de ley será examinado de manera sucesiva en las dos Cámaras con el objeto de aprobar un texto idéntico. Cuando subsista un desacuerdo después de dos lecturas en cada Cámara, o bien cuando el Gobierno ha decidido iniciar el procedimiento acelerado, sin oposición de las Conferencias de Presidentes de manera conjunta, podrán el Primer Ministro o los Presidentes de las dos Cámaras provocar la reunión de una *comisión mixta paritaria* que estará facultada para proponer un texto sobre las disposiciones en discusión, la que una vez elaborada será sometida por el Gobierno a la aprobación de ambas Cámaras. No admitirá enmienda, salvo con la anuencia del Gobierno.

En caso de no llegar esta comisión a un texto común, o si este no es aprobado en la forma expuesta, luego de una nueva lectura en ambas

Cámaras, el Gobierno solicitará a la Asamblea Nacional *se pronuncie en definitiva*, para lo cual podrá optar por el texto común o el aprobado en última instancia por la Asamblea, incorporando alguna enmienda aprobada en el Senado.

6.- Quórum

El quórum es un elemento de validez para las votaciones que se lleven a cabo por las Comisiones, cuando así lo pidiere la tercera parte de los miembros presentes. En el caso de falta de quórum que impida el poder llevar a votación algún asunto encomendado a la comisión, se podrá convocar a una nueva sesión de trabajo, la cual no podrá celebrarse antes de tres horas de la precedente, pero en la que la votación realizada será válida cualquiera que sea el número de los miembros presentes. (art. 43 RAN)

7. - Características del debate en Comisiones

El debate podrá iniciar desde el momento mismo en que el Presidente de la Asamblea someta un proyecto o proposición presentado ante la Mesa de la Asamblea para su atención a una comisión permanente, que se declare incompetente o en el supuesto de conflicto de competencias entre dos o más de estas Comisiones; al debate podrán acudir el Gobierno o el autor de la propuesta y los presidentes de las Comisiones interesadas; el Presidente entonces propondrá al Pleno la creación de una comisión especial y de no aceptarse, someterá al Pleno la cuestión de la competencia para que resuelva.

Una vez resuelto este primer debate, la comisión procederá a analizar el texto en su conjunto, las enmiendas presentadas en comisión y las modificaciones propuestas por la propia comisión. El presidente de ésta, vigilará la inadmisibilidad de las enmiendas en términos de lo establecido por el artículo 40 de la Constitución en cuanto al impacto presupuestal que pudieran tener. Tanto el autor de una proposición, como el de una enmienda, así como el Gobierno, podrán siempre participar en estos debates.

8. Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comisiones.

Sí es posible, de conformidad con lo señalado en el artículo 45 del RAN, podrán participar en las reuniones de las Comisiones los ministros para ser

oídos y lo podrán solicitar cuantas veces lo consideren necesario. Por su parte los presidentes de las Comisiones, podrán pedir la comparecencia de algún miembro del Gobierno a fin de aclarar cualquier aspecto vinculado al asunto en cuestión que estén analizando.

Podrá el autor de una proposición o de una enmienda participar en los debates de la Comisión. Así lo establece el apartado 5 del artículo 86 del RAN, el cual aclara que el Gobierno tendrá siempre el derecho de participar

De igual manera, las Comisiones podrán solicitar, por conducto del Presidente de la Asamblea, la comparecencia de un ponente del Consejo Económico, Social y Medioambiental¹¹⁸ para que aclare o exponga los temas que le sean planteados por los miembros de la comisión, respecto de textos acerca de los cuales el Consejo haya sido requerido para emitir dictamen.

9. Votación en Comisiones.

Se requiere un quórum para la validez de las votaciones. Estas se harán a mano alzada o mediante votación ordinaria (nominal) cuando así lo solicite una décima parte de los integrantes de la comisión o un miembro, en tratándose de designación de personas.

Los miembros de la comisión no podrán delegar su derecho de voto en las votaciones ordinarias más que a otro miembro de la propia comisión y únicamente en los casos y en las condiciones establecidas por la ordenanza N° 58-1066, por la que se aprueba la ley orgánica que autoriza a los parlamentarios a delegar excepcionalmente su derecho de voto, previa notificación que se haga al presidente de la comisión.

Finalmente, de acuerdo a lo que señala el artículo 44 del RAN, los presidentes de la comisión no tendrán voto de calidad, por lo que en caso de empate, se tendrá por no aprobada la disposición objeto de la votación.

10. Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes.

Cuando un diputado integrante de la comisión haya estado ausente a más de un tercio de las sesiones de la comisión durante el mismo período ordinario de sesiones y no se haya excusado aduciendo alguno de los

¹¹⁸ El Consejo Económico, Social y Medioambiental es un órgano de consulta del Gobierno y del Parlamento creado por disposición constitucional (Arts. 69 a 71) para asesorarles en cualquier problema de carácter económico, social o medioambiental. Al Gobierno en particular, en materia de proyectos de Ley de programación que definen las asignaciones plurianuales del presupuesto. Todo plan, proyecto o proposición de Ley en estas materias, así como de ordenanzas o decretos, deberán ser dictaminadas por el Consejo.

motivos considerados en el apartado anterior ni se haya hecho suplir conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del RAN, la Mesa de la comisión lo hará del conocimiento del Presidente de la Asamblea, quien confirmará la dimisión del integrante, el cual será sustituido y ya no podrá formar parte de otra comisión por el resto del año, quedando su indemnización por gastos relativos al cargo reducida en un tercio hasta la apertura del siguiente período ordinario de sesiones.

d. Dictamen

El Artículo 87 del RAN, señala algunas **reglas en cuanto a la elaboración y trámite de dictámenes**; no especifica por cierto el procedimiento para su elaboración, ni define cuál ha de ser su estructura.

1.Toda comisión permanente que acuerde encargarse de emitir dictamen sobre la totalidad o parte de un proyecto o una proposición remitidos a otra comisión permanente, lo notificará al Presidente de la Asamblea. El acuerdo se publicará en el *Diario Oficial* y se anunciará a la apertura de la sesión siguiente.

2.Cuando un proyecto o una proposición haya sido objeto de remisión para emisión de dictamen, la comisión requerida designará un ponente que estará facultado para tomar parte con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión competente. Recíprocamente el ponente de ésta podrá participar con voz pero sin voto en los trabajos de la comisión requerida para emitir dictamen.

3.Los ponentes de las Comisiones requeridas para emitir dictamen defenderán ante la comisión competente las enmiendas acordadas por su respectiva comisión.

4.Los dictámenes se presentarán, imprimirán y distribuirán. La no presentación o la no distribución de un dictamen no será óbice, sin embargo, a que se discuta un asunto, pudiendo la comisión que haya acordado emitir dictamen exponerlo verbalmente el día señalado para el debate sobre el texto.

Las **enmiendas** contempladas en el artículo 88 del RAN, si bien no forman parte del dictamen o del informe, constituyen una aportación fundamental en el proceso de análisis de los proyectos y proposiciones de ley, por parte de la comisión revisora y de los propios diputados que en seguimiento a una iniciativa pudieran hacerla llegar al Presidente de la Asamblea. En todo caso

se vienen a integrar al texto que deberá presentarse para su discusión y votación en el Pleno.

1. La víspera en su caso, y en todos los casos el día de la sesión para la que se haya inscrito el examen de un proyecto o de una proposición, la comisión competente celebrará una o más reuniones para examinar las enmiendas presentadas. Será aplicable lo dispuesto en los artículos 86, apartado 5, y 87, apartado 3.

2. La comisión deliberará sobre el fondo acerca de las enmiendas presentadas antes de expirar los plazos previstos en el artículo 99, y las aceptará o rechazará sin incorporarlas a sus propias propuestas ni presentar informe adicional.

3. A reserva de lo dispuesto en el artículo 44, apartado segundo, de la Constitución, el presidente y el ponente de la comisión estarán facultados para aceptar o rehusar la discusión en sesión de enmiendas que no se hayan sometido previamente a la comisión. En caso de desacuerdo consultarán a la comisión. Si aceptaren que se discuta la enmienda, podrán, en nombre de la comisión, emitir el dictamen de ésta sobre la enmienda.

e. Sesiones en el Pleno

1. Normatividad que regula las sesiones.

Las sesiones de la Asamblea Nacional están reguladas en los artículos 28 a 33 del Título IV de la *Constitución* que, de manera general establecen lineamientos sobre los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; participación del gobierno en éstas; presidencias de las Cámaras; y, publicidad de los debates.

Los artículos 42 a 51-2 del título V de la *Constitución*, disponen lo concerniente a la presentación, examen en Comisiones, discusión, votación y aprobación y promulgación de proyectos y propuestas de ley; procedimiento en caso de desacuerdo entre las dos cámaras respecto de un texto; procedimientos especiales para el tema del presupuesto y el financiamiento de la seguridad social; el tribunal de cuentas; orden del día; moción de censura; declaraciones del gobierno; aprobación del reglamento de cada Cámara; y, Comisiones de investigación.

El *Reglamento de la Asamblea Nacional* (RAN) norma el Procedimiento Legislativo; para una mejor claridad de la exposición, haremos una breve reseña de su contenido en el desarrollo de los trabajos del Pleno. El *Título II*, Primera Parte, dedica siete Capítulos al *Procedimiento Ordinario*; la Segunda Parte, dedica tres capítulos al *Procedimiento de discusión de las Leyes de Presupuestos y de las Leyes de Financiación de la Seguridad Social*; finalmente, una Tercera Parte, a los *Procedimientos Legislativos Especiales*.

Veamos por partes. El Título II, Primera Parte del RAN se refiere al *Procedimiento Legislativo Ordinario*, el cual divide a su vez en siete capítulos que incluye: la presentación de proyectos, proposiciones y propuestas (artículos 81 a 84); los trabajos de las Comisiones (artículos 85 a 88); de la inclusión en el orden del día de la Asamblea en Pleno (artículo 89); de la discusión de proyectos y proposiciones en primera lectura (art. 90 a 102); el procedimiento simplificado de examen (artículos 103 a 107); las relaciones de la Asamblea Nacional con el Senado (artículos 108 a 115); y, la petición de nueva deliberación de la ley por el Presidente de la República (artículo 116).

En la Segunda Parte, se aborda la regulación del *Procedimiento de Discusión de las Leyes de Presupuestos y de las Leyes de Financiación de la Seguridad Social*, desarrollando en capítulos específicos la discusión de las leyes de Presupuesto en comisión y ante el Pleno; y, el procedimiento para el financiamiento de la seguridad social.

En la Tercera Parte, se establece la regulación en torno a los *Procedimientos Legislativos Especiales*, tales como el Referéndum (artículos 122 a 125); reformas a la Constitución (artículo 126); procedimiento de discusión de las leyes orgánicas (artículo 127); de los Tratados y Acuerdos Internacionales (artículos 128 y 129) y, de la declaración de guerra y del estado de sitio (artículo 131)

El *Título III* del RAN contiene las disposiciones que habrá de observar la Asamblea Nacional en el desempeño de sus *facultades fiscalizadoras*. La Primera Parte incluye los *procedimientos* destinados a regular diversas maneras de comunicación o interlocución entre el Gobierno y la Asamblea Nacional, como *declaraciones* ante ésta con o sin debate. En el primer caso, el Primer Ministro u otro miembro del Gobierno hará uso de la palabra; en seguida, cada grupo dispondrá de un tiempo para fijar su posición frente al mensaje del Gobierno, al concluir sus intervenciones, el Primer Ministro o el funcionario de que se trate contestará a los oradores. Cuando se trate de

una declaración sin debate, el Presidente de la Mesa designará a un orador para que conteste al Gobierno. (artículo 132)

Cada semana, la Conferencia de Presidentes fijará la sesión dedicada a las *preguntas* que los diputados, de manera *oral* hagan al Gobierno, así como para escuchar las respuestas que éste formule. (artículo 133-135)

Podrán los diputados dirigir *por escrito* sus cuestionamientos a un ministro, o cuando se refieran a aspectos vinculados con la política general del Gobierno, al Primer Ministro. Escrita de manera sucinta, la pregunta no podrá contener imputación alguna de índole personal; el diputado la hará llegar al Presidente de la Asamblea, quien la notificará al Gobierno y ordenará su publicación en Diario Oficial. Las *respuestas* de los Ministros serán publicadas al mes siguiente en el propio medio oficial. Se prevé la posibilidad de no responder por razones de interés público o bien, diferir para mejor proveer

2. Lecturas

La discusión de los proyectos de ley y las proposiciones de ley versará en el Pleno, sobre el texto aprobado por la comisión competente, de acuerdo a lo señalado en el artículo 43 constitucional o en su defecto, sobre el texto presentado a la Cámara.

Sin embargo, la discusión en el Pleno de los proyectos de reforma constitucional, los proyectos de ley de Presupuestos y los proyectos de ley de financiación de la seguridad social versará, en primera lectura ante la primera Cámara solicitada, sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las demás lecturas, sobre el texto trasladado por la otra Cámara.

La discusión en el Pleno, en primera lectura, de un proyecto o una proposición de ley sólo podrá producirse ante la Cámara de origen, hasta después de que se cumplan seis semanas de su presentación. Ante la segunda Cámara, se producirá al vencimiento de un plazo de cuatro semanas a partir de su traslado.

El párrafo anterior no se aplicará si el *procedimiento acelerado* ha sido iniciado en las condiciones previstas en el artículo 45. Tampoco se aplicará a los proyectos de ley de Presupuesto, los proyectos de ley de financiación de la seguridad social y los proyectos relativos a estado de emergencia. (art. 42 Constitucional)

3. Asistencia.

En el reglamento no se refiere explícitamente la forma en que se registra la asistencia, pero se consigna que los diputados podrán excusar su inasistencia a una sesión determinada mediante declaración escrita, motivada y dirigida al Presidente de la Asamblea.

En el Apartado Final del RAN que contiene disposiciones diversas, se establece que todos los diputados que tomen parte regularmente en los trabajos de la Asamblea tendrán derecho a la indemnización por gastos relativos al cargo, establecida en el artículo 2 de la Ordenanza n° 58-1210 de 13 de diciembre de 1958. La Ley Orgánica sobre reembolso de gastos y pago de dietas de los miembros del Parlamento, establece que éstas se pagarán cada mes sobre su base anual, cualquiera que sea la duración de los períodos de sesiones.

4.- Modalidades de quórum.

Al analizar el tema de *Comisiones*, hemos referido la obligación de comprobar el quórum en caso de una votación, cuando un tercio de los diputados lo solicite y que de no existir quórum, deberá suspenderse la sesión, la cual no podrá volverse a citar sino hasta quince minutos después, votándose entonces, cualquiera que sea el número de los diputados presentes.

En sesiones del Pleno, las votaciones serán válidas cualquiera que sea el número de los presentes, si no hubiere habido petición expresa de rectificación de quórum por parte de un presidente de grupo, antes de una votación nominativa, o cualquier otra programada en la sesión. La petición solo será admitida si se encuentra presente la mayoría de los miembros del grupo demandante.

Para el caso de que se declare falta de quórum, tras el anuncio del presidente de aplazamiento de una votación por tal motivo, sólo podrá repetirse una vez transcurridos quince minutos de la suspensión, siendo válida la votación que se realice con los diputados que se encuentren presentes.

5. Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones.

El RAN es claro al señalar que en caso de haber participado durante un periodo de sesiones, en menos de dos tercios de las votaciones nominativas registradas, conforme a lo señalado en el artículo 65 o 65-1, se procederá a retener un tercio del ingreso que le correspondería al diputado durante el

período de sesiones; y, si éste hubiera participado en menos de la mitad de las votaciones, se duplicará la retención.

6. Medidas disciplinarias.

El Capítulo XIV del Título Primero del RAN, que se refiere a la Organización y funcionamiento de la Asamblea, es prolijo al señalar las sanciones existentes para los miembros de la Asamblea que por su comportamiento durante los trabajos legislativos infrinjan las disposiciones del propio reglamento, estableciendo las siguientes: llamada al orden; llamada al orden con mención en el acta; censura; y, censura con expulsión temporal. Estos conceptos son desarrollados de manera detallada en el RAN:

Artículo 71

Sólo el Presidente podrá llamar al orden. Será llamado al orden todo orador que lo perturbe. Ningún diputado que, no estando autorizado a hablar, haya sido llamado al orden podrá obtener la palabra para justificarse hasta que finalice la sesión, a menos que el Presidente acuerde otra cosa.

Será llamado al orden con mención en el acta todo diputado que en la misma sesión hubiere sido ya llamado al orden. Será asimismo llamado al orden, quedando constancia en el acta, todo diputado que haya dirigido a uno o más de sus colegas injurias, provocaciones o amenazas. La llamada al orden con mención en el acta llevará aparejada la privación de pleno derecho, durante un mes, de una cuarta parte de la asignación económica correspondiente a los diputados.

Artículo 72

Se pronunciará la censura contra todo diputado:

1º Que, tras una llamada con mención en el acta, no haya acatado las intimaciones del Presidente.

2º Que haya provocado una alteración de orden en el Pleno.

Artículo 73

Se decretará la censura con expulsión temporal del Palacio de la Asamblea contra todo diputado:

1º Que se haya resistido a la censura simple o que haya sido sometido a ella dos veces.

2º Que se haya recurrido a la violencia en sesión:

3º Que se haya hecho culpable de ultrajes contra la Asamblea o su Presidente.

4º Que se haya hecho culpable de injurias, provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, el Primer Ministro, los miembros del Gobierno o las Cámaras a que se refiere la Constitución.

La censura con expulsión temporal llevará aparejada la prohibición de participar en los trabajos de la Asamblea y de volver a presentarse en el Palacio de la Asamblea hasta que expire el decimoquinto día de sesión siguiente a aquel en que se hubiere dictado la medida.

En caso de negativa del diputado de atender al requerimiento de abandonar la Asamblea en Pleno que le haya hecho el Presidente, se suspenderá la sesión. En este caso y asimismo en caso de que se aplique la censura con expulsión temporal por segunda vez a un diputado la expulsión se extenderá a treinta días de sesión.

Artículo 74

En caso de violencia física de un miembro de la Asamblea contra uno de sus colegas, podrá el Presidente proponer a la Mesa la sanción de censura con expulsión temporal. De no hacerlo el Presidente, podrá cualquier diputado solicitarlo por escrito a la Mesa.

Cuando en las condiciones expuestas se proponga contra un diputado la censura con expulsión temporal, el Presidente convocará la Mesa, la cual oír al diputado. La Mesa podrá aplicar en este caso una de las sanciones del artículo 70, acuerdo que será comunicado por el Presidente al diputado. Si la Mesa se pronunciare por la censura con expulsión temporal, el diputado será conducido hasta la puerta del Palacio por el Ujier Mayor.

Artículo 75

La censura simple y la censura con expulsión temporal se decretarán por la Asamblea en Pleno mediante posición de sentado y levantado y sin debate alguno, a propuesta del Presidente.

Tendrá en todo caso derecho a ser oído o a que se oiga a uno de sus colegas en su nombre el diputado contra quien se solicitare una de estas dos sanciones disciplinarias.

Artículo 76

La censura simple llevará aparejada, preceptivamente, la privación durante un mes de la mitad de la asignación económica del diputado. La censura con expulsión temporal llevará aparejada, preceptivamente, la privación por dos meses de la mitad de dicha asignación económica.

Artículo 77

Cuando un diputado intente paralizar la libertad de las deliberaciones y las votaciones del Pleno y, después de haber cometido agresiones contra uno o más de sus colegas, se negare a obedecer las llamadas al orden del Presidente, éste levantará la sesión y convocará la Mesa. La Mesa podrá proponer al Pleno que decrete la censura con expulsión temporal, extendiéndose en este caso a seis meses la privación de la mitad de la asignación económica prevista en el artículo anterior.

Si durante las sesiones que hayan motivado esta sanción, se hubieren cometido actos graves de violencia, el Presidente lo comunicará en el acto al Fiscal General (Procureur général).

Artículo 77-1

El fraude en las votaciones, especialmente en lo relativo al carácter personal del voto, llevará aparejada la privación por un mes de la cuarta parte de la asignación económica a que se refiere el artículo 76. En caso de reincidencia durante el mismo período de sesiones, la privación se impondrá por seis meses.

La Mesa resolverá a propuesta de los Secretarios sobre la aplicación del apartado anterior.

Artículo 78

Si se cometiere un acto delictivo por un diputado en el recinto del Palacio mientras esté reunido el Pleno, se suspenderá la deliberación. El Presidente pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento del Pleno.

Si el acto a que se refiere el apartado 1 se hubiere cometido durante una suspensión o después de levantarse la sesión, el Presidente pondrá el hecho en conocimiento del Pleno al reanudarse la sesión o al comienzo de la sesión siguiente.

El diputado será oído para que pueda explicarse, si así lo solicitare pero, si lo ordenare el Presidente, abandonará el Salón de Sesiones y quedará retenido en el Palacio.

En caso de resistencia del diputado o de tumulto en el Pleno, el Presidente levantará la sesión en el acto. La Mesa informará en el acto al Fiscal General del delito que se hubiere cometido en el Palacio de la Asamblea.

Artículo 79

Sin perjuicio de los casos previstos en el artículo L.O. 150 y sancionados en el artículo L.O.151 del Código Electoral, se prohíbe a los diputados, so pena de las sanciones disciplinarias previstas en los artículos 70 a 76 del presente Reglamento, invocar o dejar que se utilice su condición de tales en empresas financieras, industriales o comerciales o en el ejercicio de profesiones liberales o de otra naturaleza y, en general, utilizar su título de diputados con fines ajenos al ejercicio de su mandato.

Les quedará prohibido asimismo, so pena de las mismas sanciones, afiliarse a asociaciones o agrupaciones de defensa de intereses particulares, locales o profesionales o suscribir con ellas compromisos relativos a su propia actividad parlamentaria, cuando la adhesión o los compromisos implicaren aceptación de un mandato imperativo.

f. Debate en la Asamblea.

1. Norma para el debate.

La actividad deliberativa de la Asamblea estará circunscrita a las sesiones destinadas para el desahogo de la agenda acordada en el seno de la Conferencia de Presidentes. Corresponde al Presidente de la misma conducir los trabajos de las sesiones, dirigir las deliberaciones, hacer cumplir el reglamento y mantener el orden durante los trabajos.

Los artículos 54 al 58 del RAN, establecen las características del debate en la Asamblea para desahogar el trabajo legislativo.

2. Desarrollo del debate sobre los dictámenes.

El RAN, en las disposiciones apuntadas, es explícito al señalar la forma en que habrán de participar los diputados una vez inscritos en los debates, la prelación en que han de hacer uso de la palabra y los diferentes tipos de

intervención. El Presidente podrá conminar al orador para que ajuste su intervención al debate para el que le fue otorgada la palabra, sin desviar la discusión a temas ajenos a los que se debaten conforme al orden del día aprobado por la Conferencia de Presidentes.

De esta manera se establecen, tiempos de duración de las intervenciones *que se asignan a cada grupo parlamentario*, y que éste deberá repartir entre sus diputados, lo que la hace una disposición singular. El reglamento prevé la interacción en el momento de la discusión, entre los diversos actores: representantes del Gobierno, ponentes de Comisiones y sus presidentes. Establece asimismo, las intervenciones que hacen los diputados para hacer cumplir el reglamento en la discusión y en el desarrollo de la sesión.

3. Alusiones personales o rectificación de hechos.

El artículo 58 del RAN dispone algunas limitaciones como no poder tener la palabra *para alusiones*, sino hasta que finalice la sesión; se prohíben además los ataques personales, las interpelaciones entre diputados y las manifestaciones o interrupciones que perturben el orden.

4. Reservas sobre los dictámenes aprobados.

El RAN establece que estando en el proceso de votación, cuando se estén dirimiendo cuestiones complejas, se podrá siempre pedir la votación por partes de un texto determinado. El solicitante deberá precisar las partes de éste para las cuales pida votación por separado.

5. Mociones en el debate.

El RAN establece el procedimiento mediante el cual un diputado podrá realizar una interpelación al Gobierno a la que se denomina Moción de Censura. Se entiende que en la misma, el legislador hace un señalamiento al Gobierno respecto de acciones u omisiones en su actuación que ameritan su discusión en la Asamblea, por ello podrán motivar y desde luego fundar dicha interpelación, la cual deberá acompañarse de la firma de al menos el diez por ciento de sus miembros y entregarse al Presidente de la Asamblea, quien la hará del conocimiento del Gobierno y la incluirá en el Acta de la siguiente sesión del Pleno.

La discusión de una moción de censura tendrá lugar a más tardar al tercer día de su presentación. Si hubiere varias mociones, podrán discutirse de

manera conjunta pero se votarán individualmente. Una vez presentada la moción no podrá agregarse ninguna firma, como tampoco podrá retirarse una vez comenzada su discusión. En la discusión podrá participar un orador por cada grupo parlamentario hasta por quince minutos y los demás tendrán un tiempo de 5 minutos.

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuesto o de financiamiento de la Seguridad Social. De resultar como lo prevé el artículo 49 de la Constitución que sea presentada una moción dentro las 24 horas siguientes a la solicitud planteada, o cuando se trate de una moción propuesta por un grupo de diputados que desaprobe el programa de presupuesto o una declaración de política general del gobierno, siempre que la decisión se adopte por mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, el Primer Ministro deberá presentar su dimisión del Gobierno al Presidente de la República, según lo dispone el artículo 50 de la Constitución.

El RAN prevé algún otro tipo de mociones derivadas de la actividad legislativa y de los procedimientos en particular, como es el caso de la moción de devolución a comisión, que ocurre cuando al cierre de un debate de totalidad de un proyecto, se vota devolver el texto a la comisión permanente para la elaboración de un nuevo informe o bien, la moción que proponga en su caso, se someta a referéndum un proyecto presentado por el Gobierno.

g. Votación en la Asamblea.

1. Procedimiento de las votaciones.

El tema de la reglamentación de las votaciones de la Asamblea, es desarrollado de manera puntual por el RAN y aborda diversos supuestos que pueden presentarse durante esta etapa del proceso legislativo y que, para efectos de conocerla de manera amplia y detallada, se considera conveniente referir dichas disposiciones, de manera sintetizada.

Artículo 61

La Asamblea en Pleno podrá deliberar y acordar su orden del día cualquiera que sea el número de los diputados presentes.

Serán válidas las votaciones efectuadas por la Asamblea en Pleno cualquiera que sea el número de los presentes. Nos hemos referido al

caso de una votación suspendida por falta de quórum y la manera de resolverlo. Cuando se vuelve a reunir el Pleno, después de una nueva convocatoria, será válida la votación cualquiera que sea el número de los diputados presentes.

Artículo 62

El voto de los diputados es personal. Podrán, sin embargo, delegar su derecho de voto en votaciones nominativas. Dicha delegación será siempre personal, si bien podrá ser transferida a otro diputado con el asentimiento del delegante, previa notificación al Presidente antes de la apertura de la votación o de la primera de las votaciones a las que se aplique.

Artículo 63

El voto se expresará bien a mano alzada, bien por posición de sentado y levantado, bien por votación nominativa ordinaria, o bien finalmente por votación nominativa en la tribuna. Será secreto el voto cuando la votación se refiera a designaciones de personas.

En cuestiones complejas y salvo en los casos previstos en los artículos 44 y 49 de la Constitución, se podrá siempre pedir la votación por partes de un texto determinado. El solicitante deberá precisar las partes de éste para las cuales pida votación por separado.

Será preceptiva la votación por partes cuando la pida el Gobierno o la comisión competente. En los demás casos, el presidente de la sesión, previa consulta en su caso al Gobierno o a la comisión, decidirá si se vota o no por partes.

Artículo 64

La Asamblea en Pleno votará normalmente a mano alzada en cualesquiera materias, salvo para designaciones de personas. Cuando exista duda sobre el resultado de una votación a mano alzada, se procederá a votar por posición de sentado y levantado y, si persiste la duda, se procederá preceptivamente a votación nominativa ordinaria. No se dará a nadie la palabra entre las partes sucesivas del proceso de votación.

Artículo 65

Será preceptiva la votación nominativa: 1º Cuando así lo acuerde el Presidente, lo pida el Gobierno o la comisión competente. 2º A petición formulada por un presidente de grupo o por su delegado, cuyo nombre se haya comunicado previamente al Presidente de la Asamblea. 3º Cuando la Constitución exija mayoría cualificada o cuando se haya planteado la responsabilidad del Gobierno.

Se procederá a votación nominativa del modo ordinario cuando así proceda conforme a los ordinales 1º y 2º de los apartados anteriores y al artículo 65-1. Cuando en virtud del ordinal 3º antes expuesto así proceda, por decisión de la Conferencia de Presidentes, se procederá a una votación nominativa en la tribuna o en las salas colindantes del Salón de Sesiones.

Artículo 65-1

Podrá acordarse votación nominativa por la Conferencia de Presidentes, la cual fijará asimismo la fecha, a reserva de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución.

Artículo 66

Cuando proceda votación nominativa, así se anunciará en el conjunto de los locales del Palacio, otorgándose cinco minutos como mínimo después del anuncio, para que los diputados vuelvan a ocupar su lugar, declarándose acto seguido abierta la votación.

I.—Para la votación nominativa ordinaria la votación se hará por procedimiento electrónico. En caso de que no funcione éste, la votación se hará por papeletas. Cuando todos hubieren votado, el Presidente declarará el cierre de la votación. El Presidente proclamará el resultado de la votación comprobado por los Secretarios.

II.—Para las votaciones nominativas en la tribuna todos los diputados serán llamados nominalmente por los ujieres, de manera aleatoria. La votación tendrá lugar por medio de una urna electrónica. En caso en que no funcione, la votación se hará por papeletas, entregando cada diputado la suya a uno de los Secretarios, quien la introducirá en una urna colocada en la tribuna. La votación estará abierta durante una hora, período que se reducirá a cuarenta y cinco minutos para las votaciones sobre

mociones de censura. El resultado será comprobado por los Secretarios y proclamado por el Presidente.

III.—La Conferencia de Presidentes fijará la duración de la votación nominativa cuando se efectúe en las salas colindantes del Salón de Sesiones.

IV.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 52, en caso de votación nominativa será necesaria la presencia de dos de los Secretarios de la Mesa, ó en su defecto, el Presidente solicitará a dos de los diputados presentes que desempeñen las funciones de Secretarios.

V.—Se regularán mediante “Instrucción de la Mesa” las condiciones de la votación electrónica, de utilización de la urna electrónica y del ejercicio de las delegaciones de voto.

Artículo 67

Podrá el Presidente decidir, después de consultar a los Secretarios, que ha lugar al recuento de votos en una votación nominativa. Cuando hubiere recuento de votos en una votación sobre una solicitud de suspensión de la sesión o sobre un texto cuya aprobación o rechazo no sea susceptible de influir sobre la continuación del debate, proseguirá la sesión.

Artículo 68

Salvo lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, las cuestiones sometidas a votación sólo se declararán aprobadas si obtuvieren la mayoría de los votos emitidos. No obstante, cuando la Constitución exija para la aprobación la mayoría absoluta de los miembros que compongan la Asamblea, esta mayoría se calculará sobre el número de escaños que estén efectivamente cubiertos. En caso de empate quedará desechado el punto sometido a votación. No se admitirá rectificación alguna del voto tras el cierre de la votación.

El resultado de las deliberaciones de la Asamblea en Pleno será proclamado por el Presidente en los términos siguientes: "La Asamblea APRUEBA" o bien "La Asamblea NO APRUEBA".

2. Casos de mayoría calificada.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución, la Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la

votación de una moción de censura, la que será votada cuarenta y ocho horas después de presentada, la cual sólo podrá ser aprobada por la *mayoría* de los miembros que componen la Asamblea Nacional.

Otro caso en que se habla de una mayoría corresponde a la requerida para aprobar un tratado de adhesión de un Estado a la Unión Europea que no habiendo sido sometido a referéndum por el Presidente de la República, decide éste someterlo a aprobación de las dos Cámaras del Congreso, lo que requerirá una votación de tres quintas partes en cada una, a favor de la aprobación del proyecto de ley respectivo.

B. Observaciones del Ejecutivo y publicación de la Ley o Decreto

1. Facultades del ejecutivo para presentar observaciones.

El artículo 10 Constitucional establece que el Presidente de la República promulgará las leyes dentro de los quince días siguientes a la comunicación al Gobierno de que la ley ha sido definitivamente aprobada. En el término del plazo señalado, el Presidente de la República podrá pedir al Parlamento una nueva deliberación sobre la ley o algunos de sus artículos a lo que no podrá negarse el Parlamento.

De acuerdo al artículo 116 del RAN, cuando el texto sea recibido, el Presidente de la Asamblea lo hará del conocimiento de ésta, y le consultará si el texto lo deberá enviar a una comisión distinta a la que lo hubiera desahogado en principio; en caso negativo, lo devolverá a la comisión que lo hubiere examinado.

La comisión que resulte competente se abocará de inmediato a revisarlo, pues deberá pronunciarse en el plazo que le señale la Asamblea, el cual no podrá exceder de quince días. Su inclusión en el orden del día del Pleno, una vez revisado, se hará conforme lo dispuesto por las disposiciones aplicables al efecto del RAN.

No resulta ocioso recordar que los proyectos de Ley, antes de ser presentados ante la Mesa de una de las dos Cámaras, pasan por la revisión del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado (Artículo 39 constitucional), y que en caso de desacuerdo para inscribirlo en el Orden del Día, entre la Conferencia de Presidentes y el Gobierno, tanto el Presidente de la Cámara que corresponda como el Primer Ministro podrán solicitar la intervención del Consejo Constitucional para que resuelva lo conducente en un plazo de ocho días. Merced a la reforma constitucional de 2008, lo mismo podrá ocurrir a una proposición de ley presentada por un

legislador, siempre que con su anuencia, el Presidente de su Cámara solicite la emisión de un dictamen al Consejo de Estado.

Otra previsión constitucional es la establecida en el artículo 41, la cual señala que si en el transcurso del procedimiento legislativo se advierte que una proposición o una enmienda no pertenece al ámbito de la ley o es contraria a delegación concedida en virtud del artículo 38 del propio ordenamiento constitucional, el Gobierno o el Presidente de la Cámara solicitada podrá oponerse a su admisión; en caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Asamblea, el Consejo Constitucional, a petición de uno u otro, se pronunciara en un plazo de ocho días.

Independientemente de lo anterior, cuya justificación está encaminada a darle certeza al trabajo legislativo, a fin de que los textos sometidos a este proceso deliberativo en las Cámaras sea resuelto con oportunidad y eficiencia, es fundamental que al ser finalmente aprobados dichos instrumentos legales, se apeguen con rigor al marco constitucional, pero además, contribuyan realmente a resolver y ordenar el tema de la agenda legislativa y política planteado desde su exposición de motivos.

Para ello, la Constitución en su *Artículo 61*, dispone en la última etapa del proceso legislativo, previa a la promulgación de la Ley, una previsión final muy oportuna y prudente, consistente en que las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las proposiciones de ley mencionadas en el artículo 11 antes de que sean sometidas a referéndum, y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o sesenta diputados o sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional se pronunciará en el plazo de un mes. No obstante, a petición del Gobierno, y si existe urgencia, este plazo podrá reducirse a ocho días. En estos mismos casos, la remisión al Consejo Constitucional suspenderá el plazo de la promulgación.

2. Procedimiento cuando el Ejecutivo no publica una ley aprobada.

Del análisis de las disposiciones que norman los procedimientos legislativos, tanto en la Constitución como en el RAN, no se prevé esta

posibilidad pues existen los mecanismos necesarios para discutir y, en su caso, resolver diferencias entre los poderes respecto del contenido del proyecto o propuesta en cuestión, conforme ha quedado explicado en el numeral anterior.

3. Mecanismo del Ejecutivo para publicar una Ley son aprobación del Legislativo.

El procedimiento establecido por el artículo 45 constitucional para el caso de que un proyecto de ley no sea aprobado por ambas Cámaras después de la segunda lectura o cuando el Gobierno ha decidido establecer el procedimiento acelerado prevé la creación de una comisión mixta paritaria, por parte de los Presidentes de las dos Cámaras, y cuya tarea será la de llegar a una propuesta común que resuelva el diferendo.

Para el caso de que no se arribe a esta solución, el Gobierno, después de solicitar se haga una nueva lectura de los textos, solicitará a la Asamblea Nacional se pronuncie en definitiva por una solución que partiendo de su última propuesta, incorpore elementos de la propuesta senatorial, debiéndose entonces, aprobar en sus términos el texto resultante, para permitir la culminación de su proceso legislativo.

El artículo 47 constitucional, en relación con las leyes de Presupuesto, prevé los mecanismos necesarios para, transcurridos 40 días de recibido por la Asamblea Nacional el proyecto respectivo, sin que ésta se hubiere pronunciado, sea sometido por parte del Gobierno al Senado de manera directa, debiéndose seguir el procedimiento conforme a lo dispuesto por el artículo 45, ya comentado. Pero, si aún así, en un plazo de 70 días no hubiere un pronunciamiento del Parlamento, el proyecto entrará en vigor por ordenanza. De manera similar, con ligeras variantes se procederá respecto de los proyectos de ley de financiación de la seguridad social.

De conformidad con el artículo 49 constitucional, el Primer Ministro previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá plantear la “responsabilidad del Gobierno” ante la Asamblea Nacional, sobre la votación del proyecto de Ley de Presupuesto o de financiación de la seguridad social. De seguir este camino, el proyecto se considerará aprobado, salvo que una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, se votara en las condiciones previstas en el propio numeral, con un resultado de mayoría de votos a favor del proyecto de ley.

El procedimiento podrá ser utilizado por el Primer Ministro para otro proyecto o proposición de ley, por cada período de sesiones del Pleno.

En virtud de la naturaleza del trabajo de investigación, consistente en ser fundamentalmente descriptivo, se acudió de manera directa a las fuentes legales originales de la institución objeto de estudio, razón por la que no se incluye otro tipo de apoyo bibliográfico.

Las siguientes direcciones electrónicas fueron consultadas en la formulación del presente trabajo.-

http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/pouvoirs-publics/pouvoirs_publics-08.asp#P13539_1296661

http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/conocimiento_asamblea..asp#p2-s5

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/procedure.asp>

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/procedure.asp>

<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/index.asp>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement/reforme-reglement-2009-34-45.pdf>

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0820.asp>

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.
El caso de Italia**
JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Introducción

El Poder Legislativo Italiano es uno de los más interesantes de Europa, en él encontramos características relevantes como las comisiones con facultades plenas, la inserción de reglas de técnica legislativa en la reglamentación parlamentaria¹¹⁹ o los Senadores vitalicios designados por el presidente en virtud de los méritos excepcionales en el campo social, científico, artístico, literario o por ser ex presidentes.

A decir de Silvano Tosi el Poder Legislativo italiano se ubica en una forma de gobierno al que da la subcategoría de Régimen Parlamentario, el cual fue configurado por la Constitución republicana e instaurado en Italia a desde su surgimiento. El Poder Constituyente italiano consideró, la articulación de un régimen parlamentario, con la intención de distribuir el ejercicio de la dirección política entre una pluralidad de órganos ordenados en forma paritaria, que se controlaran y coordinaran recíprocamente. Es así que tanto el Jefe de Estado, Gobierno y Parlamento inciden en la elaboración y ejecución de la función política.¹²⁰

El Parlamento italiano está integrado por dos Cámaras, la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) y el Senado de la República (*Senato della Repubblica*), en un sistema bicameral perfecto, es decir ambas asambleas tienen en el mismo nivel jerárquico en órgano legislativo, actuando en forma sucesiva.

En 1861 se crea la Cámara de Diputados del Reino de Italia que se suprimió en 1939. Durante la monarquía se creó el *Senato del Regno*, posteriormente el Senado con su configuración actual fue creado en 1948.

La Cámara de Diputados se compone de 630 miembros, doce de los cuales son elegidos en la circunscripción extranjera.¹²¹ El Senado se integra con 315 miembros elegidos por 5 años, de los que seis representan a italianos que residen en el extranjero. Ninguna región –salvo Molise que tiene dos y Valle de Aosta uno- debe tener un número de senadores inferior a siete.

El funcionamiento de las Cámaras del Parlamento se vio modificado en 1971, año en el que se incorporaron profundos cambios en la regulación parlamentaria italiana. Es de destacarse que a pesar de que las más

¹¹⁹ Artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados

¹²⁰ TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996, p. 23-25

¹²¹ Artículo 56 de la Constitución de la República Italiana

importantes modificaciones a la legislación parlamentaria tienen cuatro décadas de haberse realizado, se observan actualmente procesos parlamentarios ágiles, que cuentan con dispositivos para prevenir dilaciones o la parálisis de los procesos.

En el proceso de análisis de las normas funcionales se observó un considerable desarrollo en especial de las normas que regulan el funcionamiento de las comisiones y comités, las normas de programación de los trabajos parlamentarios las cuales tratan de evitar que los posibles desacuerdos entre los grupos parlamentarios y el Gobierno constituyan obstáculos que impidan el desarrollo de los trabajos del Parlamento.

En contraste con las normas que buscan el orden en los trabajos del Parlamento se observa también como los horarios en que funcionan sus órganos pueden ser sumamente desorganizados a diferencia de la mayoría de los Parlamentos europeos.

No obstante lo anterior, una de sus características principales es la instauración en la Constitución de 1947 de un sistema de comisiones con facultades plenas, (del cual es precursor) que posteriormente fue retomado por otros parlamentos. Las comisiones con facultades plenas son aquellas que pueden aprobar directamente los asuntos que les son encomendados por el Pleno, es así que con las reformas al Reglamento en 1971, las Comisiones quedaron facultadas para aprobar todo tipo de asuntos, excepto proyectos calificados por disposición constitucional como *reserva de la Asamblea* y los casos previstos expresamente.¹²² Este interesante mecanismo permite un ahorro considerable de tiempo y hace más dinámico el proceso, al no ser necesario el examen del Pleno para que el proyecto sea aprobado, lo que no implica un menoscabo al nivel de deliberación, ya que todos los grupos parlamentarios se encuentran proporcionalmente representados en la sede de la comisión al igual que en la Asamblea Plenaria.

A continuación nos permitimos dar respuesta a las interrogantes que fueron planteadas por la Dirección de proyecto de Asuntos Parlamentarios, mediante las cuales se describe el funcionamiento del mencionado cuerpo parlamentario.

¹²² MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*,. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, p. 81

I. PARLAMENTO

1.- Facultades del Parlamento

De acuerdo con lo previsto por el artículo 83 de la Constitución italiana el Presidente de la República será elegido por el Parlamento en sesión común de sus miembros, asimismo el juramento del Presidente de la República debe hacerse ante ambas Cámaras (artículo 91), así como la acusación en contra de éste (artículo 90), las Cámaras deben autorizar proceder en contra del Presidente del Consejo de Ministros, y los Ministros (artículo. 96), asimismo la elección de un tercio de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura y de cinco miembros del Tribunal Constitucional también es atribución del Parlamento.

2. Sesiones del Parlamento en una sola Asamblea.

De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución italiana el Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y solo se reúne en sesión común de los miembros de las dos Cámaras en los casos previstos por la Constitución, concretamente en las hipótesis de los artículos 83, 90, 104 y 135.

3. Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras

Juan Ferrando Badía señala que el origen democrático y la concesión de los mismos poderes a ambas Cámaras dieron lugar al carácter perfecto del bicameralismo italiano. Asimismo señala que la Constitución distribuye por igual entre las Cámaras aun las más altas funciones desde el punto de vista formal, ya que si el Presidente del Senado es suplente del Presidente de la República, el de la Cámara de Diputados preside el Parlamento cuando en sesión conjunta ha de elegir al Presidente de la República.¹²³

Asimismo los artículos 63, 64, 66, 82 y 94 de la Constitución señalan que cada Cámara podrá:

- Elegir entre sus componentes al Presidente y a la Mesa presidencial;
- Adoptar su propio Reglamento por mayoría absoluta de sus miembros;

¹²³ FERRANDO BADÍA, Juan, El régimen Político italiano en FERRANDO BADÍA, Juan, *Regímenes políticos actuales*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 405-406.

- Examinar la validez de las actas de sus componentes y pronunciarse sobre las causas que sobrevengan de inelegibilidad y de incompatibilidad;
- Acordar investigaciones sobre materias de interés público; y
- Otorgar o revocar su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal.

II. EL PLENO O ASAMBLEA DE CADA CÁMARA

1. Competencia

La principal competencia del Pleno es la discusión y resolución de los proyectos; sobre el particular Silvano Tosi señala que la fase del examen de asamblea para llegar a la *deliberación del proyecto*, en la jerga parlamentaria es conocida como discusión en el aula, la cual ha sido ampliamente modificada por el Reglamento del 71 (actualmente vigente), con la introducción de procedimientos aptos para abreviar, y al mismo tiempo para calificar en los aspectos políticos más relevantes, la indiscriminada facultad de intervenciones precedentes reconocidas a todos los miembros de la asamblea.¹²⁴

2. Resoluciones

Andrea Manzella señala que el Parlamento culmina en la decisión sea esta una ley o un acto de dirección o una sanción de control o un diseño de coordinación a través de una serie de fases unificadas al fin común.¹²⁵ Como puede observarse el Parlamento italiano aprueba diversos actos, lo que se hace a través de la aprobación de dictámenes, así también aprueba actos, a través de acuerdos, propuestas de los órganos de dirección, como por ejemplo la integración de las comisiones que proponen los grupos parlamentarios (artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Diputados); asimismo el Pleno puede por ejemplo acordar que no haya acta de una sesión plenaria secreta artículo 34 del Reglamento de la Cámara de Diputados

3. Período ordinario y número de sesiones

El artículo 62 de la Constitución italiana señala que las Cámaras se reunirán automáticamente el primer día no festivo de febrero y de octubre.

¹²⁴ TOSI, Silvano, *op. cit.*, p. 216.

¹²⁵ MANZELLA, Andrea, *op. cit.*, p. 173.

Asimismo el artículo 119 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que se desarrollará en el marco de un periodo de sesiones especial para los presupuestos el examen del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, de las previsiones presupuestarias, de gastos e ingresos, anuales y plurianuales, y de los documentos relativos a la política económica nacional y a la gestión del dinero público, anexos a la presentación de dichos proyectos de ley.

4.- Días y horario de las sesiones

En este tema en particular Andrea Manzella, destaca la polémica en torno a los horarios de trabajo del Parlamento italiano, los cuales son calificados de *antieuropeos*, ya que se dice que a la hora en que en Londres, París o Bonn los porteros cierran las puertas de los parlamentos o ministerios, en Italia es normal iniciar consejos de ministros, votaciones en el parlamento o reuniones de grupos. El autor destaca que posiblemente se exagera en el sentido de que el noctambulismo no es un fenómeno desconocido del todo en los demás parlamentos europeos, sin embargo reconoce la incertidumbre de la jornada de trabajo en Italia.¹²⁶ El mencionado autor comenta que la semana parlamentaria termina muy seguido, por contar con sólo dos días completos: el miércoles (en las mañanas, las comisiones, y en la tarde la asamblea y el jueves (con la misma estructura además de ser *día de votación*) Las asambleas logran utilizar frecuentemente para sesiones de serie B el lunes, el martes y el viernes por lo que sólo llegan o permanecen en Roma los diputados o senadores empleados en la sala; existe el pacto, respetadísimo entre los grupos, de que no existan votaciones o incidentes procesales.¹²⁷

5.- Períodos extraordinarios.

La Constitución italiana en su artículo 62 prevé la posibilidad de que las Cámaras se reúnan en sesiones extraordinarias al señalar que cada Cámara podrá ser convocada a título extraordinario por iniciativa de su Presidente o del Presidente de la República o de un tercio de sus miembros. Cuando se reúna a título extraordinario una de las Cámaras, será automáticamente convocada la otra. Es de destacarse la obligación de que ambas Cámaras convoquen simultáneamente a sesiones extraordinarias, lo que contrasta

¹²⁶ MANZELLA, Andrea, *Op. cit.*, p. 119.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 120.

con nuestro sistema en el que puede convocarse a sesiones extraordinarias a una sola de las cámaras que conforma el Congreso.

III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITES

1.- Tipos de Comisiones y sus características.

De acuerdo con Silvano Tosi existen fundamentalmente las comisiones permanentes y comisiones especiales,¹²⁸ mismas que se encuentran previstas en el Capítulo V de las Comisiones Permanentes del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana, que prevé la existencia de 14 comisiones de acuerdo con el artículo 22 que tienen competencia sobre las materias siguientes:

- I - Asuntos constitucionales, de la Presidencia del Consejo y de Interior;
- II - Justicia;
- III - Asuntos exteriores y comunitarios;
- IV - Defensa;
- V - Presupuestos, tesoro y programación;
- VI - Hacienda;
- VII - Cultura, ciencia e instrucción;
- VIII - Medio ambiente, territorio y obras públicas;
- IX - Transportes, correos y telecomunicaciones;
- X - Actividades productivas, comercio y turismo;
- XI - Trabajo público y privado;
- XII - Asuntos sociales;
- XIII - Agricultura;
- XIV - Políticas de la Unión europea.

En el caso del Senado las comisiones permanentes están previstas en el artículo 22 del Reglamento de esta Cámara y son las siguientes:

1. Asuntos constitucionales, asuntos de la presidencia del consejo y del interior, ordenamiento general del Estado y la administración pública;
2. Justicia;
3. Política exterior, y emigración;
4. Defensa;

¹²⁸ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, pp. 138-153.

5. Programación económica y presupuesto;
6. Finanzas y tesoro;
7. Educación pública, activos culturales, búsqueda científica, espectáculos y deporte;
8. Obras públicas y comunicaciones;
9. Agricultura y producción agrícola y de alimento;
10. Industria, comercio y turismo;
11. Trabajo y Seguridad Social;
12. Higiene y salud;
13. Territorio, atmósfera, recursos ambientales; *
14. Políticas de la Unión europea.

Asimismo de acuerdo con el numeral 2 del artículo 22 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la *Cámara podrá proceder en todo momento a la constitución de Comisiones especiales, que estarán compuestas de tal modo que se refleje la proporción entre los Grupos.*

En el caso del Senado italiano el artículo 24 de su Reglamento dispone que: *cuando el Senado acuerda el nombramiento de una Comisión especial, el presidente establece su composición y procede a su formación con las designaciones de los grupos parlamentarios, respetando el criterio de la proporcionalidad.*

Las comisiones especiales a decir de Tosi son instituidas *ad hoc* y por lo tanto tienen una duración limitada, relacionada con el objeto de su creación; el citado autor señala que la doctrina distingue a las comisiones especiales en monocamerales, bicamerales y mixta, según estén integradas por miembros de una o de ambas cámaras, o sea por diputados y senadores y por otros miembros ajenos al Parlamento.¹²⁹

Por su parte Giuseppe De Vergottini, comenta que en Italia es posible la formación de comisiones bicamerales a fin de permitir una colaboración entre las Cámaras de modo provisional o de manera tendencialmente continua, como es el caso de numerosas comisiones bicamerales con atribuciones no legislativas instituidas según normas constitucionales o por leyes en el Parlamento italiano. Asimismo refiere que la única comisión bicameral prevista a nivel constitucional es aquella para los asuntos regionales (art. 126 constitucional).¹³⁰

¹²⁹ Ibidem, p. 146.

¹³⁰ VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México,

2.- Facultades de las Comisiones, Subcomisiones

De acuerdo con el artículo 22 numeral 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana, las Comisiones se reúnen como órganos dictaminadores para el examen de las cuestiones sobre las cuales deban presentar dictamen ante el Pleno; como órganos consultivos para emitir opinión; con capacidad legislativa para el examen y aprobación de proyectos de ley, y como órganos de redacción. Las comisiones adicionalmente se reúnen para escuchar y discutir comunicaciones del Gobierno, así como para ejercitar las funciones de orientación, de control y de información.

Asimismo el numeral 4 del artículo 22 del Reglamento señala que: Las Comisiones podrán crear en su seno Comités permanentes (subcomisiones) para el examen de los asuntos de su competencia. Los informes de cada Comité se repartirán a todos los miembros de la Comisión y se mencionarán en el orden del día de la reunión siguiente. Todo miembro de la Comisión podrá pedir, dentro de la segunda reunión siguiente al reparto, que esos informes se sometan a deliberación del pleno de la Comisión.

3.- Tipos de resoluciones

Como se desprende de lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento analizado, las comisiones emiten dictámenes, opiniones e informes

IV. PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

A. Procedimiento Legislativo

a. Programación

1.- Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras.

De acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana la Cámara debe organizar sus trabajos conforme al método de programación, el mismo precepto señala que el programa de trabajo del Pleno será acordado por la Conferencia de Presidentes de Grupo por un periodo de dos meses por lo menos, pero no superior en ningún caso a tres meses.

Asimismo el Presidente de la Cámara debe convocar a la Conferencia de Presidentes de Grupo posteriormente a contactar al Presidente del Senado y al Gobierno, que intervendrá en la reunión con un representante. En la

2004.

regulación de este proceso adicionalmente se dispone que el programa, preparado sobre la base de las indicaciones del Gobierno y de las propuestas de los Grupos, comprenderá la lista de los asuntos que la Cámara se proponga examinar, con indicación de su orden de prioridad y del periodo en que se prevea la inclusión de aquellos en el orden del día del Pleno. La mención debe hacerse de tal modo que se garanticen tiempos adecuados al examen, considerando el tiempo total disponible y la complejidad de los asuntos.

En lo que respecta a la programación de los proyectos de ley, estos deben ser incluidos en el programa de forma que quede asegurado el comienzo del debate en el Pleno en cuanto se hayan cumplido los plazos para la presentación de dictamen. Sólo se podrá hacer excepción en caso de que la Comisión haya terminado su examen o de que así lo acuerde unánimemente la Conferencia de Presidentes de Grupo.

El programa debe ser aprobado con la conformidad de los presidentes de Grupos cuyos miembros sean en total igual a tres cuartos de los miembros de la Cámara. En este caso el Presidente reservará una parte del tiempo disponible a los asuntos sugeridos por los Grupos discrepantes, distribuyéndola en proporción a sus miembros. Cuando no se alcanza en la Conferencia de Presidentes de Grupo la mayoría señalada, el programa es presentado por el Presidente incluyendo en el programa las propuestas de los Grupos parlamentarios, describiendo la reserva de los tiempos y de los asuntos. El programa aprobado será definitivo una vez comunicado a la Cámara en Pleno.

Los proyectos de Ley de Presupuestos y del Presupuesto contable, los proyectos de ley de acompañamiento de las operaciones financieras públicas que hayan de examinarse durante el periodo de sesiones presupuestario, el proyecto de ley comunitaria y los actos obligatorios distintos de la conversión en ley de los decretos-leyes serán incluidos obligatoriamente en el programa. Debe actualizarse el programa cuando menos una vez al mes.

El programa de trabajos de la Cámara determinará la distribución de los tiempos de trabajo del Pleno y de las Comisiones durante el periodo considerado. Todos los meses, excepto el lapso en el que se desarrolle el periodo de sesiones presupuestarias, se debe reservar una semana de suspensión de los trabajos de la Cámara, destinada al desarrollo de las demás actividades inherentes al mandato parlamentario.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 del Reglamento una vez establecido el programa, el Presidente convocará a la Conferencia de Presidentes de Grupo para definir la forma y los tiempos de aplicación de aquél mediante la aprobación de un calendario para tres semanas. El Gobierno, una vez informado de la reunión, intervendrá en ésta con un representante y comunicará al Presidente de la Cámara y a los presidentes de los Grupos parlamentarios, con veinticuatro horas, como mínimo, de antelación sus propias indicaciones sobre las fechas de inclusión de los diversos asuntos en el orden del día del Pleno. Dentro del mismo plazo cada Grupo podrá transmitir propuestas al Gobierno, al Presidente de la Cámara y a los demás Grupos.

El calendario debe prepararse tomando en cuenta las indicaciones del Gobierno y las propuestas de los Grupos. El calendario aprobado con la conformidad de presidentes de Grupos cuyos miembros sean globalmente iguales, como mínimo, a las tres cuartas partes de los miembros de la Cámara, quedará firme y será comunicado al Pleno. El Presidente reservará en todo caso una parte del tiempo disponible a las materias, propuestas por los Grupos discrepantes, distribuyéndola en proporción a sus efectivos. Sólo se admitirán acerca de la comunicación intervenciones de diputados por no más de dos minutos cada uno y de diez minutos en total para cada Grupo, para formular observaciones, las cuales se podrán tomar en consideración para la elaboración del calendario siguiente.

Si no se consigue en la Conferencia de Presidentes de Grupo la mayoría, el calendario será fijado por el Presidente, quien incluirá en él las propuestas de los Grupos de la oposición, de tal modo que se garantice a éstos una quinta parte de los temas que se hayan de tratar o bien del tiempo total disponible para los trabajos del Pleno en el período en cuestión. Los temas que no consistan en proyectos legislativos y que se inserten en el calendario a propuesta de Grupos de la oposición se incluirán en principio en el primer punto del orden del día de las sesiones destinadas a su examen. No se destinará más de la mitad del tiempo total disponible al examen de los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes. El calendario así establecido será firme una vez comunicado al Pleno. Se admitirán sobre la comunicación intervenciones de diputados por no más de dos minutos cada uno, para formular observaciones, que se podrán tomar en consideración para la confección del calendario siguiente.

2.- Organización y modificación del Orden del Día

De acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Cámara o el de la comisión, debe antes de cerrar la reunión anunciar el orden del día y la hora de las reuniones de los dos días siguientes de trabajo. Si presenta un desacuerdo entorno al orden del día propuesto, el Pleno o la Comisión deben decidir a mano alzada, oídos un orador en contra y otro a favor por no más de diez minutos cada uno.

Una vez establecida la organización de los trabajos del Pleno o de la Comisión, el Presidente elaborará el orden del día sobre la base del programa y del calendario aprobado.

El artículo 27 del Reglamento prevé que el Pleno y las Comisiones no pueden deliberar ni tomar acuerdos sobre materias que no figuren en el orden del día.

3.- Temas distintos al orden del día

El segundo párrafo del artículo 27 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que para que el Pleno pueda discutir o tomar acuerdos sobre materias que no estén previstas en el orden del día se debe aprobar un acuerdo con votación pública mediante procedimiento electrónico con registro de los nombres y por mayoría de tres cuartas partes de los votantes. Con este fin puede presentarse una moción solicitando esto por treinta legisladores o por uno o más presidentes de Grupos, los cuales separada o conjuntamente, al comienzo de la sesión, cuando se este por pasar a otro punto del orden del día, o bien cuando se haya suspendido la discusión.

4.- Trabajo legislativo y concordancia con la Agenda

En el caso italiano se observa un gran apego a los acuerdos sobre la programación de los trabajos legislativos; sin embargo el problema se traslada a la conformación de éstos últimos. No obstante de acuerdo con Tosi existen normas para lograr un consenso en la programación de los trabajos y su calendarización, asimismo existen normas para superar los desacuerdos programáticos que facultan al presidente para modificar la programación.¹³¹

Por otra parte se señala que el respeto riguroso de los términos previstos por el calendario, sobre la base de un acuerdo unánime de los grupos en Conferencia de presidentes de la Cámara está previsto sólo para la fase de la

¹³¹ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, p. 166.

discusión general de un proyecto de ley, no para la sucesiva, relativa a la discusión de los artículos y de las enmiendas.¹³²

b. Iniciativa

1.- Normatividad y Criterios sobre la estructura de las iniciativas

No obstante la necesidad de legislar haciendo uso de argumentos técnicos adecuados en sistemas caracterizados por el pluralismo de iniciativa legislativa, como el italiano *no es posible identificar un esquema unitario de formación originaria del mensaje legislativo, el cual precede y prepara el momento de la formulación de un texto orgánico escrito, presentado como proyecto*. En el caso del sistema italiano éste asume una forma *anarcoide*, el cual debería tener un procedimiento de formación del lenguaje legislativo que se regulara con criterios rigurosos de técnica legislativa en pos de una más correcta formulación de los textos legales.¹³³

En el caso de la Iniciativa Vincenzo Longi señala que la Constitución republicana ha innovado por cuanto la regulación de la iniciativa parlamentaria dejando que un solo miembro del parlamento y no la cámara en su totalidad la presente. Lo que significa que la asamblea no debe necesariamente hacer suyo el proyecto del diputado o senador presentado en lo individual.¹³⁴ Adicionalmente tanto Longi como Manzella destacan el abandono de la institución de la *presa in considerazione* (toma en consideración) de la iniciativa parlamentaria, por lo que se estima que ya no existe en el parlamento un filtro preliminar a la iniciativa de ley.

Es así que el Reglamento del Senado en su artículo 73 de la Presentación, impresiones y distribución de las propuestas de ley, señala que:

1. Las propuestas que comienzan su procedimiento en Senado se introducen en la sesión pública o en avisos oficiales a la presidencia.

2. Las propuestas introducidas en el Senado turnadas por la Cámara de Diputados son anunciadas a la asamblea y deben publicarse y distribuirse en el menor tiempo posible; estos deben ser inmediatamente mencionados en la agenda general.

Asimismo las presidencias de las Cámaras solo se limitan a constatar que existan las características extrínsecas y formales de la iniciativa; la relación y

¹³² Ibidem. p. 173.

¹³³ FROSINI, Vittorio, *La letra y el espíritu de la ley*, Ariel, Barcelona, 1995 pp. 96-100.

¹³⁴ LONGI, Vincenzo, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 5ª ed., Giuffrè Editore, Milan 1994, pp. 137-138.

la redacción en los artículos, que se incluya el decreto de autorización del jefe de Estado (para los proyectos gubernamentales), la verificación y el cómputo de las firmas de los electores que propone una iniciativa popular.¹³⁵ Supuesto previsto en el artículo 74 del Reglamento del Senado Italiano que señala que: 1. Cuando una iniciativa popular de ley se introduce al Senado, el Presidente, antes de dar aviso a la Asamblea, dispone la verificación y cómputo de las firmas de los electores proponentes, a fin de determinar la regularidad de la propuesta. 2. En el inicio de una nueva legislatura, se asigna a la Comisión y sigue nuevamente el procedimiento normal, 3. La Comisión competente debe comenzar el examen de iniciativa popular asignada a ella en no más allá de un mes del diferimiento.

2.- Iniciativas preferentes.

El artículo 69 del Reglamento de la Cámara de Diputados si bien no establece una preferencia con respecto a las iniciativas si prevé un proceso para el caso de los asuntos urgentes, mediante el cual en cualquier momento el Gobierno un presidente de Grupo o diez diputados pueden pedir que se declare su urgencia.

La declaración de urgencia se acuerda por la Conferencia de Presidentes de Grupo por mayoría, si no se alcanzare la mayoría, se somete al Pleno cuando se trate de proyectos legislativos incluidos en el programa de trabajo, el cual resolverá en votación pública por procedimiento electrónico y con registro de nombres.

No es posible declarar urgentes más de cinco proyectos legislativos para cada programa de trabajo si éste se hubiere preparado para tres meses, ni más de tres proyectos si se hubiere preparado para dos meses. No se podrá tampoco declarar la urgencia de proyectos de leyes constitucionales.

3.- Iniciativa popular

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución el pueblo puede ejercer la iniciativa de las leyes, mediante la proposición, por cincuenta mil electores como mínimo, de un proyecto articulado.

Silvano Tosi Señala que en el sistema constitucional italiano, la relevancia de la iniciativa popular es muy escasa, en virtud de que ha sido activada muy raramente, lo que de acuerdo con el autor se debe a que es *mucho más fácil y menos dispendioso, bajo todos los perfiles, obtener la*

¹³⁵ MANZELLA, Andrea, *Op. cit.*, p 298.

presentación de un proyecto a través de la iniciativa de uno de tantos diputados y senadores, finalmente señala que la presentación de este tipo de iniciativa únicamente la ha derivado en su aprobación final por parte de ambas cámaras en tres ocasiones.¹³⁶

4.- Retiro de las iniciativas

El derecho de *retiro* de iniciativas es entendido como el poder para revocar el acto por parte del sujeto titular de la iniciativa, ejercitable mientras que no se haya realizado una deliberación definitiva por al Cámara interesada, es decir, la aprobación final del texto, tendente a desposeer al proponente y transferir la titularidad al órgano deliberante (asamblea o comisión en sede legislativa) En el caso del gobierno debe solicitar el retiro de la iniciativa mediante el mismo procedimiento que se usó para su presentación.¹³⁷

c. Trabajo en Comisiones

1.- Normas para el trabajo en Comisiones

En el caso de la Cámara de Diputados, las normas que regulan el trabajo de las comisiones están previstas en el Capítulo XVI, Del examen en fase de dictamen, de las que destacan los siguientes aspectos:

- ✓ El Presidente de la Cámara asigna a las Comisiones competentes *ratione materiae* los proyectos legislativos sobre los cuales deban éstas elevar dictamen al Pleno, para posteriormente dar cuenta de estos en el Salón de Sesiones.
- ✓ En caso de que en los dos días siguientes al anuncio un presidente de Grupo o diez diputados propusieren otra asignación, el Presidente debe incluir el asunto en el orden del día y la Cámara en Pleno, oídos un orador en contra y uno a favor, resolverá a mano alzada.
- ✓ No se permite asignar a las Comisiones proyectos legislativos que reproduzcan sustancialmente el contenido de proyectos ya rechazados, si no hubieren transcurrido seis meses desde la fecha del rechazo.
- ✓ Asignado el proyecto, dos Comisiones pueden solicitar al Presidente de la Cámara que las autorice a deliberar conjuntamente.

¹³⁶ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, p. 202.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 207.

- ✓ Toda cuestión de competencia entre dos o más Comisiones es elevada al Presidente de la Cámara, quien puede en caso de considerarlo necesario, someterla a la Junta del Reglamento. (Artículo 72)
- ✓ Se prevé también que si el Presidente de la Cámara considera conveniente recabar la opinión de una Comisión sobre un proyecto legislativo asignado a otras, puede solicitarla antes de que se delibere sobre el proyecto.
- ✓ Así también la Comisión competente, con el consentimiento del Presidente de la Cámara, puede solicitar el parecer de otra Comisión.
- ✓ Si un proyecto legislativo asignado a una Comisión contiene preceptos que relacionados de modo significativo con la competencia de otra, podrá el Presidente de la Cámara ordenar su impresión y publicación como anexo al dictamen escrito dirigido al Pleno la, opinión de la segunda Comisión. La Comisión requerida a dar su opinión la formulará en principio dentro de un plazo de ocho días desde la distribución del texto impreso. La Comisión competente para el fondo puede conceder una prórroga igual al plazo ordinario, no autorizándose prórrogas adicionales o mayores salvo en casos excepcionales y con autorización expresa del Presidente de la Cámara.
- ✓ En caso de que finalice el plazo sin que se haya recibido la opinión solicitada, la Comisión competente puede proseguir el examen del proyecto.
- ✓ Cuando se examine un proyecto legislativo para emitir opinión, el debate inicia con la exposición del proyecto por el ponente que haya designado el presidente de la Comisión. (Artículo 73)
- ✓ Todos los proyectos legislativos que impliquen ingresos o gastos serán distribuidos simultáneamente a la Comisión competente a cuyo examen hayan sido asignados, y a la Comisión de Presupuestos y Programación para que dé su parecer sobre las consecuencias financieras.
- ✓ Si la Comisión competente introduce en su proyecto legislativo preceptos que impliquen nuevos ingresos o nuevos gastos, debe transmitirlo a la Comisión de Presupuestos y Programación.
- ✓ En caso de que la Comisión dictaminadora no haya ajustado el texto del proyecto legislativo a las condiciones expuestas en la opinión misma, deberá indicar sus razones en su dictamen al Pleno. (Artículo 74)

- ✓ En caso de que se solicite a la Comisión de Asuntos Constitucionales o a la Comisión de Trabajo, deben, emitir parecer respectivamente sobre

los aspectos de legitimidad constitucional del proyecto legislativo y sobre los referentes al empleo público.

✓ La Comisión de Asuntos Constitucionales puede ser requerida para expresar su opinión sobre determinado proyecto desde el punto de vista de las competencias normativas y de la legislación general del Estado.

✓ Se deben imprimir y adjuntar al texto del dictamen las opiniones que formulen las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Trabajo.

✓ En caso de que la Comisión que actúa en función dictaminadora no haya ajustado el texto del proyecto legislativo a las condiciones expuestas en dichas opiniones, deberá indicar sus razones en su dictamen al Pleno. (Artículo 75)

✓ En los casos en que figuren simultáneamente en el orden del día de una Comisión proyectos legislativos idénticos o referentes a la misma materia, se hará conjuntamente su examen.

✓ Se puede en cualquier momento acumular proyectos, siempre que esto sea antes de que finalice el debate en la Comisión dictaminadora; posteriormente al examen preliminar de los proyectos acumulados, la Comisión debe seleccionar un texto base o bien a redactar un texto único. (Artículo 77)

✓ Cuando se incluye en el orden del día de una Comisión un proyecto legislativo que tenga un objeto idéntico o muy relacionado con algún proyecto presentado al Senado, el Presidente de la Cámara lo debe informar al del Senado para lograr un posible acuerdo. (Artículo 78)

✓ Las Comisiones dictaminadoras, deben organizar sus trabajos conforme a principios de economía procesal.

✓ Las Comisiones dictaminadoras deben realizar el examen preliminar con la adquisición de los elementos de juicio necesarios, en la redacción del texto de los artículos y en el acuerdo sobre el encargo de dictaminar ante el Pleno.

✓ Durante el examen en fase dictaminadora, la Comisión debe hacerse de los elementos de juicio necesarios para contrastar la validez y eficacia de los preceptos contenidos en el texto. La investigación que realiza la Comisión debe tomar en consideración los siguientes aspectos:

- a) la necesidad de intervención legislativa, con referencia a la posibilidad de alcanzar sus fines mediante fuentes distintas de la ley;

- b) la adecuación las normas propuestas con la Constitución, su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea y el respeto a las competencias de las regiones y de las autonomías locales;
- c) la identificación de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios elegidos para conseguirlos, la suficiencia de los plazos previstos para la puesta en práctica de la normativa, así como las cargas resultantes para la Administración Pública, los ciudadanos y las empresas;
- d) la claridad indiscutible del significado de las definiciones y de los preceptos, así como la adecuada ordenación de la materia en artículos y apartados.

- La Comisión puede pedir al Gobierno que le proporcione datos e información, conjuntamente con los informes técnicos pertinentes en caso de ser necesarios, a fin de obtener los elementos de juicio mencionados.
- En el caso de que el Gobierno no facilitara en los plazos señalados los datos y la información sin indicar tampoco los motivos, la Conferencia de Presidentes de Grupo, por la mayoría, puede instruir al Presidente de la Cámara para que señale un nuevo plazo para la exposición del dictamen al Pleno, haciendo constar en el dictamen del incumplimiento o cumplimiento tardío por el Gobierno.
- En el examen de la comisión dictaminadora no pueden someterse a votación mociones de no ha lugar, suspensivas o dirigidas de algún modo a impedir el cumplimiento del deber de la Comisión de dictaminar, pero es posible hacer mención de ellas en el dictamen.
- La Comisión puede nombrar un Comité restringido, compuesto de tal modo que se garantice la participación proporcional de las minorías, al cual encargará el desarrollo ulterior de la investigación y la formulación de las propuestas relativas al texto de los artículos.
- La Comisión debe introducir en el texto normas para la coordinación de los preceptos contenidos en aquel con el ordenamiento vigente, cuidando de que se citen expresamente los preceptos que resulten derogados.
- Al concluir la discusión, la Comisión debe designar un ponente, al que encargará que dictamine sobre el texto preparado por ella, y nombrará asimismo un Comité de nueve miembros, compuesto de tal modo que se

garantice la participación proporcional de las minorías, para el debate en el Pleno.

- Los dictámenes deben dar cuenta de los resultados de la investigación legislativa efectuada por la Comisión.
- Aprobado un proyecto legislativo en todos sus términos por una Comisión permanente unánimemente, tanto en sus preceptos como en la exposición de motivos, podrá la Comisión misma proponer al Pleno que se discuta sobre el texto del proponente, adoptando directamente el informe de éste. (Artículo 79)
- En el caso de que el autor de una proposición de ley no forme parte de la Comisión encargada de su examen, deberá ser notificado de la convocatoria de la Comisión, a fin de poder participar en sus sesiones con voz pero sin voto, y podrá ser encargado, en su caso, del informe introductorio en la Comisión y ser nombrado ponente para el debate en el Pleno.
- Todo diputado podrá enviar a las Comisiones enmiendas o bien artículos adicionales a los proyectos de ley y pedir, o bien recibir petición en el mismo sentido, que se le permita defender sus enmiendas o artículos ante ellas, de todo lo cual las Comisiones darán cuenta en su dictamen. (Artículo 80)
- Los dictámenes de las Comisiones sobre proyectos de ley incluidos en el programa de trabajo del Pleno son presentados en un plazo de dos meses desde el comienzo del examen en función dictaminadora. (Artículo 81)

En el caso del Senado la regulación del trabajo en comisiones se encuentra en el Capítulo VI, De las Comisiones permanentes, del Comité para los asuntos de las Comunidades Europeas y de las comisiones especiales y bicamerales, artículos 21 al 51 de los cuales podemos mencionar las siguientes características generales:

3. Las Comisiones se reúnen en sede deliberante para el examen y la deliberación de los proyectos de ley a fin de examinar y la deliberar solo artículos de un proyecto para proponerlos a la Asamblea para su votación final; en sede de información para examinar los proyectos que deben hacer del conocimiento de la Asamblea; en sede consultiva para expresar opiniones sobre cuentas o los asuntos asignados a otra Comisión. (Artículo 28)

4. Las Comisiones se convocan por primera vez por el Presidente del Senado para proceder a su constitución. Sucesivamente la convocatoria la hacen los presidentes respectivos conforme a la agenda.
5. Las oficinas de la presidencia de la Comisión, integrada con los representantes de los grupos, acuerdan previamente el programa y el calendario de las actividades de cada comisión, estableciéndolas a fin de asegurar el examen de manera prioritaria de los proyectos de ley y del resto de los debates comprendidos en el programa y el calendario de la Asamblea.
6. Cuando la discusión de un determinado asunto, no está contemplada en el programa, puede incluirse por el acuerdo de por los menos la quinta parte de los miembros de la Comisión.
7. Al término de cada sesión, reglamentaria, el presidente de la Comisión debe anunciar la fecha, la hora y la agenda de la sesión sucesiva. Misma que se imprime y se publica. (Artículo 29)
8. Para la validez de la sesión de la Comisión en sede deliberante y de preparación, en las que la Comisión discute y adopta deliberaciones con respecto a los asuntos que no debe de informar a la Asamblea, se exige la presencia de la mayoría de los miembros de la misma Comisión, corroborados por el Presidente al principio de la sesión.
9. Se presume que la Comisión está siempre integrada por el número legal para deliberar, no obstante previo a la votación el Presidente de oficio puede verificarla. (Artículo 30).
10. Todo senador puede participar en la reunión de una Comisión distinta a la que pertenezca, sin derecho a votar.
11. Cada grupo puede, para determinado proyecto de ley o una sola sesión, substituir sus representantes en una Comisión, comunicándolo previamente por escrito al Presidente de la Comisión.
12. La Comisión puede decidir que, para los documentos resueltos, las noticias o las discusiones que interesan al Estado, los miembros están obligados a guardar secreto. En este caso se restringe la participación de los senadores que no son parte de la Comisión. (Artículo 31).
13. Con respecto a la publicidad de las actividades de la Comisión, es de destacarse que de cada reunión de la Comisión se prepara un resumen de las actividades y se publica, a menos que el Reglamento disponga alguna limitante. (Artículo 33).
14. El Presidente del Senado asigna de modo general a la Comisión permanente competente en la materia o a la Comisión especial, las

propuestas y los asuntos en que se requiera la intervención de éstas para que se pronuncie y lo hace del conocimiento del Senado.

15. Una iniciativa o asunto puede asignarse a más de una comisión para su examen o la deliberación en común. La reunión de comisiones conjuntas es presidida por el Presidente de mayor edad.

16. Cuando una Comisión considera que una discusión asignada a ella no es de su competencia, lo hace del conocimiento del Presidente del Senado para que adopte la decisión que corresponda.

17. En el caso de que más de una Comisión se considere competente para el asunto, el Presidente del Senado decide el turno. (Artículo 34).

18. A excepción de las iniciativas en materia constitucional y electoral, delegación legislativa, conversión del decreto-ley, autorización de ratificar tratados internacionales, aprobación de presupuestos y de balances y para las iniciativas reenviadas por los diputados, para lo cual la discusión y la votación son siempre obligatorias para la asamblea, el Presidente puede turnar, comunicándole a la Cámara, las iniciativas para que se deliberen en la Comisión permanente o especial competente. (Artículo 35).

2.- Calendario de reuniones

Si se cuenta con un calendario de reuniones, es así que el artículo 25 del Reglamento señala que el presidente de la Comisión convocará a la Mesa de ésta, ampliada con los representantes de los Grupos, para la preparación del programa y del calendario reunión de la cual el Gobierno debe ser informado para que pueda enviar un representante. De acuerdo con el mismo artículo es necesario preparar el programa y el calendario de los trabajos de cada Comisión de tal modo que se asegure el examen prioritario a los proyectos de ley y de los demás asuntos incluidos en el programa y en el calendario de trabajos de la Asamblea, dentro de los plazos previstos en ellos. Para el examen de los proyectos de ley y de los demás, se debe reservar expresamente lapsos adecuados en el calendario de trabajo de cada Comisión. Los proyectos de ley incluidos en el programa de trabajo del Pleno deben insertarse en el primer punto del orden del día de la Comisión, en su calidad de órgano dictaminador, en la primera reunión comprendida en el calendario de trabajo de la propia Comisión.

El Presidente de la Cámara puede invitar en cualquier momento a los presidentes de las Comisiones a incluir en el orden del día uno o más asuntos conforme a los criterios establecidos en el programa o en el

calendario de trabajo de la Asamblea, y convocar asimismo, cuando lo estime necesario, una o más Comisiones, con fijación del orden del día. Se dará cuenta de estas iniciativas a la Cámara en Pleno (artículo 25 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

3.- Facultades plenas de las Comisiones

Con respecto a las facultades plenas otorgadas a las Comisiones italianas por la Constitución, Andrea Manzella señala que con la disposición Constitucional y las reformas al Reglamento en 1971, las Comisiones pueden aprobar todo, excepto posproyectos calificados por disposición constitucional como *reserva de la Asamblea* y aquellos en los cuales se manifieste la oposición preventiva al procedimiento en Comisiones por parte del Gobierno o de una décima parte de los componentes de la Cámara de Diputados, y agrega que en el Senado se da aún más espacio para mayor acción en la sede legislativa porque no se admite la oposición preventiva.¹³⁸ El artículo 72 de la Constitución italiana prevé la posibilidad de que se aprueben las propuestas de ley directamente en las comisiones.

En los que respecta al Reglamento de la Cámara de Diputados el artículo 92 señala que cuando un proyecto de ley verse sobre cuestiones que no tengan especial significación de orden general, podrá el Presidente proponer a la Cámara que el proyecto sea asignado a una Comisión permanente o especial, con capacidad legislativa plena, para su examen y aprobación. Lo anterior implica que la propuesta será incluida en el orden del día de la sesión siguiente, y si se presentara oposición la Cámara, oídos un orador en contra y otro a favor, votará a mano alzada. No habrá lugar a votación y se asignará el proyecto en función simplemente dictaminadora si se opusieren el Gobierno o una décima parte de los miembros de la Cámara. Es posible adoptar el mismo procedimiento para los proyectos de ley que revistan urgencia especial.

Daniel Basterra señala que en el caso de estas comisiones en Italia el procedimiento completo se agota en la comisión, pues tiene la potestad de aprobar la ley. Lo que supone que la asamblea o pleno no tiene función alguna en cuanto a la discusión y la votación de la ley, lo cual justifica los límites que encuentra este procedimiento, asimismo agrega que el procedimiento es el mismo que en el Pleno con algunas adaptaciones y guardando menos formalidades.¹³⁹

¹³⁸ MANZELLA, Andrea, *Op. cit.*, p. 81

4.- Comisiones unidas

El artículo 72 constitucional en su segundo párrafo dispone que todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras sea examinado, según lo que disponga el Reglamento (de las Cámaras) asimismo agrega que (el reglamento) podrá disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y la aprobación de las propuestas de ley a Comisiones.

De acuerdo con el artículo 72 del Reglamento de la Cámara de Diputados asignado el proyecto, podrán dos Comisiones pedir al Presidente de la Cámara que las autorice a deliberar en común. El mismo artículo señala que toda cuestión de competencia entre dos o más Comisiones será elevada al Presidente de la Cámara, quien podrá, si lo estima necesario, someter aquélla a la Junta del Reglamento.

En complemento a este proceso el artículo 73 del Reglamento señala que si el Presidente de la Cámara juzga conveniente recabar la opinión de una Comisión sobre un proyecto legislativo asignado a otras, podrá pedir dicha opinión antes de que se delibere sobre el proyecto. Podrá por su parte, la Comisión competente, con el consentimiento del Presidente de la Cámara, pedir el parecer de otra Comisión. Si un proyecto legislativo asignado a una Comisión contiene preceptos que entren de modo significativo en la competencia de otra, podrá el Presidente de la puede Cámara disponer que se imprima y publique como anexo al dictamen escrito para el Pleno el parecer de la segunda Comisión.

La Comisión a la que se le solicite dar su opinión la formulará en principio dentro de un plazo de ocho días desde la distribución del texto impreso. El plazo será de tres días para los proyectos legislativos declarados urgentes y para los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes. La Comisión competente para el fondo podrá conceder una prórroga de duración igual al plazo ordinario, no autorizándose, sin embargo, prórrogas adicionales o mayores salvo en casos excepcionales y con autorización expresa del Presidente de la Cámara. En caso de que estos plazos expiren sin que se haya recibido el parecer solicitado, podrá la Comisión competente para el fondo proseguir el examen del proyecto.

Cuando se examine un proyecto legislativo para emitir opinión, el debate comenzará con la exposición del proyecto por el ponente que haya designado con este fin el presidente de la Comisión. El ponente concluirá proponiendo que se emita parecer favorable, parecer contrario, parecer

¹³⁹ BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Comares, Granada, 1997, p. 48-49

favorable con observaciones o bien parecer favorable a condición de que se introduzcan modificaciones indicadas de modo específico. La opinión podrá expresarse también mediante la fórmula: "No hay objeción a la tramitación ulterior del proyecto".

5.- Conferencia de Comisiones de las Cámaras

El Reglamento de la Cámara de Diputados con respecto a este tema solo dispone en su artículo 78 que en caso de que se incluya en el orden del día de una Comisión un proyecto legislativo que tenga un objeto idéntico o estrechamente relacionado con el de algún proyecto presentado ya al Senado, el Presidente de la Cámara informará al del Senado para alcanzar un posible acuerdo.

6. Quórum

Con respecto al quórum el artículo 46 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que los acuerdos del Pleno ni de las Comisiones con competencia legislativa plena no serán válidos si no estuviere presente la mayoría de los miembros, si bien será suficiente la presencia de una cuarta parte de éstos para los acuerdos de las Comisiones que se reúnan por otro concepto. Asimismo se dispone que se computarán como presentes para el quórum los diputados que estén ocupados en alguna misión encomendada por la Cámara fuera de su sede o que, siendo miembros del Gobierno, estuvieren ausentes por razón de su cargo.

El mismo artículo prevé que serán computados a efectos de quórum, en las votaciones para cuya validez sea necesario comprobar la existencia de aquél, los diputados presentes que antes de comenzar la votación hayan declarado abstenerse. La Presidencia no está obligada a comprobar si el Pleno o la Comisión reúne o no el quórum necesario para tomar acuerdos, a menos que lo soliciten veinte o cuatro diputados respectivamente y que el Pleno o la Comisión haya de proceder en ese momento a una votación a mano alzada. No se puede pedir comprobación del quórum antes de aprobarse el acta ni con motivo de votaciones que deban hacerse a mano alzada.

Se considerará siempre presentes a efectos de quórum a los firmantes de una solicitud de votación cualificada, así como a quienes pidieren la comprobación del quórum.

Tosi señala que cuando la discusión ya ha empezado, en la Cámara de Diputados se requiere quórum de diez diputados y tres en comisión

deliberante, mientras que en el Senado es facultad del Presidente permitirlo.¹⁴⁰

7.- Características del debate en Comisiones

El artículo 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que todo diputado puede participar, con voz pero sin voto, en las reuniones de cualquier Comisión que no sea aquélla a la que pertenece, comunicándolo previamente al presidente de dicha Comisión por parte del Grupo parlamentario respectivo. Si la Comisión está reunida en sesión secreta, es necesario que su presidente lo autorice.

Por otra parte el artículo 79 en su numeral 3 del mismo ordenamiento señala que el debate en la Comisión dictaminadora será introducido por el presidente de ésta o por un ponente designado por él, quien pedirá al Gobierno los datos y elementos de juicio necesarios. Asimismo el numeral 8 del mencionado artículo establece que en el examen en función dictaminadora no podrán someterse a votación mociones de no ha lugar, suspensivas o dirigidas de algún modo a impedir el cumplimiento del deber de la Comisión de dictaminar para el Pleno, pero sí se podrá hacer mención de ellas en el dictamen de la Comisión, por otra parte el numeral 9 del mismo artículo determina que la Comisión podrá nombrar un Comité restringido, compuesto de tal modo que se garantice la participación proporcional de las minorías, al cual encargará el desarrollo posterior de la investigación y la formulación de las propuestas relativas al texto de los artículos. Con respecto a los plazos el numeral 10 establece que para garantizar la observancia del plazo de 48 horas previsto en éste artículo, podrán las deliberaciones para la redacción del texto de los artículos tener lugar según principios de economía procesal, asegurándose en todo caso que en cada artículo se pongan a votación, como norma general, dos enmiendas, propuestas por cada Grupo, aun cuando puedan implicar sustitución total del texto propuesto por el ponente. Por otra parte el numeral 11 señala que la Comisión introducirá en el texto normas para la coordinación de los preceptos contenidos en aquel con el ordenamiento vigente, cuidando de que se citen expresamente los preceptos que resulten derogados.

8. Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comisiones

¹⁴⁰ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, p. 178.

El artículo 37 del Reglamento prevé que los representantes del Gobierno, aun cuando no formen parte de la Cámara, tendrán derecho y, si se les pide, obligación de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, y podrán hablar cuantas veces lo soliciten. Adicionalmente se dispone que debe participar un representante del Gobierno en las reuniones de Comisión con competencia legislativa plena.

9.- Votación en Comisiones

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento, los acuerdos del Pleno y de las Comisiones se adoptarán por mayoría de los presentes, salvo en los casos para los que se haya dispuesto mayoría cualificada. Asimismo se dispone que se considerarán presentes los que formulen voto a favor o en contra y que los Secretarios deben tomar nota de los votantes y de quienes hayan declarado abstenerse

10.- Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes

En general el Reglamento solo regula la disciplina en la sesiones es así que el artículo 62 dispone que las facultades necesarias para el mantenimiento del orden en la Cámara competen a la Cámara misma, mismas que ejercerá el Presidente en su nombre, quien dará a la guardia de servicio las órdenes necesarias. Asimismo se prevé que no podrá la fuerza pública, incluida la policía judicial, entrar en los Salones de Sesiones del Pleno, de las Juntas ni de las Comisiones, a no ser por orden del Presidente y una vez que se haya suspendido o levantado la sesión. Tratándose de salas de los órganos parlamentarios bicamerales, la orden será dada por el Presidente de la Cámara de acuerdo con el del Senado.

d. Dictamen

1.- Fases del proceso de dictaminación

El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 72 prevé que con respecto a este proceso que el Presidente de la Cámara asigne a las Comisiones competentes -tomando en cuenta la materia- los proyectos legislativos sobre los cuales deban éstas presentar dictamen al Pleno, de lo que dará cuenta en el Salón de Sesiones. Si en los dos días siguientes al anuncio un presidente de Grupo o diez diputados propusieren otra asignación, el Presidente incluirá la cuestión en el orden del día y la Cámara en Pleno, oídos un orador en contra y uno a favor, resolverá a mano alzada.

Asimismo se establece que no se podrán asignar a las Comisiones proyectos legislativos que reproduzcan sustancialmente el contenido de proyectos ya rechazados, si no hubieren transcurrido seis meses desde el rechazo. Se establece que una vez asignado el proyecto, podrán dos Comisiones pedir al Presidente de la Cámara que las autorice a deliberar en común. Adicionalmente se señala que toda cuestión de competencia entre dos o más Comisiones será elevada al Presidente de la Cámara, quien podrá, si lo estima necesario, someter aquélla a la Junta del Reglamento.

Si el Presidente de la Cámara considera conveniente recabar la opinión de una Comisión sobre un proyecto legislativo asignado a otras, podrá pedir dicha opinión antes de que se delibere sobre el proyecto. La Comisión competente, por su parte puede previo consentimiento del Presidente de la Cámara, pedir el parecer de otra Comisión. Asimismo si un proyecto legislativo asignado a una Comisión contiene preceptos competencia de otra, podrá el Presidente de la Cámara ordenar la publicación de la opinión de la segunda Comisión como anexo al dictamen. La Comisión que deba opinar debe hacerlo dentro de un plazo de ocho días desde la distribución del texto impreso. El plazo será de tres días para los proyectos legislativos declarados urgentes y para los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes. La Comisión competente para el fondo podrá conceder una prórroga de duración igual al plazo ordinario. En caso de que el plazo expire sin que se haya recibido la opinión solicitada, podrá la Comisión competente para el fondo proseguir el examen del proyecto (artículo 73 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Cuando se examine un proyecto legislativo para emitir opinión, el debate comenzará con la exposición del proyecto por el ponente que haya designado con este fin el presidente de la Comisión. El ponente concluirá proponiendo el sentido de la opinión haciendo o no observaciones. La Comisión consultada puede disponer que la opinión sea defendida verbalmente en la Comisión a la que vaya destinada y podrá pedir, si se trata de un parecer emitido para una Comisión que actúe con competencia legislativa plena, que se imprima y adjunte como anexo al dictamen que se eleve por escrito al Pleno (artículo 73 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

2.- Orden y contenido del dictamen

La comisión debe adquirir los elementos de juicio necesarios para contrastar la validez y eficacia de los preceptos contenidos en el texto.

La investigación debe tomar en consideración los aspectos siguientes:

- a) la necesidad de intervención legislativa;
- b) la conformidad de la normativa propuesta con la Constitución, su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea y el respeto a las competencias de las regiones y de las autonomías locales;
- c) la definición de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios propuestos para conseguirlos, la suficiencia de los plazos previstos para la puesta en práctica de la normativa, así como las cargas resultantes para la Administración Pública, los ciudadanos y las empresas;
- d) la claridad inequívoca del significado de las definiciones y de los preceptos, así como la adecuada ordenación de la materia en artículos y apartados.

Para la obtener estos elementos la Comisión puede pedir al Gobierno que le proporcione datos e informaciones, acompañados en su caso de los informes técnicos pertinentes (artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

3.- Plazos para presentar el dictamen ante el Pleno

Los dictámenes de las Comisiones sobre proyectos de ley incluidos en el programa de trabajo del Pleno deberán presentarse en el plazo de dos meses desde el comienzo del examen en función dictaminadora; este plazo puede reducirse a la mitad para los proyectos legislativos declarados urgentes, y a quince días para los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes (artículo 81 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

4.- Ampliación del plazo de dictamen

Los proyectos de ley se debe incluir en el programa de trabajo del Pleno de tal forma que quede asegurado el comienzo del debate en el Pleno en cuanto se hayan cumplido el plazo de dos meses para la presentación del dictamen, el cual se podrá modificar excepcionalmente cuando la Comisión haya terminado su examen o si lo acuerda unánimemente la Conferencia de Presidentes de Grupo, así como cuando se trate de proyectos de ley ya aprobados por la Cámara y devueltos por el Senado, o si el Presidente de la República pide a la Cámara, una nueva deliberación sobre un proyecto

legislativo ya aprobado(artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

5.- Voto particular y dictamen de minoría

Una vez finalizada la discusión, la Comisión debe designar un ponente, que dictaminará sobre el texto preparado por ella, y nombrará asimismo un Comité de nueve miembros, compuesto de tal modo que se garantice la participación proporcional de las minorías, para el debate en el Pleno y para examinar las nuevas enmiendas y artículos adicionales presentados directamente ante el Pleno, en esta fase los Grupos disconformes podrán designar, incluso conjuntamente, ponentes de votos particulares. Cada voto particular llevará su propio texto, alternativo al de la Comisión, y redactado en artículos correlativos a éste (artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

6. Formas para resolver el rezago legislativo.

No están previstas formas para resolver el rezago legislativo.

e. Sesiones en el Pleno

1.- Normatividad que regula las sesiones

El Reglamento de la Cámara de Diputados regula las sesiones del Pleno en los capítulos VI, VII, IX, X y XI. En el caso del Senado en los Capítulos XII y XIII del Reglamento del Senado.

2.- Lecturas

No están previstas las lecturas de los dictámenes, únicamente están reguladas por el Reglamento:

- La lectura del acta al inicio de la sesión (artículo 32 Reglamento de la Cámara de Diputados)
- Los artículos adicionales y las enmiendas que se propongan (artículos 86, 87 y 88 Reglamento de la Cámara de Diputados).

3. Asistencia

De acuerdo con el Reglamento los diputados tienen el deber de participar en los trabajos de la Cámara, asimismo se dispone que la Mesa debe establecer mediante el correspondiente acuerdo las formas y criterios para la comprobación de la presencia de los diputados en las sesiones del Pleno, de las Juntas y de las Comisiones (artículo 48 bis del Reglamento de la Cámara de Diputados). Finalmente el artículo 48 señala que se consideran presentes a los legisladores que formulen voto a favor o en contra.

4.- Modalidades de quórum

Se computan como presentes para el quórum a los legisladores que estén ocupados en alguna misión encomendada por la Cámara fuera de su sede o que, siendo miembros del Gobierno, estuvieren ausentes por razón de su cargo, así mismo son computados a efectos de quórum, en las votaciones para cuya validez sea necesario comprobar la existencia de aquél, a los presentes que antes de comenzar la votación hayan declarado abstenerse. El Presidente no estará obligada a comprobar si el Pleno o la Comisión reúne o no el quórum necesario para tomar acuerdos, a menos que lo soliciten veinte o cuatro legisladores respectivamente y que el Pleno o la Comisión deba proceder en ese momento a una votación a mano alzada. No es posible solicitar comprobación del quórum antes de aprobarse el acta ni con motivo de votaciones que deban hacerse a mano alzada. Son considerados siempre presentes a efectos de quórum a los firmantes de una solicitud de votación cualificada, así como a quienes pidieren la comprobación del quórum (artículo 46, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Si no hubiere quórum en el Pleno o en la Comisión, podrá el Presidente aplazar la sesión por una hora o bien levantarla. La falta de quórum en una sesión no implica presunción alguna de falta de aquél en la sesión siguiente o al reanudarse la sesión (artículo 47 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

5.- Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones

Es competencia de la Mesa establecer, mediante el acuerdo correspondiente dictado, las retenciones que procedan sobre la retribución diaria pagadera a título de reembolso de los gastos de estancia en Roma, por las ausencias de las sesiones del Pleno, de las Juntas y de las Comisiones. La Mesa determinará además las causas admisibles de ausencia

por las cuales no habrá lugar a retención (artículo 48 bis del Reglamento de la Cámara de Diputados).

6.- Medidas disciplinarias

En caso de que durante un debate un legislador sea acusado de hechos lesivos para defender su *honra*, puede solicitar al Presidente de la Cámara que designe una Comisión a fin de analizar el fundamento de la acusación (artículo 58 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En la hipótesis de que un legislador pronunciare palabras inconvenientes o perturbare con su conducta la libertad de la discusión o el orden de la sesión, el Presidente deberá llamarlo al orden y si este solicita dar explicaciones de su acto o de sus expresiones, puede hacer uso de la palabra al final de la sesión o bien en el acto, según criterio del Presidente (artículo 59 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Si el legislador después de una segunda llamada al orden en el mismo día o bien, en los casos más graves, independientemente de que haya habido una llamada anterior, el Presidente puede ordenar la expulsión del Salón de Sesiones por el resto de la sesión, si injuria a uno o más colegas o a miembros del Gobierno; en caso de que el diputado se niegue a obedecer la invitación del Presidente a abandonar el Salón de Sesiones, el Presidente suspenderá la sesión y dará a los Cuestores las instrucciones necesarias para que se ejecuten sus órdenes.

Entre las atribuciones del Presidente está proponer a la Mesa la censura con prohibición de participar en los trabajos parlamentarios por un lapso de dos a quince días de sesión, si un diputado incitare a la violencia o provocare tumultos o llegare a las amenazas o a la agresión física contra un colega o un miembro del Gobierno, o utilizare expresiones injuriosas para las instituciones o para el Jefe del Estado. Se comunicarán al Pleno los acuerdos que adopte la Mesa, los cuales no podrán ser objeto de debate en ningún caso. Si el diputado intenta volver al Salón de Sesiones antes de expirar el plazo de la prohibición, se duplicará el lapso de exclusión (artículo 59 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En los casos en que se presente un tumulto en el Salón de Sesiones y las llamadas del Presidente resulten inútiles, éste debe abandonar el sillón con lo que se suspenderá la discusión; de continuar el tumulto, el Presidente suspenderá la sesión por tiempo determinado o, según las circunstancias, la levantará. En este último caso se considera convocado automáticamente el Pleno o la Comisión, con el mismo orden del día, para el siguiente día no

festivo a la misma hora de convocatoria de la sesión levantada, o bien para el día festivo siguiente si el Pleno o la Comisión acuerda celebrar la sesión en esa fecha (artículo 61 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

f. Debate en el Pleno

1.- Norma para el debate

El Reglamento de la Cámara de Diputados regula el debate en su Capítulo VIII, en el caso del Reglamento del Senado las discusiones y deliberaciones se regulan en los capítulos XII y XIII respectivamente.

2.- Desarrollo del debate sobre los dictámenes

El Reglamento señala que el examen en el Pleno de los proyectos legislativos comprende el debate sobre las líneas generales del proyecto y la discusión de los artículos. El orden del día en que se prevea el comienzo del examen de un proyecto de ley se anunciará veinticuatro horas, como mínimo, antes de empezar el debate de totalidad, salvo acuerdo en otro sentido de todos los Grupos, o a menos que por razones de urgencia el Pleno haya acordado otra cosa (artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

El debate de totalidad de un proyecto legislativo consiste en las intervenciones de los ponentes por la mayoría y de la minoría, por no más de veinte minutos cada uno, del Gobierno y de un diputado por Grupo. Es facultad del Presidente otorgar la palabra a un legislador por cada una de las fuerzas políticas constituidas en el Grupo Mixto y a los diputados que deseen exponer posiciones discrepantes de las de su Grupo respectivo, señalando la forma y los límites de tiempo de las intervenciones (artículo 83 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Los ponentes pueden en la exposición de su dictamen, pedir que el Gobierno responda cuestiones determinadas relativas a los supuestos y a los objetivos de los proyectos de ley de iniciativa del Gobierno mismo, así como a las consecuencias de naturaleza financiera y normativa derivadas de la aplicación de los preceptos contenidos en los proyectos legislativos. El Gobierno podrá contestar inmediatamente o pedir que se pueda aplazar la respuesta hasta el momento de la réplica, y podrá igualmente pedir que se suspenda la sesión o el examen del proyecto de ley por no más de una hora, o bien declarar que no puede responder, indicando en este caso el motivo (artículo 83 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Pueden solicitar nuevas peticiones de uso de la palabra mínimo veinte diputados, uno o más presidentes de Grupos. La solicitud de ampliación del debate se formulará en la Conferencia de Presidentes de Grupo o bien será presentada veinticuatro horas antes del comienzo del debate en el Pleno. Los ponentes y el Gobierno replicar al final del debate.

El calendario podrá prever que el debate del proyecto se haga para cada una de sus partes o por cada título, si esto no se ha definido el Gobierno, un presidente de Grupo o diez diputados, así como cada uno de los ponentes o el diputado autor de la proposición de ley, pueden solicitar previamente al inicio del debate que éste se desarrolle por partes o por títulos, y el Pleno, oído un orador en contra y otro a favor, resolverá sobre la petición a mano alzada. Es posible convocar a la Conferencia de presidentes de Grupo, una vez iniciado el debate ampliado, para establecer, el orden de los intervinientes, así como el número de sesiones necesarias y las fechas de éstas (artículo 83 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Cerrado el debate de totalidad, se entrará en la discusión de los artículos que comprenderá el examen de cada artículo y del conjunto de enmiendas y artículos adicionales que en su caso se hayan propuesto. El Presidente debe advertir al Pleno antes de pasar al examen del artículo si la Comisión de Presupuestos ha expresado, con respecto a uno o varios preceptos, parecer contrario o favorable condicionado por modificaciones específicamente formuladas, y la Comisión que ha llevado a cabo el examen en función dictaminadora no se haya adaptado a ello (artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Cada diputado puede intervenir en la discusión una sola vez hasta por veinte minutos, aun cuando fuere autor de varias enmiendas, subenmiendas o artículos adicionales, que expondrá globalmente, y se pronunciará asimismo sobre las enmiendas, subenmiendas y artículos adicionales propuestos por otros diputados. Se duplicará el lapso de veinte minutos para los proyectos de ley constitucional, los de delegación legislativa, los de materia electoral y los de autorización para ratificar tratados internacionales. El Presidente de la Cámara estará facultado en los demás proyectos legislativos para aumentar el tiempo de veinte minutos hasta el doble, para uno o más artículos, si lo requiere por su importancia. Cada diputado podrá intervenir por no más de cinco minutos, sobre el conjunto de las subenmiendas que se hayan presentado a las enmiendas suyas en el transcurso de la sesión. Acordado el cierre de la discusión podrán intervenir una sola vez, por no más de diez minutos cada uno, los

primeros firmantes u otro ponente de enmiendas no defendidas aún, que no hayan intervenido todavía en la discusión. Es posible autorizar para cada artículo, enmienda, subenmienda o artículo adicional una sola explicación del voto por no más de cinco minutos a un diputado por Grupo. No podrán formular explicación de voto los autores de la enmienda, subenmienda o artículo adicional que ya hayan intervenido en la discusión del artículo, a condición de que no haya sido modificado el texto en las votaciones anteriores. El Presidente dará la palabra a un diputado de cada una de las fuerzas componentes del Grupo Mixto y a los diputados que deseen explicar un voto distinto del anunciado por su Grupo respectivo, para lo cual fijará la forma y los límites de tiempo de los intervinientes. Si se presentan varias enmiendas subenmiendas o artículos adicionales al mismo texto, que difieran entre sí exclusivamente por variaciones de escala entre cifras, datos o expresiones graduadas de algún otro modo, pondrá el Presidente a votación la propuesta que más se aleje del texto originario y un número determinado de enmiendas intermedias hasta la más cercana al texto originario, declarando absorbidas las demás (artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

3.- Alusiones personales o rectificaciones de hechos

El Reglamento de la Cámara de Diputados refiere que el Presidente del Senado (en el caso de reuniones conjuntas) o el de la Comisión abrirá y cerrará la sesión, asimismo dispone que no se concederá la palabra sobre el acta sino a quien proponga rectificaciones o a quien pretenda aclarar sus propias expresiones de la sesión anterior, o bien por alusiones (artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Por otra parte el Reglamento señala que cada diputado hablará una vez en el mismo debate, salvo para explicación del voto, alusiones o llamadas al Reglamento (artículo 43 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

4.- Reservas sobre los dictámenes aprobados

Cerrado el debate de totalidad, se entrará en la discusión de los artículos que comprenderá el examen de cada artículo y del conjunto de enmiendas y artículos adicionales que en su caso se hayan propuesto (artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Todos los legisladores pueden presentar durante la discusión de los artículos no más de una propuesta con instrucciones al Gobierno en relación con la ley objeto de debate. No se pueden presentar propuestas

que reproduzcan enmiendas o artículos de adición ya rechazados. En este caso el Presidente, después de haberse dado lectura de la propuesta y haber sido oído uno de los proponentes, podrá declararla inadmisibles. Si el proponente insiste y el Presidente juzga conveniente consultar al Pleno, éste resolverá sin discusión alguna a mano alzada (artículo 88 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

El Presidente está facultado para denegar la aceptación y el desarrollo de propuestas, enmiendas o artículos añadidos que estén formulados con frases inconvenientes o se refieran a materias claramente ajenas al objeto del debate, o que hayan quedado excluidos por acuerdos anteriores, y podrá negarse a acometerlos a votación. Si el diputado insiste y el Presidente considera oportuno consultar a la Cámara en Pleno, ésta se pronunciará a mano alzada sin discusión (artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

5.- Mociones en el debate

Tosi refiere las mociones incidentales como excepciones procedimentales, que como tales tiene la precedencia con respecto a la cuestión principal, exactamente como en el derecho procesal. El autor las divide en dos categorías:

En la primera se encuentran los reclamos para que se respete el Reglamento, el orden del día o el orden de los trabajos, el reclamo sobre la posición de la cuestión el cual consiste en protestar por el modo como fue hecha, o introducida por el presidente. En estas mociones puede hablar el proponente y un orador a favor y otro en contra.

En la segunda categoría incluye a la moción suspensiva y la prejudicial. La primera tiene por objeto obtener el reenvío del o de la deliberación, mientras que la prejudicial tiene por objeto que el debate no comience o sea detenido.¹⁴¹

g. Votación en el Pleno

1.- Procedimiento en las votaciones

Las votaciones son públicas por regla general, sin embargo se pueden llevar a cabo votaciones secretas tratándose de personas o cuando se soliciten treinta legisladores, así como cuando la votación afecte a los principios y a los derechos de libertad relacionados con la minorías

¹⁴¹ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, pp. 177-178.

lingüísticas, la libertad personal, la capacidad jurídica, de la ciudadanía y del nombre, responsabilidad penal (artículos 6º, del 13 al 22 y del 24 al 27 de la Constitución), los derechos de la familia (artículos 29, 30 y 31, segundo párrafo constitucionales) y a los derechos de la persona (artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución). Serán igualmente secretas, cuando así se solicite, las votaciones sobre reformas en el Reglamento, sobre creación de Comisiones de investigación parlamentaria y sobre leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales del Estado y a los órganos de las regiones, así como sobre las leyes electorales No procede votación secreta para el proyecto de ley de Presupuestos, el Presupuesto contable, o para los acuerdos susceptibles de tener consecuencias financieras (artículo 49 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Es posible atendiendo al carácter complejo de la materia, pedir votación separada de la parte que se haya de votar en secreto. En caso de duda sobre la materia del acuerdo para el que se haya pedido votación secreta, resolverá el Presidente de la Cámara, previa audición, si lo juzga necesario, de la Junta para el Reglamento (artículo 49 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

La votación se expresa mediante:

- ❖ Votaciones públicas, en las que el voto se expresa a mano alzada, por división en el Salón de Sesiones o mediante votación nominal.
- ❖ Votaciones secretas en las que el voto se expresa depositando en las urnas una bola blanca o una bola negra o bien, si se trata de elecciones, la papeleta correspondiente.

En las votaciones públicas y en las secretas podrá expresarse el voto asimismo por el procedimiento electrónico. Cuando se acuerde la votación electrónica, el Presidente lo debe comunicar con veinte minutos de antelación, pudiéndose reducir en casos determinados a cinco minutos. No se repetirá, sin embargo, el preaviso cuando en el transcurso de la misma sesión se efectúen otras votaciones por procedimiento electrónico (artículo 49 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

2.- Casos de mayoría calificada

De acuerdo con el artículo 138 de las Constitución, las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación. Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.

El segundo párrafo del artículo 27 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el Pleno requiere para discutir o tomar acuerdos sobre materias que no estén en el orden del día, un acuerdo con votación pública mediante procedimiento electrónico con registro de los nombres y por mayoría de tres cuartas partes de los votantes.

B. Observaciones del Ejecutivo y publicación de la Ley o Decreto

1.- Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones

De acuerdo con el artículo 74 constitucional, es facultad del Presidente de la República, pedir a las Cámaras una nueva deliberación, mediante mensaje motivado antes de promulgar la ley. En este caso si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, ésta deberá ser promulgada.

2.- Procedimiento cuando el Ejecutivo no publica una ley aprobada

La Constitución italiana en su artículo 73 dispone que las leyes serán promulgadas por el Presidente de la República dentro del mes siguiente a su aprobación, adicionalmente se prevé que si las Cámaras declaran por mayoría absoluta de sus respectivos componentes la urgencia de una ley, ésta será promulgada en el plazo que ella misma determine. Finalmente se prevé que las leyes deben ser publicadas inmediatamente después de su promulgación y entrarán en vigor el decimoquinto día siguiente a su publicación, a menos que ellas mismas señalen un plazo distinto.

3.- Mecanismo del Ejecutivo para publicar una Ley sin aprobación del Legislativo.

No está previsto un mecanismo para este caso

REFERENCIAS

FERRANDO BADÍA, Juan, El régimen Político italiano en FERRANDO BADÍA, Juan, *Regímenes políticos actuales*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2001.

LONGI, Vincenzo, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 5ª ed., Giuffrè Editore, Milan 1994.

PAU I VALL, Francesc (coord.), *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-*Secretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche*, México 2004.

MAZELLA, Andrea, *El parlamento*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1996.

Páginas Web

Parlamento italiano
<http://www.parlamento.it/>

Senado italiano
<http://www.senato.it/>

Cámara de Diputados italiana
<http://www.camera.it/>

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE
LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.**

El caso del Reino Unido

MTRO. CARLOS NORBERTO VALERO FLORES*

*Maestro en Derecho por la UNAM, Director de Estudios Parlamentarios del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Preámbulo

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), preparó un cuestionario dividido en cuatro apartados para ser resuelto por sus investigadores, tendente a conocer los procedimientos parlamentarios de los Congresos o Parlamentos en varios países, utilizando el método de Derecho Comparado.

Introducción

El primer Parlamento surgió en Inglaterra y sus orígenes se remontan a inicios de la Edad Media. El *Speakership*, se conoce desde 1377, con la elección de *Sir Thomas Hungerford*; cuya función principal era informar al Rey del resultado de las deliberaciones de los Comunes. En los tiempos de los Tudor, los *Speakers* presidían las liberaciones de los Comunes eran, de hecho, servidores reales.¹⁴²

Uno de sus principales logros fue acotar el poder del Rey, que concluyó con la expedición del *Acta de la Unión* de 1707.

El Reino Unido cuenta con un sistema parlamentario. Su Parlamento es bicameral; es decir, está compuesto por dos Cámaras: los Comunes (, equivalente a la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano, y los Lores (, semejante a nuestro Senado de la República; cada una desempeña un importante papel en los trabajos del Parlamento.

El Parlamento del Reino Unido es el cuerpo legislativo más antiguo del mundo, y por esta razón se la ha llamado la "Madre de todos los Parlamentos" (*Mother of all Parliaments*).

El *Palacio de Westminster*, situado en la Ciudad de Londres, es el lugar en donde residen las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido. Es por ello que se le conoce como el *Parlamento de Westminster*.

La descentralización del Reino Unido creó un Parlamento Nacional en Escocia, una Asamblea Nacional de Gales y una Asamblea Nacional en Irlanda del Norte.

Al ser el Reino Unido uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea se encuentra sujeto a la legislación de la Unión Europea (UE) en la parte aplicable como miembro de la UE.

¹⁴²CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Expediente Parlamentario, Presidencia de las Asambleas Legislativas, Año II, No. 2, noviembre 2004, pág. 12.

El Parlamento tiene facultades para legislar sobre cualquier materia cuya jurisdicción sea aplicable a todo el Reino Unido en su conjunto; es decir, el territorio inglés, incluyendo las Islas del Canal y la Isla de Man, Escocia e Irlanda del Norte. Este es el caso de las leyes relativas a: la defensa nacional, las relaciones exteriores, la política económica y monetaria, el empleo, la seguridad social, la no discriminación, la inmigración y la radiodifusión.

Es conveniente señalar que el Parlamento del Reino Unido le ha transferido la facultad de legislar, en las demás materias, tanto al Parlamento Escocés como a la Asamblea de Irlanda del Norte; situación semejante se presenta en las Islas del Canal y la Isla de Man, a quienes también se les han delegado la facultad de legislar en materias relacionadas con asuntos internos.

El modelo constitucional del Reino Unido se basa, en primer lugar, en el llamado *Derecho Estatutario (Statue Law)* cuya elaboración es idéntica a las leyes ordinarias y sólo se diferencian, y alcanzan el carácter de constitucionales, por razón de la materia que tratan. Las más importantes son la *Carta Magna* de 1215, la *Petition Rights*, de 1628; el *Habeas Corpus Amendment Act*, de 1679; el *Bill of Rights*, de 1689, el *Axt of Settlement*, de 1701, la *Reform Act*, de 1832, el *Estatuto de Westminster*, de 1931 y las *Parliament Acts* de 1911 y 1949. La jurisprudencia conforma la segunda fuente constitucional, a través de las decisiones judiciales que reconocen las costumbres del derecho del Reino, llamado *Common Law* e interpretan el *Derecho Estatutario*.

Al no contar con una Constitución escrita, que establezca las facultades del Parlamento, éste puede legislar en cualquier materia, por lo que no tiene restricciones para crear, modificar o abrogar alguna ley; incluso sobre ampliar el período legal del Parlamento sin necesidad de consulta al electorado. Sin embargo, esta última potestad requiere expresamente de la aprobación de la Cámara de los Lores; en tanto que en las materias económicas, la Cámara de los Comunes tiene la facultad opcional de obtener o no la aprobación de la Cámara de los Lores.

Aun cuando se reconoce una supremacía legislativa de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores, la ceremonia de apertura de los trabajos del Parlamento se realiza en la sede de los Lores como resultado de la convocatoria de la Reina.

La apertura del Parlamento es un evento protocolario que se realiza en el mes de noviembre, en la Cámara de los Lores, después de la primera asamblea del Parlamento como resultado de una elección general; y marca

el inicio del período de sesiones del Parlamento; acto de apertura, que se repite durante los siguientes cuatro años en el mismo mes. A esta ceremonia asiste la Reina en su carácter de Jefe de Estado.

Los orígenes del Parlamento Europeo y concretamente en el Reino Unido, se remontan al siglo XIII; así que hay muchas reglas, escritas o no, acerca de cómo funciona éste; empero, no todas las reglas son escritas, las que se encuentran en algún documento específico se les llama *Standing Orders* (Reglamento);¹⁴³ las demás son reconocidas en las resoluciones de las Cámaras, que sirven como precedentes; es importante aclarar, que muchas actividades dentro del desarrollo de los trabajos tienen como base la costumbre y la práctica parlamentaria

Cabe pues señalar, que al no existir una Constitución escrita, el fundamento de las funciones de ambas Cámaras del Parlamento se deriva en gran parte del *Standing Orders*, aprobado por primera vez el 29 de marzo de 1707, todavía vigente; el que se complementa con la Carta del *Speaker* entregada a los Miembros de la Cámara, y que establece las reglas a seguir dentro de las reuniones del *Gran Comité*; así como por el uso de la costumbre, los precedentes y la práctica parlamentaria.¹⁴⁴

En el caso de la Cámara de los Lores, se utiliza también la *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, una guía que indica el procedimiento parlamentario, pero no significa de ninguna manera la única fuente de información para los miembros.¹⁴⁵

a) La Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Comunes, conocida como Cámara baja o Casa de los Diputados, se compone por las Cámaras de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; su nombre formal *The Honourable House of Commons of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament assembled*. Desde su instalación en el siglo XIV, la Cámara de los Comunes ha funcionado de manera continua.

Se integra por 646 Miembros, que son electos directamente mediante escrutinio uninominal mayoritario (*first-past-the-post*) en cada uno de los 646 Distritos electorales del Reino Unido e Irlanda del Norte, a quienes representan (uno por cada Distrito desde 1948); es decir, no existe la figura

¹⁴³ *Standing Orders of the House of Commons* - Public Business 2005

¹⁴⁴ <http://www.publications.parliament.uk/>

¹⁴⁵ <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/>

de representación proporcional como en el caso de México. No está permitido a los ciudadanos sufragar en más de un Distrito Electoral.

Los 646 Distritos electorales tienen como base la población y se dividen en cuatro grandes zonas: 529 Distritos corresponden a Inglaterra, 40 Distritos al País de Gales, 59 Distritos a Escocia y 18 Distritos a Irlanda del Norte.

Si bien los Comunes son electos para un período legislativo de cinco años; éstos pueden continuar en funciones hasta que se determine la disolución del Parlamento, por lo que su permanencia puede ser mayor. Cualquier miembro del Parlamento puede ser expulsado por la propia Cámara si incurre en una falta de conducta considerada grave, o por participar en una actividad criminal.

Las vacantes que se den en la Cámara de los Comunes, antes del término de la legislatura para la que fueron electos, cualquiera que sea la causa, muerte, expulsión, renuncia, etc., se cubren mediante una elección extraordinaria.

Si bien la ley prevé la posibilidad de ampliar el término de cinco años; tal reforma deberá contar con la aprobación de la Cámara de los Lores, la que en este caso, y de manera excepcional sí cuenta con la facultad no sólo de observar sino de vetar la ley aprobada por los Comunes en esta materia; aclarando que también se requiere necesariamente la aprobación de la Reina.

Para poder votar, es necesario ser: ciudadano: del Reino Unido, de un Territorio Británico de Ultramar, de la República de Irlanda del Norte o de un país perteneciente al *Commonwealth*. Los ciudadanos que hayan emigrado definitivamente del Reino Unido o de cualquiera de los territorios o países antes mencionados, conservan su derecho de voto hasta por 15 años después de haber dejado a estos.

Ha sido costumbre que las elecciones a la Cámara de los Comunes se convoquen un año antes del término del período legislativo.

Los requisitos para poder postularse como candidato a ser electo miembro de los Comunes son mínimos, sólo requieren presentar un formulario de nominación suscrito por 10 votantes registrados en el Distrito Electoral por el que se quiere participar y pagar un depósito por 500 libras esterlinas; monto que les es reintegrado sólo si obtienen como mínimo el 5% de los votos emitidos en el Distrito por el que se postularon. Quedan excluidos del derecho de ser electos, los menores de edad, los miembros de

la Cámara de los Lores, los presos, los enfermos mentales y los discapacitados psíquicos.

Actualmente, los miembros de la Cámara de los Comunes provienen de once Partidos Políticos, quienes cuentan con los siguientes escaños: Partido Conservador (306), Partido Laborista (258), Partido Liberal Demócrata (57), Partido Unionista Democrático (8), Partido Nacional Escocés (6), Sinn Féin (5), Partido de Gales (3), Partido Social Demócrata y Laborista (3), Alliance (1), Partido Verde de Inglaterra y Gales (1), y los independientes que no pertenecen a ningún Partido (1).

Sólo a los integrantes de la Cámara de los Comunes se les denomina *Miembros del Parlamento*; a los de la Cámara de los Lores se les conoce como *Lord*. En este trabajo también se le denominará indistintamente a los integrantes de la Cámara de Diputados como *Miembros, Diputados o Comunes*.

En sus inicios, la Cámara baja tuvo menos influencia en la vida política y legislativa, situación que se modificó a partir de 1911; desde entonces, los Comunes se ha sobrepuesto a los Lores en las decisiones legislativas importantes; el equilibrio que había entre ambas Cámaras se inclinó a favor de los Comunes con la supresión a los Lores de la facultad expresa de rechazar las leyes aprobadas por los Comunes en ciertas materias; aun cuando conservan la potestad acotada de hacer observaciones a las mismas, puesto que los Comunes no están obligados a acatarlas.

El Presidente de la Cámara de los Comunes, se le conoce como *Speaker* y es quien preside el Parlamento del Reino Unido y su sede está en el *Palacio de Westminster*. La elección del Presidente del Parlamento (*Speaker*) se realiza al comienzo de cada período del Parlamento que es de cinco años.

Al *Speaker* se le considera históricamente como el *First Commoner* (Primer Parlamentario) del país. El actual *Speaker* es *John Bercow* y asumió su cargo en el mes de noviembre de 2010, tras la dimisión de su predecesor, *Michel Martin*. *Bercow* fue electo Diputado del Partido Conservador por la circunscripción de Buckingham en las elecciones generales del Reino Unido, tras la nueva conformación de la Cámara de los Comunes el 18 de mayo de 2010.

El *Speaker* preside los debates que tienen lugar en las asambleas de la Cámara de los Comunes y entre sus funciones está dar la palabra a los parlamentarios que la solicitan; es además, el responsable de moderar y mantener el orden durante los debates, teniendo la facultad de sancionar a aquellos Diputados que no cumplen con el Reglamento de la Cámara.

El *Speaker* debe adoptar una postura neutral en la conducción de los debates de la Cámara. Aun cuando como parlamentario tiene el derecho al uso de la palabra; por costumbre y neutralidad el *Speaker* no participa en los debates, excepto cuando se requiere mantener el orden en las discusiones de la Asamblea y para ejercer el denominado “voto de bastidor”, con el fin de llamar a una nueva votación en caso de empate en la Sesión.

Además de presidir la Cámara de los Comunes, el *Speaker* ejerce también funciones administrativas y de procedimiento, y mantiene su *estatus* de miembro electo del Parlamento.

El sistema de votación secreta sólo se ha aplicado en la reelección del *Speaker* en 2005; aun cuando fue introducido desde el año de 2001.

Desde los primeros años del siglo XX (1902), la inmensa mayoría de los Primeros Ministros en los distintos gobiernos han sido miembros de los Comunes, salvo dos excepciones: *Lord Alec Douglas Home* en 1963 y *Gordon Brown* en 2007.

Es indispensable que el Primer Ministro tenga el apoyo de los Comunes para poder mantenerse en el cargo. De igual manera está obligado a rendir cuentas al Parlamento.

Generalmente el período del ejercicio del Primer Ministro es de 5 años, igual que el del Parlamento, plazo que se puede ampliar si se mantiene la confianza en el Gobierno; en caso contrario, obligado por un resultado adverso en un tema de confianza, la Reina autoriza al Primer Ministro a decidir el momento oportuno en que se disuelve el Parlamento, y, por lo tanto, cuando se convoca a elecciones generales.

Siempre que queda vacante el cargo de Primer Ministro, la Reina tiene la facultad de designar a la persona que considere con mayor influencia en la Cámara de los Comunes, que por lo general es el líder del Partido con más representantes en la Cámara. El líder del segundo Partido en cantidad de representantes, toma el rol de líder de la oposición.

Sin embargo, ningún período parlamentario puede durar más de cinco años; y se produce una disolución automática de la Cámara al cumplirse dicho plazo a menos que se apruebe un acta del parlamento que extiende el término máximo, tal como sucedió durante ambas guerras mundiales. Por lo general, el Parlamento extiende su duración más allá de cinco años; empero puede darse el caso de que se disuelva antes del término previsto.

b) La Cámara de los Lores.

De la información disponible en la *página web* del Parlamento del Reino Unido, se desprende que la Cámara de los Lores se integra actualmente por 777 miembros, con las siguientes características: 622 son pares vitalicios, 90 son pares hereditarios y 25 son obispos de la Iglesia de Inglaterra. Actualmente, se tienen 20 escaños vacantes por diferentes razones: 20 que solicitaron licencia definitiva, 15 que han sido descalificados como miembros del Poder Judicial, uno descalificado como Diputado al Parlamento Europeo y otro más que solicitó su retiro voluntario.

Se ha pensado en reformar el mecanismo de integración de la Cámara de los Lores, para transformarla en un órgano más democrático y representativo.

En una primera etapa, se retiró el derecho a los pares hereditarios a conformar y votar en el Parlamento por el solo hecho de haber heredado las curules. De acuerdo con la propuesta de reformas, en estudio, los pares restantes seguirán siendo miembros de la Cámara de los Lores en forma transitoria hasta que se concreten las reformas.

Hecha esta breve introducción, procederé a dar respuesta puntual a las preguntas del cuestionario.

I. EL PARLAMENTO

La figura del Poder Legislativo en el Reino Unido, es la de un Parlamento bicameral integrado por la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) y la Cámara de los Lores (*House of Lords*); que lo identifica como un sistema parlamentario.

1. Facultades del Parlamento.

El Parlamento del Reino Unido, constituido por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, no desarrolla funciones como un solo órgano y sólo se reúne en el caso de ceremonias protocolarias, tales como la Apertura del Parlamento.

Su funcionamiento dentro del procedimiento legislativo lo hace de forma separada, pero de manera sucesiva; estas funciones son:

- a). Debater y aprobar todas las leyes de aplicación en el territorio del Reino Unido;

b). Aprobar los incrementos de los impuestos generales propuestos por el Gobierno.

En el proceso legislativo participan tres instancias: la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores y la Corona; por lo general se requiere el acuerdo de los tres órganos para aprobar una ley, salvo que no exista consenso en ciertas materias entre las dos Cámaras, en cuyo caso la Cámara de los Comunes no necesita la aprobación de los Lores y puede enviarla para la sanción real.

2.- Sesiones del Parlamento en una sola Asamblea.

Sólo lo hace en el caso de ceremonias protocolarias, tales como la Apertura del Parlamento, que se celebra cada año en el mes de noviembre, a la cual asiste la Reina quien declara los inicios de los trabajos legislativos en su calidad de Jefe de Estado.

3.- Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Al no haber Constitución escrita que norme a las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido, no se puede hablar de facultades exclusivas de cada una de ellas; no obstante, existen acuerdos que devienen de la práctica parlamentaria; así, la iniciativa para la creación de una nueva ley o bien la reforma de una ley existente, puede presentarse en cualquiera de las dos Cámaras; excepto, si se trata de materias relativas a temas fiscales y del tesoro, cuyas leyes pueden ser aprobadas, modificadas o abrogadas unilateralmente por la Cámara de los Comunes, en caso de que la Cámara de los Lores no muestra interés en las mismas.

a) El caso de la Cámara de los Comunes.

La principal facultad de la Cámara de los Comunes, que comparte con la Cámara de los Lores, corresponde al estudio y aprobación de las iniciativas de creación de nuevas leyes así como de modificación o abrogación de las leyes existentes.

Otra facultad, compartida también, es la de efectuar un control sobre las actividades que realiza el Gobierno, mediante acciones permanentes de supervisión al trabajo de las dependencias del Gobierno; acción que lleva a cabo a través de los Comités y Comisiones de la Cámara baja.

Una función sobresaliente de la Cámara baja, consiste en hacer preguntas a los funcionarios del Gobierno, incluyendo al Primer Ministro, sobre los temas que sus Miembros consideren relevantes.

Por lo general, los proyectos de ley (*Bill*) se presentan en la Cámara de los Comunes; correspondiéndole a la Cámara de los Lores actuar como revisora; empero, si el proyecto de ley ingresa en la Cámara de los Lores, la revisión le corresponde a los Comunes; excepción hecha de los asuntos sobre materias impositivas o financieras que deben conocer, en primera e incluso como única instancia, los Comunes.

Cubiertas las etapas del proceso legislativo, consistente en: Primera, Segunda y Tercera Lecturas, Comité e Informe, de manera separada pero sucesiva, en las Cámaras de los Comunes y de los Lores, incluyendo sus propuestas de enmiendas, se somete a la aprobación ante el Gran Comité de cada Cámara; cubierto este procedimiento en ambas Cámaras, quien haya sido la Cámara de origen somete la *Bill* aprobada a la sanción de la Reina.

Es importante destacar que, en los hechos, existe una supremacía de la Cámara de los Comunes en el tema legislativo; lo anterior se deriva de que cuando no se llega a alcanzar un consenso entre las dos Cámaras, la ley le otorga facultades extraordinarias a la Cámara baja, a través de la Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), para que aprueben unilateralmente los proyectos de ley (*Bill*) y las presente a la sanción real (*Royal Assent*), sin tener la obligación de someterlas previamente a la revisión de la Cámara de los Lores.

Por una tradición que se remonta desde antes de la Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), es facultad exclusiva de la Cámara de los Comunes conocer y aprobar los proyectos de ley que se refieran a las materias impositivas o financieras. Es una facultad no expresa pero si derivada de la costumbre que se respeta.

El *Standing Orders* (Reglamento) determina el procedimiento de los asuntos públicos, que regula el funcionamiento de las Cámaras, gran parte del procedimiento parlamentario se deriva de la práctica y la costumbre, así como de las resoluciones tomadas en el pasado (precedentes) del Parlamento; un claro ejemplo lo son las tres Lecturas.

Es costumbre que el *Speaker* envíe una carta a los Miembros de la Cámara, estableciendo, unilateralmente, las reglas a seguir por los representantes: en los debates, tanto en los Comités como en la Sesión, las preguntas Departamentales y ante las comparecencias del Primer Ministro o de otros representantes del Gobierno.

Aun cuando la Reina puede dar la sanción real (*Royal Assent*) en persona, tal situación no se ha presentado desde 1854, de tal manera que el

“acuerdo de la Reina” para dar su consentimiento, corresponde más a un protocolo que a una formalidad; por lo que basta con que se le informe que el proyecto de ley ha sido aprobado por ambas Cámaras.

Vale la pena reiterar, que con fundamento en la Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), en caso de que el proyecto de ley no llegase a ser aprobado por la Cámara de los Lores, la Cámara de los Comunes, siendo Cámara de origen, tiene la facultad de aprobar, por sí sola, los proyectos de ley en otra Sesión y someterla directamente a la sanción real.

En cuanto a los temas considerados de “interés nacional”, la Cámara de los Comunes también tiene la facultad de debatirlos en Sesión.

b) El caso de la Cámara de los Lores.

La función legislativa más importante de los Lores, consiste, al igual que en el caso de los Comunes, en elaborar leyes que no sean competencia exclusiva de los Comunes (materias impositivas o financieras), así como revisar los proyectos de ley aprobados por su colegisladora cuando esa sea Cámara de origen.

La facultad de revisión de las leyes aprobadas por los Comunes, tiene ciertas limitaciones, por ejemplo no pueden retrasar una ley sobre fondos monetarios (impuestos nacionales o fondos públicos) por más de un mes; tampoco pueden modificar las leyes que se refieran a materias impositivas o financieras, aprobadas por la Cámara de los Comunes. Sin embargo, en estos dos casos, los Comunes, por un sentido de corresponsabilidad con su colegisladora, le han permitido a los Lores poder hacer sólo recomendaciones, conservando los Comunes la potestad de acatarlas o no. Es decir, la facultad de los Lores de hacer observaciones, en ciertas materias, no representan una verdadera limitación para oponerse a una legislación propuesta por los Comunes; puesto que, si éstos insisten en su proyecto original la pueden aprobar unilateralmente.

De igual manera, los Lores no tienen permitido retrasar las leyes públicas por más de dos períodos de sesiones parlamentarias, o un año calendario, cuando éstas hayan sido aprobadas por la Cámara de los Comunes.

También, por un acuerdo político legislativo, conocido como la *Convención de Salisbury*, la Cámara de los Lores no se opone a ninguna legislación que tenga como origen el programa de trabajo propuesto por el Partido mayoritario en la Cámara de los Comunes.

Una de las principales funciones de la Cámara de los Lores, consiste en realizar el análisis de cuatro temas principales: la Eurozona, la ciencia, la

economía y la legislación del Reino Unido; estos trabajos los efectúa por medio de sus Comités. Otra facultad más, que resulta sobresaliente, es la que permite a la Cámara de los Lores actuar como tribunal de apelaciones de última instancia.

II. EL GRAN COMITÉ O WHOLE HOUSE

El *Gran Comité* o *Whole House*, es la denominación que se le da en el Parlamento del Reino Unido a la Asamblea General de cada Cámara.

1.- Competencia.

Es competencia del *Gran Comité*:

- a) Sesionar como Comité de Cuentas Públicas.
- b) Conocer de los debates sobre la política nacional.
- c) Atender la Segunda Lectura y abrir la posibilidad de que participen todos los Miembros de la Cámara en el debate del proyecto de Ley proponiendo enmiendas a la misma.
- d) Preguntar a los Ministros sobre los asuntos de su competencia, de interés para los Miembros de las Cámaras.
- e) Debatar los Informes (dictámenes) de los Comités, en una nueva oportunidad, para proponer las enmiendas hechas en la etapa del Comité. Mientras los Lores pueden hacer todas las modificaciones que consideren pertinentes durante la Tercera Lectura, los Comunes sólo tienen la facultad de debatir las enmiendas propuestas en la Segunda Lectura.
- f) Conocer todos los días, con excepción de los Jueves, los proyectos de leyes públicas (Gobierno).
- g) Resolver sobre las propuestas de aceptación o de rechazo de los proyectos de Ley, por parte de los Comités de selección.
- h) Examinar los informes del Comité de Inteligencia y Seguridad.

En materia legislativa:

- a) Conocer de manera independiente, pero de forma sucesiva, el proyecto de ley (*Bill*) en la etapa de Primera Lectura, que consiste en que los miembros de la Cámara se enteren del contenido del proyecto de ley.
- b) Escuchar las motivaciones directas del promovente del proyecto de ley: sea un Ministro de Gobierno, un secretario (portavoz parlamentario) o el parlamentario mismo, en su caso, en la Segunda Lectura; lo que acontece en un término de dos semanas después de la Primera Lectura; dándose el debate en el *Gran Comité*.

c) Turnar el proyecto a la Comisión competente, finalizado el debate en Segunda Lectura.

d) Debatir los Informes (dictámenes) que las Comisiones hayan formulado sobre los proyectos de ley turnados por el *Gran Comité* de la Cámara; esta etapa permite a los parlamentarios discutir el proyecto propuesto (modificado o no), por el Comité que conoció el proyecto; teniendo los miembros de la Cámara la facultad de proponer nuevas enmiendas (cambios), incluyendo adiciones al proyecto. No existe disposición sobre los tiempos en que deba desarrollarse esta cuarta etapa.

Considerando las adecuaciones propuestas en el Informe por el Comité designado, la Asamblea conoce el proyecto definitivo y sólo permite un breve posicionamiento mas no enmiendas adicionales; es prácticamente un asunto de trámite que se somete a votación para su aprobación por mayoría; determinándose su turno a la Cámara revisora (minuta), donde se realiza el mismo procedimiento; teniendo la Cámara revisora la facultad de proponer enmiendas al proyecto enviado por la Cámara de origen.

Si la Cámara revisora propone enmiendas al proyecto aprobado por la Cámara de origen y las remite en ese sentido, las modificaciones al proyecto original son puestas a consideración del *Gran Comité* de la Cámara de origen, quien deberá hacer la valoración y decidir en consecuencia; si la Asamblea de la Cámara de origen decide persistir en su propuesta, no tratándose de las materias exclusivas de los Comunes, el proyecto puede quedar en lo que se conoce como “congeladora”, mientras se llega a un acuerdo entre ambas Cámaras.

En el lenguaje coloquial del Parlamento del Reino Unido se le denomina la práctica del *ping pong*, dado que no hay un período establecido entre la Tercera Lectura de un proyecto de ley en la Cámara de origen y las modificaciones propuestas por la Cámara revisora; salvo los casos de las leyes sobre fondos monetarios (impuestos nacionales o fondos públicos) donde los Lores no pueden dejar pasar más de un mes sin emitir sus recomendaciones.

La Cámara de los Lores no puede modificar las leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes, que se refieran a materias impositivas o financieras, por lo que sólo hacen comentarios a las mismas, teniendo los Comunes la potestad de decidir según lo consideren conveniente.

Los Comunes tienen la facultad de hacer uso de la llamada Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), que les permiten aprobar unilateralmente las iniciativas de ley y presentarlas a la aprobación real (*Royal Assent*).

2.- Resoluciones.

a) En el proceso legislativo.

Las principales resoluciones del Parlamento Inglés son: aprobar las leyes; aprobar los impuestos, así como el presupuesto que permita la dotación de recursos financieros para el trabajo del Gobierno; el examen de la política del Gobierno y de la Administración Pública; asimismo, promover el debate sobre los principales problemas de la actualidad.

El *Gran Comité* de las Cámaras de los Comunes y de los Lores, tiene la facultad, dentro del proceso legislativo, de escuchar, discutir, modificar y aprobar los proyectos de ley (*Bill*).

También tienen la facultad de calificar la elección del Presidente de la Cámara de los Comunes (*Speaker*) que recae normalmente en el *leader* del Partido mayoritario.

Son varias las resoluciones del *Gran Comité*, en ambas Cámaras, dentro del proceso legislativo, éstas inician en la etapa de la Segunda Lectura cuando se debaten en la Sesión del *Gran Comité* los principios y objetivos del proyecto de ley (*Bill*) puesto a consideración en la Primera Lectura. En esta etapa, el promovente (Ministro de Gobierno o Miembro del Parlamento), abre el debate sobre el proyecto, presentado a consideración del *Gran Comité*, donde los Miembros de las Cámaras pueden intervenir en pro o en contra del *Bill*. Por lo general, los debates en la Segunda Lectura duran unas cuantas horas para llegar a una resolución en la misma Sesión; empero, si no se obtuviese un acuerdo por la mayoría de los Miembros, el debate podría extenderse a otra Sesión donde debe resolverse.

Aprobado el proyecto de ley en la Segunda Lectura, el *Gran Comité* determina se turne a un Comité, para ser revisado íntegramente por éste; pudiendo el Comité realizar las modificaciones que consideren al proyecto original; por lo general, las enmiendas se agrupan sobre temas relacionados y se dan a conocer a los integrantes del Comité, quienes discuten y toman sus determinaciones; discusiones que no están sujetas a un tiempo determinado; el Comité debe comenzar a hacer su trabajo de análisis en 14 días a partir de la Segunda Lectura; y como resultado el Comité emite su Informe, el que se pone a consideración del *Gran Comité*, previa publicación en la Agenda Legislativa (*Marshaled*), agrupándose por temas relacionados.

Terminado el trabajo del Comité, éste emite un Informe que se presenta a la Tercera Lectura en el *Gran Comité*, donde se debate nuevamente el proyecto, pero sólo en lo que corresponde a las modificaciones hechas al

proyecto original, en su caso, por lo que suele ser corto debido a que no se pueden proponer nuevas enmiendas y se vota el proyecto de ley tal como lo remite el Comité en su Informe; ya sea a favor o en contra.

Aprobado el proyecto en la Cámara de origen, ésta deberá remitirlo (minuta) a la Cámara revisora, donde se lleva a cabo el mismo procedimiento hasta su votación en el *Gran Comité*; concluido el trámite, la revisora somete el proyecto modificado (en su caso) a la Cámara de origen, quien examinará las modificaciones o adiciones propuestas por la revisora y las valorará por medio del Comité correspondiente, quien emitirá su Informe (dictamen) a consideración del *Gran Comité* de la Cámara de origen para que resuelva si acepta o no las modificaciones planteadas por la revisora; en caso afirmativo, la Cámara de origen la somete a la consideración de la Reina para que mediante su aceptación se sancione y se convierta en ley de observancia general en el Reino Unido.

Este procedimiento general puede tener sus excepciones, cuando la Cámara de los Comunes, siendo Cámara de origen, no está de acuerdo con las modificaciones propuestas por la Cámara de los Lores; teniendo la potestad de hacer caso omiso de las mismas con fundamento en la Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), que les permiten aprobar unilateralmente las iniciativas de ley y presentarlas a la aprobación real (*Royal Assent*).

Entre las resoluciones relevantes del *Gran Comité* de la Cámara de los Comunes, se tiene el ejercicio de la facultad de control político, la que se ejerce a través del acuerdo de apoyo o no a las políticas del Gobierno, votando a favor o en contra de las mismas, lo que demuestra un *voto de confianza* o por el contrario una *moción de censura*.

Las mociones de censura se pueden hacer en forma explícita como acuerdo del *Gran Comité*; por ejemplo, manifestando: *Que esta cámara no confía en el Gobierno de su Majestad*. Empero, aun cuando la *moción de censura* no sea expresada explícitamente, si lo son las votaciones en contra de los proyectos de ley considerados importantes por el Gobierno, que en la práctica equivalen a expresiones de desconfianza; entre las más sobresalientes está la votación en contra del presupuesto anual del Reino.

Ha sido costumbre también, que cuando un gobierno ha perdido la confianza de la Cámara de los Comunes el Primer Ministro debe dimitir; o bien puede influir en la facultad de la Reina para disolver el Parlamento, y, como consecuencia, se convoque a una elección general.

3. Período ordinario y número de sesiones.

El Parlamento del Reino Unido tiene una duración de cinco años, cuyo trabajo legislativo se desarrolla a través de diez períodos ordinarios de sesiones, dos por cada año legislativo.

El trabajo legislativo es de doce meses y se cuenta de noviembre a noviembre; se divide en dos períodos ordinarios de sesiones. Durante el año legislativo se llevan a cabo 60 sesiones.

El primer período ordinario de sesiones del año legislativo inició el 18 de noviembre de 2009 y concluyó el 8 de abril de 2010.

El segundo período ordinario de sesiones empezó el 25 de mayo de 2010 y debió terminar el 19 de noviembre de 2010.

El primer período ordinario sesiones del siguiente año legislativo, comenzó en noviembre de 2010 y finalizará en abril de 2011.

a) Recesos.

Durante el año legislativo 2010-2011, los Miembros de la Cámara de los Comunes tienen varios períodos de recesos, siendo éstos los siguientes:

- Veinte días, del 16 de diciembre al 5 de enero (vacaciones navideñas).
- Doce días, del 10 de febrero al 22 de febrero (receso de mitad del período).
- Siete días, del 30 de marzo al 6 de abril (vacaciones de semana santa).
- Siete días, del 27 de mayo al 2 de junio (asueto de pentecostés).
- Cuarenta y dos días, del 27 de julio al 6 de septiembre (vacaciones de verano).
- Veinticinco días, del 16 de septiembre al 11 de octubre (segundo receso).

Para el año de 2011, los días de descanso programados para la Cámara de los Comunes serán los siguientes:

- Doce días, del 17 de febrero al 28 de febrero (receso de mitad del período).
- Siete días, del 5 al 26 de abril (vacaciones de semana santa).
- Siete días, del 24 de mayo al 7 de junio (asueto de pentecostés).
- Cuarenta y dos días, del 19 de julio al 5 de septiembre (vacaciones de verano).
- Veinticinco días, del 15 de septiembre al 10 de octubre (segundo receso).

Generalmente los Lores cuentan con varios períodos de descanso, por vacaciones, siendo éstos los siguientes:

- Dos semanas, entre Navidad y Año nuevo.
- Una semana, en ocasiones, a fines del mes de Febrero.
- Dos semanas en Semana Santa y Pascua.
- Una semana, en primavera.
- Vacaciones de verano (coincidentes con los Comunes).

4. Días y horario de las sesiones.

Las sesiones del Gran Comité en la Cámara de los Comunes se llevan a cabo durante los cinco días hábiles de la semana, conforme el siguiente horario:

1. Lunes: de 14:30 a 22:30 horas.
2. Martes: de 9:30 a 14:00 y de 14:30 a 22:30 horas.
3. Miércoles: de 9:30 a 11:30 y de 17:00 a 18:30 horas.
4. Jueves: de 10:30 a 14:30 y de 17:30 a 18.30 horas.
5. Viernes: de 9:30 a 15:00 horas.

Por lo general se respeta el horario establecido para las sesiones del *Gran Comité*; sin embargo, dependiendo de los asuntos a tratar, las sesiones se pueden extender o concluir antes del tiempo programado.

Desde enero de 2003, el *Gran Comité* de la Cámara de los Comunes sólo sesiona en viernes cuando hay proyectos de ley privada.

Las Leyes Privadas consisten en normas promovidas por organizaciones, autoridades locales o empresas particulares, que tienen por objeto asumir ciertas facultades que pudieran entrar en conflicto con las Leyes Generales; es por ello, que los proyectos son sujetos de publicidad en periódicos e incluso mediante escritos dirigidos a las personas interesadas; tienen como característica que cualquier particular puede manifestar su oposición por escrito, dirigida a los Comités del Parlamento y de los Lores.

En el caso de la Cámara de los Lores, las sesiones se realizan también durante los cinco días hábiles de la semana, conforme el siguiente horario:

6. Lunes: de 14:30 a 22:00 horas.
7. Martes: de 14:30 a 22:00 horas.
8. Miércoles: de 15:00 a 22:00 horas.
9. Jueves: de 11:00 a 17:00 horas.
10. Viernes: de 10:00 a 15:00 horas.

Sólo excepcionalmente pueden llegar a sesionar los sábados y los domingos.

5. Períodos extraordinarios.

La Cámara regresa por lo general de su receso de verano a mediados de octubre para un período extraordinario de pocas semanas. Este es un periodo utilizado sólo para terminar los asuntos que habían quedado pendientes del verano. En realidad, este corto período extraordinario marca el final del período ordinario de Sesiones. La Cámara no sesiona de manera normal por lo que los demás trabajos parlamentarios no pueden ser tramitados durante este corto período extraordinario.

También cuando hay elecciones generales se acostumbra citar a un período extraordinario.

Ha habido 23 sesiones extraordinarias, a lo largo de la historia, que se han convocado cuando se presentan ciertas circunstancias de emergencia que requieren como asunto de interés público una reunión del Parlamento, antes del día previsto. Asimismo, es posible que se cite a una reunión especial en cualquier fin de semana, en este caso, el Presidente de la Cámara puede dar aviso de ella en una sesión anterior (viernes). Estas sesiones extraordinarias están permitidas por la regla no. 13, que data de 1948 y que se ha utilizado sólo 23 veces, incluyendo la doble llamada a sesión extraordinaria cuando se presentó la crisis sobre las Islas Malvinas y las tres llamadas en 2001, tras los ataques terroristas en los Estados Unidos de América.

III. LAS COMISIONES, SUBCOMISIONES Y COMITÉS

Una gran parte de la labor legislativa, tanto de la Cámara de los Comunes como de la Cámara de los Lores, tiene lugar en los Comités, que funcionan de manera semejante a las Comisiones del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Los *Committees* se encargan de estudiar las Iniciativas de leyes presentadas a su consideración teniendo la facultad de modificarlas y dictaminarlas.

1. Tipos de Comisiones y sus características.

En el caso del Parlamento del Reino Unido, se le da el nombre de Comités

a aquellos cuerpos colegiados que funcionan con carácter de permanentes y que se encuentran integrados por miembros del Parlamento.

Se clasifican como *Comités de Leyes Públicas*, *Comités Departamentales*, *Comités Domésticos* (administración), Gran Comité (asamblea) y *Comités Mixtos* (bicamerales).

Por su función, los podemos dividir en *Comités de dictamen legislativo*, *Comités de Control Gubernamental* y *Comités Internos*.

De conformidad con la información obtenida de la página web de la *House of Commons*, existen, al mes de octubre de 2010, una amplia lista de *Committees* (45), mismos que se enlistan en orden alfabético:

1. *Administration Committee (Comité de Administración)*
2. *Armed Forces Bill (Proyectos de Ley sobre las Fuerzas Armadas)*
3. *Business and Enterprise Committee (Comité de Negocios y Empresariales)*
4. *Children, Schools and Families Committee (Comité de Escuelas y Familias)*
5. *Committees on Arms Export Controls (formerly the Quadripartite Committee (Comité de Control de Exportación de Armas)*
6. *Communities and Local Government Committee (Comité de Gobiernos Comunales y Locales)*
7. *Culture, Media & Sport Committee (Comité de Cultura, Medios y Deporte)*
8. *Defense Committee (Comité de Defensa)*
9. *East of Midlands Committee (Comité del Este de la Región Central)*
10. *East of England Committee (Comité del Este de Inglaterra)*
11. *Energy and Climate Change Committee (Comité de Energía y Cambio Climático)*
12. *Environment Food and Rural Affairs Committee (Comité de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales)*
13. *Environmental Audit Committee (Comité de Auditoría del Medio Ambiente)*
14. *European Scrutiny Committee (Comité de Examen Europeo)*
15. *Finance and Services Committee (Comité de Finanzas y Servicios)*
16. *Foreign Affairs Committee (Comité de Asuntos Exteriores)*
17. *Health Committee (Comité de Salud)*
18. *Home Affairs Committee (Comité de Asuntos Internos)*

19. *Innovation, Universities, Science and Skills Committee (Comité de Innovación, Universidades, Ciencia y Capacitación)*
20. *International Development Committee (Comité de Desarrollo Internacional)*
21. *Justice Committee (Comité de Justicia)*
22. *Liaison Committee (Comité de Enlace)*
23. *Members' Allowances Committee (Comité de prestaciones a Diputados)*
24. *Modernization of the House of Commons Select Committee (Comité Selecto de Modernización de la Cámara de los Comunes)*
25. *North East Committee (Comité del Noreste)*
26. *North West Committee (Comité del Noroeste)*
27. *North Ireland Affairs Committee (Comité de Asuntos de Irlanda del Norte)*
28. *Privilege Committee Police Searches on the Parliamentary State (Comité de Privilegios)*
29. *Procedure Committee (Comité de Procedimientos)*
30. *Public Accounts Committee (Comité de Cuentas Públicas)*
31. *Public Administration Select Committee (Comité Selecto de la Administración Pública)*
32. *Reform of the House of Commons Committee (Comité de Reforma de la Cámara de los Comunes)*
33. *Regional Select Committees (Comités Selectos Regionales)*
34. *Regulatory Reform Committee (Comité de Reformas Regulatorias)*
35. *Scottish Affairs Committee (Comité de Asuntos de Escocia)*
36. *South East Committee (Comité del Sureste)*
37. *South West Committee (Comité del Suroeste)*
38. *Statutory Instruments Select Committee (Comité Selecto de Reglamentos)*
39. *Standards & Privileges Statutory Instruments (Comité de Normas y Privilegios)*
40. *Transport Committee (Comité de Transporte)*
41. *Treasury Committee (Comité de Tesorería)*
42. *Welsh Affairs Committee (Comité de Asuntos de Gales)*
43. *West Midlands Committee (Comité del Oeste de la Región Central)*
44. *Work and Pensions Committee (Comité del Trabajo y Pensiones)*
45. *Yorkshire and The Humber Committee (Comité de la región de Yorkshire The Humber)*

Adicional a estos Comités, existe otro más denominado *Comité sin Cartera de Negocios*, creado el 22 de junio de 2010, y sus miembros fueron seleccionados el 29 del mismo mes y año. Es el primer Comité de negocios sin tipo específico que se establece por la Cámara de los Comunes; y tienen como función, llevar a cabo la programación de los debates durante 35 días en el actual período de sesiones.

La Cámara de los Comunes ha decidido que cuando menos en 27 días se debatan los negocios sin cartera en el Gran Comité de la Cámara de los Comunes y el remanente de 8 días en la sede de los Lores.

Este Comité presenta sugerencias para mejorar el debate en la Cámara de los Comunes sobre los temas asignados al mismo, recomendaciones que son enviadas por *e-mail* a los integrantes del *Comité de Negocios sin Cartera*.

Los denominados *Comités permanentes*, no lo son en estricto sentido, puesto que su vigencia termina con el Dictamen o Informe del proyecto de ley correspondiente, sometido a su estudio.

Los Comités se reúnen en las salas de trabajo de la Cámara de los Comunes (*House of Commons*).

Dependiendo de los temas a analizar, las sesiones de los Comités pueden celebrarse todos los días, de lunes a viernes, durante el período ordinario; por ejemplo, de conformidad con el calendario elaborado para el período ordinario que va del 11 de octubre al 12 de noviembre de 2010, se tienen programadas diferentes números de sesiones los 13 Comités siguientes:¹⁴⁶

1. *Public Accounts* (diecinueve reuniones).
2. *Public Administration* (cuatro reuniones).
3. *Defense* (dos reuniones).
4. *Environmental Audi* (dos reuniones).
5. *International Development* (dos reuniones).
6. *Environment, Food and Rural Affairs* (dos reuniones).
7. *Business & Enterprise* (dos reuniones).
8. *Foreign Affairs* (una reunión).
9. *Energy an Climate* (una reunión).
10. *Culture, Media and Sport* (una reunión).
11. *Communities and Local Government* (una reunión).
12. *Work and Pensions* (una reunión).
13. *Yorkshire and the Humber* (una reunión).

¹⁴⁶ www.parliament.uk. *How Parliament work*.

De los temas a discutir para este período ordinario de sesiones, se aprecia claramente el interés de la Cámara de los Comunes en el control del gasto público (*Public Accounts*) por el número de sesiones programadas, así como en el tema de la administración gubernamental (*Public Administration*), que le sigue en importancia.

Actualmente son 32 los Comités de la Cámara de los Comunes, que coadyuvan en el proceso legislativo; tienen además, la potestad de crear Comisiones Especiales o *ad hoc*, para que contribuyan a analizar los proyectos legislativos a dictaminar.

Los Comités más importantes del Parlamento del Reino Unido son los que se encargan de apoyar al *Gran Comité* en el desempeño del proceso legislativo emitiendo Informes sobre los proyectos de ley (*Bill*) sometidos a su consideración. Esta función dictaminadora se desarrolla de manera sucesiva en las dos Cámaras (Comunes y Lores).

En segundo lugar, en el caso de la Cámara de los Comunes, se cuenta con los *Comités Departamentales*, los que actúan en forma paralela a cada Departamento del Gobierno, ejerciendo un papel de vigilancia (control) sobre sus actividades.

Los Comités y Comisiones Departamentales se encuentran integrados por un mínimo de 16 y un máximo de 50 Miembros; quienes deciden en sesiones cuáles son las políticas de supervisión a aplicar a los Departamentos del Gobierno sujetos a su vigilancia, y tienen como función: examinar cuestiones de políticas públicas, supervisar la labor y los gastos del gobierno, así como estudiar las propuestas de legislación primaria y secundaria, puestas a su consideración. De igual manera, pueden convocar a audiencias para reunir evidencias tanto escritas como orales; y los resultados de la fiscalización se reportan a la mesa directiva de la Cámara de los Comunes, se publican y se suben a la *página web* del Parlamento para el conocimiento del público en general.

Los Departamentos gubernamentales auditados, tienen la obligación de responder a las recomendaciones de los Comités o Comisiones, dentro de los 60 días posteriores a que se les haga saber de los resultados.

Algunos *Comités Selectos* (*Select Committees*) desarrollan un papel de supervisión que comprende a varios Departamentos gubernamentales, tal es el caso de los Comités encargados de la revisión de las Cuentas Públicas y de los Comités de Auditoría Ambiental.

Otros Comités de la Cámara de los Comunes están involucrados en una serie de investigaciones en curso, como la administración de la Cámara de

los Comunes o sobre las denuncias de la conducta de cualquiera de los Miembros del Parlamento.

Los Comités no sólo estudian con detalle los proyectos de ley o de reformas a las leyes vigentes, sino que pueden proponer modificaciones a los mismos; propuestas que deberán formar parte de los Informes que serán motivo de la Tercera Lectura en el *Gran Comité* de la Cámara respectiva.

Las leyes de gran importancia constitucional, así como algunas relativas a medidas financieras trascendentes, se envían generalmente a debate por el *Gran Comité*; que incluye a todos los miembros de la Cámara de los Comunes. Las sesiones del *Gran Comité* son presididas por el Presidente de la Cámara o un Vicepresidente de protocolo.

A partir de noviembre de 2006, los *Comités de ley pública* sustituyeron a las denominadas anteriormente *Comisiones permanentes*.

Sólo en situaciones especiales y por acuerdo del *Gran Comité*, los Comités Departamentales de control realizan estudios de los proyectos de ley.

Adicionales a los Comités que desarrollan trabajos de dictamen legislativo, el Parlamento cuenta con varios Comités relacionados con la operación interna de las Cámaras, tales como el *Comité Doméstico* -semejante al Comité de Administración de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano-, cuya función es la de supervisar tanto la administración de la Cámara, como los servicios proporcionados a los Comités de dictamen legislativo y a los Miembros de las Cámaras, para el buen desempeño de sus actividades.

Existen otros Comités que incluyen a las Comisiones mixtas, compuestas por Miembros de ambas Cámaras; tal es el caso del Comité sobre Estándares y Privilegios (que considera cuestiones de privilegio parlamentario, así como las problemáticas relacionadas con la conducta de los Miembros del Parlamento); y el Comité de Selección (que determina la membrecía de los Comités).

El trabajo legislativo en el Reino Unido se desarrolla con el apoyo de cuatro tipos de Comités:

1. *Los Comités Permanentes*, conocidos como *Standing Committees*.
2. *Las Comisiones Selectas*, denominadas *Select Committees*, las que se dividen a su vez en:
 - i. *Los Comités Domésticos*, y

- ii. *Los Comités de Investigación.*
- 3. *Los Comités Permanentes Especiales.*
- 4. *El Gran Comité o Whole House.*

a) Los Comités Permanentes (*Standing Committees*).

Desde el inicio de la Sesión parlamentaria (Legislatura) 2006-2007, los *Standing Committees* cambiaron su nombre a *General Committees* (Comités de Asuntos Generales). La mayoría de los proyectos de ley (*Bill*) son analizados por las Comisiones Permanentes u Ordinarias, que se encuentran conformadas por un número de representantes que van de 16 como mínimo a 50 miembros como máximo. La representación en cada Comisión Permanente, guarda la misma relación que existe en el Gran Comité respecto al número de parlamentarios que cada Partido Político tiene en la Cámara. La Presidencia de cada *Comité* se elige por sus propios integrantes.

La composición de los *Comités Permanentes* puede modificarse dependiendo de los temas a tratar, estando relacionados con la ley a estudiar; y una vez que se ha terminado con la tarea encomendada, generalmente se desintegran. No existe un límite formal en cuanto al número de Comisiones Permanentes, aunque últimamente es de 45; sin embargo, sólo 13 tienen programadas sesiones de trabajo durante este período de sesiones, de conformidad con el calendario de sesiones de la *House of Commons* del 11 de octubre al 12 de noviembre.

Los Comités Permanentes sobre proyectos de Ley, ahora tienen el nombre de *Public Committees Bill* y su facultad consiste en recabar las pruebas o evidencias necesarias, de parte de los funcionarios, así como de expertos externos al Parlamento, sobre los asuntos estudiados.

El funcionamiento de *Committees* en el Parlamento británico se realiza de la siguiente manera:¹⁴⁷

- i. Hasta que un proyecto es turnado a un Comité se constituye un Comité Permanente (*Standing Committee*); cuya denominación parece un contrasentido porque su permanencia, como ya fue expresado, dura sólo hasta que concluyen sus deliberaciones y emiten su resultado, mismo que remiten a la Mesa para su determinación final; hecho esto se

¹⁴⁷ GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, Serie Reportes, DPI, 12 DE JUNIO DE 2000, pp. 7-20.

desintegran; empero, cuando se vuelve a presentar otro proyecto se reinstalan nuevamente.

j. Los participantes varían, dependiendo de la importancia del asunto, de 16 como mínimo a 50 como máximo; 2/5 partes son nombrados por un Comité de selección, siendo sugeridos por los *whips* (líderes) de los partidos y participan en la Sesión completa, no así las 3/5 partes restantes, que regularmente son sustituidos en el estudio de cada proyecto de ley; por ser considerados, estos últimos, como especialistas. Normalmente incluyen, en las sesiones de estudio, uno o varios Ministros relacionados con los asuntos a estudiar, así como a portavoces de la oposición y a los jefes de los Grupos Parlamentarios.

k. Internamente, cada Comité estará presidido por un miembro del Parlamento que saldrá de un panel seleccionado por el *Speaker*.¹⁴⁸

l. Los miembros del panel son usualmente los parlamentarios más antiguos y debido a su experiencia son seleccionados para actuar, debiendo hacerlo imparcialmente, en los procedimientos de los Comités. En cuanto a la competencia de los Comités, éstos atienden iniciativas de asuntos o temas relacionados.

Los asuntos se tramitan por conducto del *Speaker*, quien somete el proyecto o proposición de ley al Gran Comité, que habiendo pasado la segunda lectura, no haya sido enviado a un Comité de toda la Cámara -a un Comité especial (*Select Committee*)- o bien a un Comité mixto de las dos Cámaras.

Respecto a su funcionamiento, cada Comité determina su agenda y puede decidir sobre la duración de sus estudios. De igual manera, tiene la facultad de hacer enmiendas a las Iniciativas, pero no debe rechazar o enmendar en sentido contrario a los principios determinados por la *Cámara de los Comunes*.

Es indispensable que el Comité haga un examen detallado del proyecto, cláusula por cláusula; y pueda fundar sus resoluciones en Instrumentos

¹⁴⁸ El *Speaker* es el Presidente de la *Cámara de los Comunes*; preside los debates y otorga la palabra a los miembros; es el responsable de mantener el orden durante las sesiones y puede castigar a los miembros que incumplen las normas de la Cámara. Convencionalmente, la presidencia de la Cámara se considera no-partidaria, por lo que el *Speaker* debe renunciar a toda afiliación con su partido político al asumir el cargo. El *Speaker* no participa en el debate ni en la votación (excepto para romper el empate, sujetándose a los convenios que mantienen su condición no partidista). Aparte de las funciones vinculadas a presidir la Cámara, el *Speaker* también realiza funciones administrativas y de procedimiento.

Estatutarios y Documentos de la Comunidad Europea, remitidos por la Cámara respectiva.

b) Los Comités Selectos (*Select Committees*).

En los países que se ha copiado o adaptado el sistema británico de procedimiento legislativo, hay algunos Comités denominados *Select Committees* que se refieren a cualquier Comité que sea menos numeroso que el Gran Comité (Gran Comité). Se trata de Comités que son designados para que se encarguen de estudiar un tema concreto de interés general; y muy raramente examinan un proyecto en el curso de un proceso legislativo.

Son los más antiguos de los Comités del Parlamento inglés y anteriormente se constituían para informar sobre proyectos de ley determinados o para llevar a cabo una encuesta. En algunas ocasiones, estos Comités pueden ser elegidos para toda una Legislatura y, en tal caso, se le denominan *Sessional Select Committees*, (Comités Especiales de la Sesión). Sus funciones se asemejan a los Comités Permanentes, pero en realidad, si se hace alguna comparación, se trata de Comités muy similares a los Comités Especiales de otros Parlamentos.¹⁴⁹

La Cámara de los Comunes cuenta con varios Comités Departamentales, los que en forma similar a los Comités Permanentes reflejan la composición de los partidos en dicha Cámara. La función primaria de un Comité Departamental es analizar e investigar las actividades de una entidad gubernamental en lo particular; para realizar estas investigaciones, el Comité está habilitado para llevar a cabo audiencias con funcionarios públicos a fin de obtener las evidencias necesarias. Las leyes también pueden ser estudiadas por Comités Departamentales, pero tal procedimiento se utiliza muy raramente.

Hay también un tipo distinto de Comité, que es el Doméstico; éste se encarga de supervisar la administración de la Cámara y de los servicios proporcionados a los miembros. Otros Comités de la Cámara de los Comunes, incluyen a los Comités mixtos (que también incorporan a miembros de la Cámara de los Lores); el Comité sobre Estándares y Privilegios (que considera cuestiones de privilegio parlamentario, así como problemáticas relacionadas con la conducta de los miembros), y el Comité de Selección (que determina la membresía de otros Comités).

¹⁴⁹ BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Ciencia Política y Derecho Constitucional, Biblioteca Comares de Ciencia Política, Granada, España, 1997, pp. 14-15.

c) Los Comités Permanentes Especiales.

Sólo en circunstancias muy definidas, una ley puede ser confiada a un Comité Permanente Especial, para que actúe como un Comité Permanente; investigue y realice audiencias sobre los temas en estudio. Por ejemplo, de las 19 reuniones que tendrá el *Committee of Public Accounts*, 9 serán de comparecencias de funcionarios relacionados con los temas a discusión.

Los Comités Permanentes Especiales, son una amalgama de Comité Selecto y de Comité Permanente; por medio de los cuales se puede celebrar un número limitado de sesiones para la obtención de evidencias, antes de que se adopte el procedimiento normal de Comité Permanente.

Los proyectos de ley relacionados con estos Comités pueden referirse a cuestiones políticas, complejas y originales. Los miembros son nombrados por un Comité de Selección y normalmente incluyen algunos miembros del Comité Selecto pertinente.¹⁵⁰

Dentro de esta categoría, se puede considerar a los Comités Permanentes sin Proyectos de Ley: éstos existen para debatir asuntos que les envía la Cámara. No toman evidencia como lo hacen los Comités Selectos. No rinden ningún tipo de informes importantes. Los asuntos que se les turnan son de especial interés para los miembros de grupos limitados. Se aplica particularmente a los Comités Escoceses y de *Welsh Grand* y los Comités Permanentes de Irlanda del Norte y de Asuntos Regionales. Los Comités que discuten estos asuntos no pueden debatir otra propuesta que no sea la expresada, y si se está de acuerdo se informa oficialmente a la Cámara de los Comunes al final de los procedimientos.¹⁵¹

d) El Gran Comité o Whole House.

El *Gran Comité* o *Whole House*, que se traduce como el Comité de toda la Cámara, forma parte del sistema parlamentario británico, y, con algunas variantes, también de los sistemas que siguen el modelo del Reino Unido.

Es un órgano de trabajo legislativo que agrupa a todos los miembros de la Cámara, encabezado por un Presidente que reemplaza al *Speaker*, lo que permite conducir el procedimiento con un menor rigor formalista; pero, en verdad, no puede decirse que tenga el carácter de un auténtico Comité parlamentario.

El *Whole House*, sólo participa en la fase de examen de algunos proyectos de ley o parte de ellos; interviene después de la *Segunda Lectura* realizada

¹⁵⁰ GONZÁLEZ CHÁVEZ, *Op. Cit.*, p. 12.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 13-14.

por el *Gran Comité*, antes de que el proyecto de ley sea enviado a la Comisión correspondiente; lo que sería prácticamente un mero formulismo, dada la previa aprobación del *Gran Comité*. El *Whole House* participa en los proyectos considerados de gran importancia; por ejemplo, el examen del gasto público y su fiscalización (*Public Accounts*).¹⁵²

Se puede considerar como un Comité Plenario, cuando la Cámara de los Comunes se constituye en Comité, y funciona para los proyectos de ley públicos en la fase de Comités.

Los proyectos de ley que se encuentran en la etapa de Comités, entran generalmente dentro de una de las siguientes categorías:¹⁵³

- i. Proyectos de ley de mayor importancia constitucional
- ii. Iniciativas del Gobierno de carácter urgente.
- iii. Iniciativas de naturaleza poco controversial, en las que la intervención de los Comités es muy corta, por lo que no es necesario establecer un Comité permanente (*Standing Committee*).
- iv. Iniciativa de Miembros privados, en la que las etapas del Comité se realizan fuera de debate.

Las iniciativas gubernamentales polémicas, ocasionalmente son asumidas por el Comité Plenario; en cambio, las Iniciativas sobre proyectos de ley anuales (finanzas públicas) son consideradas por el Comité Plenario; el resto de las iniciativas generalmente son turnadas a la atención de un Comité Permanente para su estudio y dictamen.

El Comité de Reforma de la Cámara baja (que fue presidido por el ex miembro del Parlamento, el *Dr. Tony Wright*); determinó que:

- a) La mayoría de Presidentes de las Comisiones Selectas serán elegidos por los propios Miembros. Este criterio aplica a todos los Comités de seguimiento al desempeño de los Departamentos gubernamentales, a la Comisión de Auditoría Ambiental, al Comité de Reforma Política y Constitucional, al Comité de Procedimientos, al Comité de Administración Pública y a los Comités de Cuentas Públicas.
- b) El Comité de Negocios sin cartera, es decir, sin referencia a algún Departamento gubernamental, se creó con el objeto de programar la administración de la Cámara de los Comunes y del Gran Comité, y se encarga de actividades distintas a las del Gobierno.

¹⁵² *Ibidem*, p. 15.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 12-13.

2. Facultades de las Comisiones, Subcomisiones y Comités.

Las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido cuentan con Comités y Subcomités específicos, así como con varios Comités bicamerales (mixtos) cuyas facultades son las siguientes:

a) Comités y Subcomités de la Cámara de los Comunes:

1. Administration Committee (Commons).

El *Comité de Administración*, nombrado el 26 de julio de 2010; se encarga de prestar servicios a los Diputados y de supervisar la atención al público visitante en el Parlamento; así como de mantener al día el sitio Web y los medios de difusión.

2. Backbench Business Committee.

Comité de Agenda Legislativa.

3. Business, Innovation and Skills Committee.

Comité de Negocios, Innovación y Formación Profesional, encargado de examinar la administración, el gasto y la política del *Departamento de Negocios, Innovación y Formación Profesional*, así como a los organismos públicos relacionados.

4. Communities and Local Government Committee.

Comité encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales* y a los organismos públicos relacionados.

5. Culture, Media and Sport Committee.

Comité de Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deporte* y a los organismos públicos relacionados.

6. Defence Committee.

Comité de Defensa, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Ministerio de Defensa* y a los organismos públicos relacionados.

7. Education Committee.

Comité de Educación, encargado de examinar la administración, el gasto y la política del *Departamento de Educación* así como la supervisar el trabajo de los organismos públicos relacionados.

8. Energy and Climate Change Committee.

Comité de Energía y Cambio Climático, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento de Energía y Cambio Climático* y de los organismos públicos relacionados.

9. Environment, Food and Rural Affairs Committee.

Comité Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento del Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales* (Defra) y de los organismos públicos relacionados.

10. Environmental Audit Committee.

Comisión de Auditoría Ambiental encargado de verificar las políticas de Gobierno y los programas que contribuyan a la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, y de auditar los resultados contra los objetivos en esas zonas.

11. European Scrutiny Committee.

Comité de Evaluación Europea, encargado de evaluar la importancia jurídica y política de cada documento relacionado con la Unión Europea (EU), y de decidir qué documentos de la UE deben debatirse; supervisar las actividades de los Ministros del Reino Unido (UK) en cuidar que se cumpla con los procedimientos institucionales y jurídicos en los documentos que se examinan.

12. Finance and Services Committee.

Comité interno de Finanzas y Servicios (administración), encargado de administrar los recursos financieros y el otorgamiento de los servicios a los miembros de la Cámara.

13. Foreign Affairs Committee.

Comité de Relaciones Exteriores, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Ministerio de Relaciones Exteriores* del *Commonwealth* y los organismos públicos relacionados.

14. Health Committee.

Comité de Salud, encargado de examinar la política, la administración y el gasto del *Departamento de Salud* y los organismos públicos relacionados.

15. Home Affairs Committee.

Comité del Ministerio del Interior, encargado de examinar los gastos, la política y la administración del *Ministerio del Interior* y los organismos públicos relacionados.

16. International Development Committee.

Comité de Desarrollo Internacional, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento de Desarrollo Internacional* y los organismos públicos relacionados.

17. Justice Committee.

Comité de Justicia, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Ministerio de Justicia* y los organismos públicos relacionados.

18. Liaison Committee (Commons).

Comité de Enlace, compuesto por todos los presidentes de los Comités Selectos, encargado de supervisar el trabajo de las Comisiones Especiales y decidir qué Informes deberán debatirse en el Gran Comité de la Cámara de los Comunes. Este Comité desarrolla un trabajo semejante al de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

19. Northern Ireland Affairs Committee.

Comité de la Oficina de Irlanda del Norte, encargado de examinar los gastos, la administración y la política de la *Oficina de Irlanda del Norte* y de sus organismos públicos.

20. Political and Constitutional Reform Committee.

Comité de Reformas Políticas y Constitucionales (creado en junio de 2010) encargado de fiscalizar la labor del Viceprimer Ministro.

21. Procedure Committee (Commons).

Comité de Reglamento, encargado de normar las prácticas y procedimientos legislativos en la Cámara de los Comunes.

22. Public Accounts Committee.

Comité de Cuentas Públicas, encargado de examinar los informes elaborados por el Contralor y Auditor General (C & AG) en su valoración sobre el dinero (VFM) estudios de la economía, la eficiencia y la eficacia con que los Departamentos del Gobierno y otros organismos han utilizado sus recursos presupuestales.

23. Public Administration Select Committee.

Comité Selecto de Administración Pública, encargado de examinar las cuestiones relativas a la calidad y las normas de la administración dentro de la administración pública.

24. Regulatory Reform Committee.

Comité de Reforma Regulatoria, se encarga de estudiar los proyectos de reforma legislativa propuestos por el Gobierno.

25. Science and Technology Committee (Commons).

Comité de Ciencia y Tecnología, cuyo objeto es asegurar que las políticas de Gobierno y la toma de decisiones en esta materia, estén basadas en asesorías científicas y tecnológicas adecuadas.

26. Scottish Affairs Committee.

Comité de la Oficina de Escocia, encargado de examinar los gastos, la administración y la política de la *Oficina de Escocia* y sus organismos públicos.

27. Scrutiny Unit Select Committee on Statutory Instruments.

Comité Selecto sobre Reglamentos de la Cámara de los Comunes, responsable de fiscalizar todos los instrumentos legales (su labor se desarrolla estrechamente con la de la Comisión Mixta de Reglamentos).

28. Standards and Privileges Committee.

Comité de Normas y Privilegios, responsable de supervisar la labor del Comisionado Parlamentario y de cualquier asunto relativo a la conducta de los Miembros del Parlamento.

29. Transport Committee.

Comité de Transportes, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento de Transporte* y sus organismos públicos.

30. Treasury Committee.

Comité del Tesoro, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *HM Treasury*, el *HM Revenue & Customs* y los organismos públicos relacionados, incluyendo el *Banco de Inglaterra* y la autoridad de servicios financieros.

31. Welsh Affairs Committee.

Comité de los Asuntos de Gales, encargado de examinar las cuestiones relacionadas con la responsabilidad de la *Secretaría de Estado de Gales* (incluidas las relaciones con la *Asamblea Nacional de Gales*)

32. Work and Pensions Committee.

Comité del Trabajo y Pensiones, encargado de examinar los gastos, la administración y la política del *Departamento del Trabajo y Pensiones* y sus organismos públicos.

b) Comités y Subcomités de la Cámara de los Lores:

1. Administration and Works Committee (Lords).

Comité de Administración y Trabajo, que tiene a su cargo los servicios administrativos y de trabajo internos en apoyo a los Miembros de la Cámara de los Lores.

2. Communications Committee.

Comité de Comunicación, se encarga de los temas relacionados con los medios de comunicación y las industrias creativas.

3. Constitution Committee.

Comité de Constitución, se encarga de examinar todos los proyectos de leyes públicas, para conocer sus implicaciones constitucionales.

4. Delegated Powers and Regulatory Reform Committee.

Comité de Delegación de Poderes y de Reforma Regulatoria, que se encarga de examinar las propuestas de proyectos de ley que tienen por objeto delegar la facultad de legislar del Parlamento a otro órgano, por ejemplo Escocia e Irlanda del Norte (y también examina los pedidos de reforma legislativa

5. Economic Affairs Committee.

Comité de Asuntos Económicos, es uno de los cinco Comités permanentes de investigación en la Cámara de los Lores y se encarga de examinar todos los temas económicos.

6. Economic Affairs Finance Bill Sub-Committee.

Subcomité de Proyecto de Asuntos Económicos y Financieros, se encarga de revisar los aspectos de los proyectos de Ley sobre finanzas, desde el punto de vista de los problemas técnicos de la administración tributaria, las aclaraciones y la simplificación de los trámites fiscales.

7. EU Select Committee.

Comité Selecto de la Unión Europea, encargado de examinar los documentos de la Unión Europea y otras materias relativas a la Unión Europea

8. EU Sub Committee A - Economic and Financial Affairs, and International Trade.

Sub-Comité A sobre Asuntos Económicos y Financieros, y de Comercio Internacional, estudia las propuestas de la UE sobre economía, finanzas y comercio internacional.

9. EU Sub-Committee B - Internal Market, Energy and Transport.

Sub-Comité B sobre el Mercado Interno, Energía y Transporte, estudia todos los aspectos del mercado interior, incluyendo la energía, industria, transporte, comunicaciones, investigación y espacio aéreo.

10. EU Sub-Committee C - Foreign Affairs, Defence and Development Policy.

Sub-Comité C sobre Asuntos Externos, Defensa y Política de Desarrollo, revisa periódicamente la política de la UE en áreas tales como Asuntos Exteriores, la defensa Europea y seguridad, la ayuda internacional y el desarrollo económico.

11. EU Sub-Committee D - Agriculture, Fisheries and Environment.

Sub-Comité D de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, revisa todos los aspectos relacionados con la política de la UE en agricultura, pesca y medio ambiente.

12. EU Sub-Committee E - Justice and Institutions.

Sub-Comité E de Justicia e Instituciones, cubre todos los aspectos de la ley y las instituciones de justicia de la Unión Europea.

13. EU Sub-Committee F - Home Affairs.

Sub-Comité F de Asuntos Locales, cubre todos los aspectos sobre la política de los asuntos del interior en la Unión Europea.

14. EU Sub-Committee G - Social Policies and Consumer Protection.

Sub-Comité G de Política Social y de Protección al Consumidor, se ocupa de todos los aspectos de la política social y de protección al consumidor en la Unión Europea.

15. House Committee.

Comité de la Cámara, establece las políticas y normas para la administración de la Cámara de los Lores.

16. Hybrid Instruments Committee.

Comité de Instrumentos Híbridos, decide si un instrumento híbrido cuenta con los meritos para oponerse dentro de un Comité de Selección establecido para tal efecto.

17. Information Committee (Lords).

Comité de Información, tiene a su cargo los servicios de información y las comunicaciones de la Asamblea, incluida la Biblioteca y los Archivos de la Cámara de los Lores.

18. Liaison Committee (Lords).

Comité de Enlace, asigna recursos entre los Comités de los Lores, examina la labor de la Comisión Especial de la Cámara, considera las solicitudes de las Comisiones *ad hoc* e informa a la Asamblea con sus recomendaciones.

19. Lords' Conduct (Sub-Committee).

Subcomité de Código de Conducta de los Lores, lleva a cabo un examen detallado de las cuestiones relacionadas con el Código de Conducta de los Miembros de la Cámara de los Lores.

20. Merits of Statutory Instruments Committee.

El Comité de Evaluación de los Instrumentos Estatutarios, examina las ventajas de cualquier instrumento legislativo que esté sujeto al procedimiento de aprobación o rechazo por los Lores.

21. Privileges and Conduct (Committee for).

El Comité de Privilegios y Conducta escucha las denuncias de violación de los privilegios, recaba pruebas e informa de sus recomendaciones a los Lores

22. Procedure Committee (Lords).

La Comisión de Reglamento revisa los procedimientos del desarrollo del trabajo legislativo de la Cámara de los Lores.

23. Refreshment Committee.

El Comité de Refrigerios, se encarga de otorgar los servicios de refrigerios para los Miembros de la Cámara de los Lores.

24. Science and Technology Committee (Lords).

La Comisión de Ciencia y Tecnología es la encargada de examinar los proyectos relacionados con la ciencia y la tecnología.

25. Selection Committee.

Comité de Selección, tiene como función seleccionar y proponer a la Asamblea los nombres de los Lores que integrarán los Comités.

Joint Select Committees (Comités Mixtos)

1. Consolidation Bills.

Comité Mixto de Consolidación de Proyectos de Ley, se encarga de reunir las leyes vigentes relacionadas con el tema del proyecto (*Bill*), para evitar que la nueva ley presente contradicciones con alguna ley aplicable.

2. Human Rights.

Comité Mixto de Derechos Humanos, se encarga de examinar todas las cuestiones sobre los derechos humanos en el Reino Unido.

3. Security (Joint Committee).

Comité Mixto de Seguridad, es un Comité consultivo de los miembros de ambas Cámaras, nombrados por el Presidente de la Cámara de los Comunes y del Comité de la Cámara de los Lores, para formular recomendaciones a los Presidentes de ambas Cámaras sobre la seguridad del Parlamento y sus instalaciones.

4. Statutory Instruments.

Comité Mixto de Reglamentos, es el responsable de revisar los instrumentos legales aprobados en el ejercicio del poder otorgado por la Ley del Parlamento (*Act of Parliament*).

5. Tax Law Rewrite Bills.

Comité Mixto sobre Proyectos de reformas a las Leyes de Impuestos, es el encargado de analizar los proyectos de reformas a las leyes de impuestos, y en particular considerar si el proyecto de ley se compromete a conservar el efecto de la legislación vigente.

Other Committees.

Hay otros Comités que no forman parte del trabajo legislativo o de control gubernamental; sin embargo, juegan un importante papel en la Cámara de los Comunes:

1. Administration Estimate Audit.

Comité de Auditoría de la Administración, tiene como función conocer la visión general de la auditoría interna y practicar la revisión a nombre de la Comisión de la Cámara de los Comunes.

2. Arms Export Controls (Committees on).

Comité sobre el Control de la Exportación de Armas, integrado por Miembros de los Comités de Negocios, Innovación y Conocimientos; de Defensa; de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional; el Comité sobre el Control de la Exportación de Armas, examina la política del Gobierno sobre este tema considerado estratégico.

3. Committee of Selection.

Comité de Selección, tiene la facultad de designar a los Miembros del Parlamento que integrarán los Comités en general y a los Comités Selectos de la Cámara de los Comunes.

4. Court of Referees.

Tribunal de Árbitros, está encargado de vigilar se atiendan los derechos de petición ciudadana hechos contra un proyecto de ley privada propuesto al Parlamento.

5. Ecclesiastical Committee.

Comisión Eclesiástica, examina los proyectos presentados por el Comité Legislativo del Sínodo General de la Iglesia de Inglaterra

6. House of Lords Audit Committee.

Comité de Auditoría de la Cámara de los Lores, está encargado de examinar los informes de auditoría interna y externa, y otros materiales, y

para evaluar las respuestas de la administración de la Cámara alta a las observaciones.

7. Leader's Group on Members Leaving the House.

La figura de Líder del Grupo de los Miembros de la Cámara de los Lores, ayuda a identificar las opciones para permitir a los Miembros de la Cámara de los Lores la dejen permanentemente.

8. Leader's Group on Working Practices.

El Líder del Grupo sobre las prácticas de trabajo de la Cámara de los Lores, fue establecido para examinar las prácticas de trabajo de la Asamblea y la operación de autorregulación; así como para hacer recomendaciones.

9. Members Estimate.

Comité de Presupuesto de la Cámara de los Comunes, considera las cuestiones relativas al pago de las remuneraciones a los Miembros y las compensaciones a nombre de la Cámara de los Comunes. Este Comité tiene el mismo número de miembros de la Comisión de la Cámara de los Comunes.

10. Members Estimate Audit.

Comité de Auditoría del Presupuesto de los Comunes, realiza la supervisión general del trabajo de auditoría interna y la revisión relativa al ejercicio del presupuesto de los miembros de la Cámara.

11. National Security Strategy.

Comité Mixto Sobre la Estrategia de Seguridad Nacional, es el encargado de examinar la estrategia de seguridad nacional por parte del Gobierno.

12. Public Accounts Commission.

Comisión de Cuentas Públicas, responsable de examinar el presupuesto de la Oficina Nacional de Auditoría, para evaluar los Informes del auditor designado por la Oficina Nacional de Auditoría y los reportes parciales de avances.

13. Speaker's Committee for IPSA.

Comité de la Presidencia de la Cámara, considera los candidatos propuestos para Presidente y los Miembros integrantes del IPSA (*Independent Parliamentary Standards Authority*) órgano que elabora las reglas del Parlamento

14. Speaker's Committee on the Electoral Commission.

Comité del Presidente de la Cámara de los Comunes, fue establecido por la misma Ley del Parlamento que creó la Comisión Electoral.

15. Speaker's Conference.

Conferencia del Presidente, fue creada para examinar, formular recomendaciones y rectificar, la disparidad en la representación de las mujeres, las minorías étnicas y las personas con discapacidad en la cámara de los comunes y en su representación en la población del Reino Unido.

16. Standing Orders.

Comité de Reglamento, está encargado de decidir sobre la conveniencia de prescindir o no de cualquier orden, que, a juicio de los examinadores de las peticiones de los proyectos de ley privada no ha cumplido con él.

17. Works of Art.

Comité de Obras de Arte, es instalado por el Presidente de la Cámara de los Comunes para asesorar sobre los asuntos relacionados con las obras de arte de la Cámara de los Comunes.

3. Tipos de resoluciones.

Dependiendo del tipo, los Comités del Reino Unido emiten sus resultados; por ejemplo los Comités de leyes públicas del Parlamento emiten sus resoluciones a través de los llamados *Informes*, que contienen un dictamen sobre los proyectos de ley (*Bill*), que incluyen, en su caso, propuestas de enmiendas, que se presentan a la consideración del Gran Comité ; el dictamen es sometido al debate dentro del Gran Comité por los Miembros de la Cámara inscritas para tal fin, y como consecuencia a la aprobación o rechazo por la Asamblea.

Por su parte, los Comités Departamentales emiten *opiniones* sobre los resultados de las supervisiones hechas a los Departamentos del Gobierno, en su función de control gubernamental.

Los Comités de Control Interno de cada Cámara, generan también informes y recomendaciones, sobre los resultados de la supervisión y auditorías practicadas a la administración y a las finanzas de las propias Cámaras.

IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVOS

A. Procedimiento Legislativo.

En el Reino Unido, tienen derecho a presentar proyectos de Iniciativas de ley:

❖ *El Gobierno (Primer Ministro) y los Ministros*

- ❖ *Los Diputados y los Lores.*
- ❖ *Los particulares y las Organizaciones.*

Como se puede apreciar, además de los Miembros del Parlamento, los integrantes de Poder Ejecutivo, tienen también la capacidad legal para presentar iniciativas en el sistema parlamentario del Reino Unido; así como los particulares y las Organizaciones en las denominadas *Leyes Privadas*.

a. Programación.

1.- Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras.

A la apertura del Parlamento por la Reina de Inglaterra, ésta se dirige personalmente al Parlamento y da lectura a los temas propuestos del Programa de Gobierno (redactado por el Primer Ministro), que constituye la base de la Agenda Legislativa que recogen los Miembros del Parlamento y los discuten de inmediato, en cada una de las Cámaras, por separado, para llegar posteriormente a un consenso y aprobación.

2. Organización y modificación del Orden del Día.

El Orden del Día lo elabora el *Backbench Business Committee*, encargado de la Agenda Legislativa, que actúa en apoyo al *Liaison Committee* (Comité de Enlace) en la Cámara de los Comunes, compuesto por todos los presidentes de los Comités Selectos; el Comité de Enlace está encargado de supervisar el trabajo de las Comisiones Especiales y decidir qué Informes (dictámenes) deberán debatirse en el *Gran Comité* de la Cámara de los Comunes. Este Comité desarrolla un trabajo semejante al de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

Un resumen del orden del día de los asuntos a tratar, se publica al inicio de cada día de Sesión. La siguiente relación muestra el orden normal de los asuntos a tratar en la Cámara de los Comunes en las Sesiones diarias:

1. *Oraciones al inicio de cada Sesión.*
2. *Leyes Privadas (excepto viernes)*
3. *Preguntas orales a los comparecientes (excepto viernes)*
4. *Preguntas Urgentes/declaraciones (declaraciones a las 11 horas sólo los viernes)*
5. *Presentación de proyectos de ley (todos los días)*
6. *Debate de diez proyectos de ley (martes y miércoles)*

7. *Debate sobre temas de actualidad*

8. *Actividad principal*

9. *Receso Exento de Negocios*

10. *Peticiones*

11. *Terminación de la Sesión*

De conformidad con el artículo 26 del *Standing Orders*, la Secretaría de la Cámara, siguiendo las instrucciones del Presidente, deberá leer el orden del día, sin aceptar ninguna pregunta.

No todos los tipos de actividades antes mencionadas se tratarán diariamente; hay asuntos que se presentan en ciertas ocasiones como por ejemplo: la bienvenida a nuevos Miembros, las declaraciones personales de los Miembros y los asuntos del orden en las Sesiones.

También, el Presidente de la Cámara de los Comunes informa a todos los Miembros de la misma sobre los lineamientos a seguir en las Sesiones del *Gran Comité*, introduciendo requisitos a seguir por todos los integrantes de la Asamblea.

3. Temas distintos al orden del día.

No se tiene contemplado en el *Standing Orders*; empero, siguiendo los lineamientos del *Speaker* dados a conocer por escrito a todos los Miembros de la Cámara, al inicio de su período, se puede resolver la petición por parte del Miembro interesado si éste se la formula por escrito y con antelación a la Sesión.

4. Trabajo legislativo y concordancia con la Agenda.

En términos generales el trabajo legislativo se ajusta a la Agenda Legislativa, y tiene como fundamento el Programa de Gobierno, presentado por la Reina en la apertura del Parlamento en el mes de noviembre; dicho Programa es sometido inmediatamente a discusión, por separado, en las dos Cámaras, pasada la ceremonia de apertura del Parlamento. La Agenda Legislativa se elabora con base en dicho Programa; sin embargo, puede tener alguna variación durante el año legislativo sobre temas que se consideren relevantes a juicio de la mayoría del *Gran Comité*.

b. Iniciativa.

Por una tradición que se remonta a antes de las *Act of Parliament*, únicamente la Cámara de los Comunes puede presentar proyectos de ley que se refieran a materias impositivas o financieras; por lo que se entiende

son materias exclusivas de la Cámara baja; es decir, se presenta una situación semejante a lo que sucede con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

No sólo tienen la facultad de conocer primero los proyectos de ley en tales materias, sino que las leyes de fondos monetarios aprobadas por la Cámara de los Comunes no pueden ser modificadas por la Cámara de los Lores.

La *Act of Parliament*, de 1911, eliminó la facultad que tenía la Cámara de los Lores de poder vetar un proyecto de ley (*Bill*), proveniente de los Comunes, excepto el caso concreto de alguna ley que tuviese por objeto extender el período legislativo del Parlamento. Así como también estableció la potestad de los Lores de poder demorar la aprobación de una ley hasta por 2 años. Posteriormente la *Act of Parliament*, de 1949, redujo la potestad que tenían los Lores de demorar la aprobación de una ley a sólo un año.

Tampoco puede la Cámara Alta, enmendar una ley para introducir nuevos impuestos o alguna disposición relacionada con los mismos; aun cuando a menudo, la Cámara de los Comunes les permite a los Lores que hagan enmiendas a los proyectos de ley que contengan implicaciones financieras..

Por un acuerdo conocido como la *Convención de Salisbury*, la Cámara de los Lores no se opone a las leyes que tengan por origen propuestas derivadas del programa de trabajo del partido triunfador durante la última elección.

De lo anterior podemos colegir, que la Cámara de los Comunes, en los hechos, es la rama más poderosa del Parlamento del Reino Unido.

1. Normatividad y Criterios sobre la estructura de las iniciativas.

No existe una disposición específica en el *Standing Orders*, por lo que prevalece la práctica parlamentaria y la costumbre, así como los precedentes; por ejemplo, todos los proyectos de ley, nueva o de reformas a las leyes existentes, deben de contar con un *preámbulo* (exposición de motivos) que contiene los elementos de explicación para el convencimiento a los parlamentarios sobre la *Bill* puesta a su consideración, para su discusión y en su caso aprobación.

2. Iniciativas preferentes.

La figura de *iniciativa preferente* no existe como tal en el *Standing Orders*; empero, si hay ciertas disposiciones para su incorporación al orden del día, por ejemplo: en términos generales, las Iniciativas sobre los *asuntos del*

Gobierno tendrán preferencia en cada Sesión del Gran Comité e incluso pueden llegar a resolverse en *fast trak*, siempre y cuando el proyecto de ley venga acompañado de una amplia explicación que dé los suficientes razonamientos para convencer a los Miembros de ambas Cámaras.

Conforme el *Standing Orders*, vigente al 23 de junio de 2010, la oposición tendrá designado un período especial de 20 días de Sesión, de los cuales 17 corresponderán al Jefe de la oposición más importante y 3 al Jefe de la segunda oposición; período durante el cual los *asuntos de la oposición* tendrán prioridad sobre los *asuntos del Gobierno*.

De los 60 días que comprende el número de sesiones de un año legislativo, 35 se destinarán a tratar asuntos *sin cartera*; las sesiones en jueves contarán como medio día; los temas *sin cartera* tendrán prioridad sobre los asuntos del Gobierno, excepto cuando deba tratarse una *moción* que deba darse inmediatamente.

Durante 13 viernes de cada período, los temas de *leyes privadas* tendrán preferencia sobre los asuntos del Gobierno.

De las disposiciones relativas a los tiempos de estudio de los proyectos por los Comités, se deduce que los *Bills* en materia económica son considerados como preferentes, tomando en cuenta que los Comités están obligados a presentar sus Informes al Gran Comité en un término de 30 días; mientras que en el caso del resto de los temas, es de hasta un año.

Aun cuando no está contemplada expresamente la figura de iniciativa preferente; de las disposiciones relativas a los tiempos de estudio de los proyectos de ley por los Comités, se puede deducir que los *Bills* en materia económica son considerados con preferencia en su desahogo, al tener que ser aprobadas por la Cámara de los Lores en un término de 30 días, mientras que para el resto de los temas a dictaminar el plazo puede ampliarse hasta un año.

3. Iniciativa popular.

El *Standing Orders* y otras disposiciones, no contemplan la figura de iniciativa popular, como existe en otros Parlamentos de la Unión Europea; empero, si están previstas las iniciativas denominadas *Ley Privada*, consisten en proyectos de leyes (*Bills*) que pueden ser promovidas por organizaciones, autoridades locales o empresas privadas, y que tienen por objeto asumir ciertas facultades legales como delegaciones de facultades por parte de ciertas autoridades. Las iniciativas de *Ley Privada* se presentan ante la Cámara de los Comunes por los interesados, sin mediar mayores

requisitos; salvo que en su texto no pueden oponerse a las leyes públicas vigentes. El objeto de la las Leyes Privadas es sólo modificar los sujetos de aplicación de la ley; empero, los grupos o personas que se sientan afectados por las enmiendas, tienen la posibilidad de oponerse a las mismas a través de una petición al Parlamento, presentando sus objeciones a los Comités de ambas Cámaras.

4. Retiro de las iniciativas.

El *Standing Orders* no considera la posibilidad de retiro de los proyectos de ley por parte de los Miembros, sólo comprende la posibilidad de diferir el turno en el orden del día de cuatro maneras:

- 1).- Hasta cualquier hora;
- 2).- Hasta una hora determinada o indeterminada;
- 3).- Hasta el final del período; y
- 4).- Hasta que el *Speaker* decida, considerando el examen de las estimaciones del párrafo 5 del artículo 54 del *Standing Orders*. Sin embargo, en el caso de los proyectos de Ley del Gobierno si es posible que se retiren.

c. Trabajo en Comisiones.

1. Normas para el trabajo en las Comisiones.

Las normas del funcionamiento de los Comités, provienen de diferentes fuentes: el *Standing Orders*, los lineamientos derivados de la carta del *Speaker*, los acuerdos de los Presidentes de los Comités, la costumbre, los precedentes y la práctica parlamentaria.

2. Calendario de reuniones.

Respuesta:

Si, el calendario de reuniones se determina por los propios Comités, se publica y se encuentra disponible en la página *web* del Parlamento.

3. Facultades plenas de las Comisiones.

Los Comités no cuentan con facultades plenas para resolver unilateralmente un proyecto de ley puesto a su consideración; de tal manera que deben de someter sus opiniones e Informes al *Comité General* para ser resueltos por la Asamblea.

4.- Comisiones unidas.

No existe dicha modalidad, pero sí la de Comisiones especiales, creadas para atender una disposición del *Speaker* en un caso específico.

5.- Conferencia de Comisiones de las Cámaras.

En el Parlamento del Reino Unido no se tiene esta figura; sin embargo, suele presentarse en la práctica como un Comité mixto, cuando se requiere llegar a un consenso sobre un proyecto de ley de interés general; más no se considera indispensable, puesto que la Cámara de los Comunes puede llegar a prescindir de la resolución de la Cámara de los Lores cuando considere de suma urgencia aprobar un proyecto de ley y aprobarla sin la intervención de ella; no sucede lo mismo en el caso de los Lores cuando son Cámara de origen, que sí requieren de la participación de la Cámara de los Comunes.

En cuanto a los Comités bicamerales, conocidos como *Joint Select Committees* (Comités mixtos) existen en la actual legislatura parlamentaria 6 Comités mixtos, integrados por Miembros de ambas Cámaras y tienen como función atender asuntos de interés común, tal es el caso de:

- a) *Consolidation Bill*;
- b) *Human Rights*;
- c) *Security*;
- d) *Statutory Instruments*;
- e) *Tax Law Rewrite Bills*; y
- f) *National Security Strategy*.

6. Quórum.

El *Standing Orders* hace referencia al *quórum* en dos momentos, más no indica cómo se cumple, tanto en la Asamblea como en los Comités; se trata más bien de una de tantas reglas no escritas pero derivadas de la costumbre y la práctica parlamentaria; sólo se precisa que se cumple con la asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario en el Gran Comité, y en las denominadas *divisiones*, votaciones de los proyectos de ley, cuando se pide la asistencia de por lo menos 40 Miembros Comunes en las sesiones. En el caso de la Cámara de los Lores, se requiere un mínimo de 30 Lores para votar los proyectos de ley; sea para aprobarla o rechazarla.

Sin embargo, es necesario que en las votaciones dentro de los Comités se mantenga el *quórum* previsto como mínimo y el voto se exige sea de la totalidad del *quórum* requerido para que sea aprobado un proyecto de Ley; en caso contrario se considerará rechazado.

7. Características del debate en Comisiones.

- a) Los Miembros deben conocer con antelación los *Bills* a discutir.
- b) Los debates son dirigidos por el Presidente del Comité o por quien lo presida en su ausencia.
- c) Los Miembros pueden proponer modificaciones o adiciones al proyecto de ley.
- d) Los miembros no pueden abandonar la reunión hasta que ésta haya concluido.
- e) Debe de mantenerse el *quórum* mínimo requerido (30 en los Lores y 40 en los Comunes) que voten en el mismo sentido.
- f) Un Miembro de la Cámara puede manifestar su protesta como diferencia del voto mayoritario; debiendo registrarlo en el libro de protesta (*Protest Book*).

8.- Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comisiones.

Sólo está contemplada la participación de los Ministros del Gobierno ante el Gran Comité de las Cámaras, durante la etapa de Segunda Lectura, con el objeto de explicar o ampliar los motivos de su proyecto de Ley ante los Miembros de las mismas.

También es posible, si el proyecto de ley se presenta en la Cámara de los Comunes, que el Comité que conozca del mismo solicite la opinión de los expertos, así como la de grupos de interés externos al Parlamento.

9.- Votación en Comisiones.

Por analogía podría considerarse que la votación en los Comités del Parlamento del Reino Unido para resolver un asunto, como lo es aprobar un dictamen, se dé conservando el *quórum* mínimo requerido, pudiendo un disidente manifestar su protesta como diferencia del voto mayoritario; en tal situación, como ya fue expresado en el punto 7 de este apartado, tendrá que ser registrado en el libro de protesta (*Protest Book*).

10.- Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes.

Las medidas disciplinarias las establece el *Speaker* en los lineamientos expresos en su carta dirigida a los Miembros de la Cámara de los Comunes al inicio de su gestión, transcrita en el numeral 1 del inciso “f. Debate en el Gran Comité”.

La Cámara de los Lores se auto regula, por lo que a diferencia de la Cámara de los Comunes, no se llama al orden a los Miembros de la Cámara alta.

Quien preside la Cámara de los Lores es políticamente imparcial.

d. Dictamen

1.- Fases del proceso de dictaminación.

Tanto la denominada *Standig Orders* como los lineamientos del *Speaker* dados a conocer a los Miembros de la Cámara de los Comunes no se refieren expresamente a este tema, por lo que podría deducirse que el proceso de dictaminación en los Comités se realiza tomando en cuenta la costumbre, los precedentes y la práctica parlamentaria; sólo se indica que el proyecto de ley (*Bill*)

se publique en el *Marshalled*, así como las enmiendas propuestas en la etapa de la Segunda Lectura; debiendo ordenarse por grupo.

2.- Orden y contenido del dictamen.

El *Standig Orders* no contempla disposición al respecto; empero, es importante subrayar que muchas de las prácticas parlamentarias tienen como base la costumbre y los precedentes.

3.- Plazos para presentar el dictamen ante el Gran Comité.

No se encuentra previsto expresamente; sin embargo, la etapa de Comité dura, por lo general, de uno a ocho días, empezando dos semanas después de la Segunda Lectura; empero, el tiempo de discusión puede ser mayor, dependiendo del contenido y estructura del proyecto de ley sujeto a estudio por el Comité. Por analogía se puede considerar que varía dependiendo del asunto; por ejemplo los proyectos de ley relativos a asuntos fiscales y del tesoro tendrán que ser atendidos en un plazo no mayor de 30 días.

4.- Ampliación del plazo de dictamen.

Esta respuesta se encuentra estrechamente relacionada con la pregunta del punto anterior (3).

5.- Voto particular y dictamen de minoría.

La figura de voto particular no se contempla como tal pero puede derivarse, como ya ha sido comentado en los puntos anteriores, del

denominado voto de protesta que emite un Miembro de la Cámara contra un proyecto de ley o enmienda, la que se registrará en el libro de protesta (*Protest Book*), al que pueden sumarse dos Miembros más, señalando sus razón para ello; la protesta deberá firmarse antes de que termine la siguiente Sesión para ser considerada.

6. Formas para resolver el rezago legislativo.

Los Proyectos de leyes polémicas, provenientes del Gobierno, tienen probabilidad de debatirse fuera del tiempo parlamentario (período), a menos que el Gobierno asigne otros temas; por lo que respecta a los proyectos de ley de los Miembros de la Cámara, caducarán al final de cada período de Sesiones parlamentarias, con lo que se elimina el rezago legislativo.

e. Sesiones en el Gran Comité.

La Cámara de los Comunes sesiona generalmente de Lunes a Viernes, de conformidad con el siguiente horario:

- ✓ Lunes de 14:30 a 22.30 horas.
- ✓ Martes de 14:30 a 22.30 horas.
- ✓ Miércoles de 11.30 a 19.30 horas.
- ✓ Jueves de 10.30 a 18.30 horas. (se debaten los temas de actualidad propuestos por del Comité de Selección).
- ✓ Viernes de 9.30 a 15.00 horas. (sólo se sesiona cuando hay proyectos de ley privada).

La agenda de los debates de los días martes y miércoles se entrega a los miembros de la Cámara de los Comunes el miércoles de la semana anterior.

Dependiendo del desahogo de los temas a debate, el horario previsto puede ampliarse o disminuirse.

Los temas de los Jueves deben ser propuestos por los Comunes a más tardar a las 15.00 horas del lunes anterior.

La inclusión en el debate de los Diputados se puede hacer de tres maneras: por petición escrita del interesado al *Speaker*, por correo electrónico dirigido al Presidente de la Mesa de los Comunes (www.commonleader.gov.uk) y por solicitud verbal al Presidente.

1.- Normatividad que regula las sesiones.

El *Standing Orders* y la carta del *Speaker* a los Miembros de la Cámara de los Comunes, entregada al inicio de su gestión, así como la costumbre, los precedentes y la práctica parlamentaria.

2.- Lecturas.

El procedimiento legislativo en el Parlamento del Reino Unido, comprende tres lecturas sobre el proyecto de iniciativa, además de la participación del Comité designado para el estudio de la misma; el que se desarrolla en cada una de las Cámaras de manera sucesiva y con el siguiente formato:

Primera Lectura, que consiste en que los miembros de la Cámara de origen se enteren del contenido del proyecto de ley (*Bill*) por conducto de un secretario de la Cámara, mismo que se publica para que se conozca el contenido.

Segunda Lectura, la realiza el promovente: Ministro de Gobierno, secretario (portavoz parlamentario) o el parlamentario mismo, compareciendo ante los Miembros de las Cámaras para darles a conocer el objeto y alcances del proyecto de ley (exposición de motivos) que lo llevaron a presentarlo. La Segunda Lectura se da normalmente dentro de dos semanas después de la Primera Lectura y se propicia el primer debate en el Gran Comité del proyecto de ley (*Bill*) sobre los elementos más importantes de la Iniciativa presentada, para el cual los Miembros que deseen participar en la discusión dentro de la Sesión del Gran Comité deben registrarse con anticipación como oradores; empero, los Miembros que quieran participar sin haberse registrado previamente, podrán hacerlo si el Presidente lo considera oportuno.

Concluido el debate con las aportaciones de los parlamentarios se turna al Comité competente para su estudio exhaustivo. En el caso de la Cámara de los Comunes, por regla general, las Iniciativas se envían a una Comisión de leyes públicas; en la Cámara de los Lores, sobre todo en los años recientes, también se ha seguido este procedimiento.

Etapas del Comité, se inicia generalmente dentro de un par de semanas después de la Segunda Lectura, y, se lleva a cabo el examen detallado del proyecto de ley por parte de un grupo de Miembros de la Cámara que

integran el Comité, 16 mínimo y 50 máximo; quienes discuten internamente y recaban información complementaria sobre el tema del proyecto de ley; en consecuencia, los integrantes del Comité pueden proponer cambios al proyecto original, modificando o eliminando artículos y obteniendo el consenso de los integrantes del Comité, quienes son los únicos que pueden votar sobre las adecuaciones propuestas; hecho esto se reproduce el proyecto modificado emitiendo una resolución que será presentada al Gran Comité en la etapa del Informe. Como parte de sus facultades, los Comités, de ambas Cámaras, pueden modificar las iniciativas mientras no cambie el sentido (el fondo) y principios de los proyectos de ley.

Cuando se presenta algún proyecto de ley de trascendencia, el Gran Comité puede resolver ser estudiado por un Comité de la Cámara completa llevándose a cabo la discusión y resolución con la participación de todos los Miembros de la Asamblea.

Etapas del Informe, suele comenzar 14 días después de la fase de Comité; en este momento, todos los Miembros de la Cámara tienen la oportunidad de discutir nuevamente el proyecto de ley reformado por el Comité, y proponer nuevas modificaciones al mismo, contrario a lo que sucede en la fase del Comité, aquí todos los diputados pueden debatir y votar. No hay un término entre la etapa del Comité y la del Informe. En caso de que el proyecto de ley presente cierta complejidad o bien sea muy extenso, puede ser discutido en varias Sesiones. Concluida esta etapa, se inicia la fase de la Tercera Lectura que generalmente se da después de tres días de Sesión.

Tercera Lectura, se refiere a la etapa posterior del estudio por el Comité del proyecto de ley (*Bill*) adicionado con las propuestas de los parlamentarios en la Segunda Lectura y las adecuaciones realizadas dentro del Comité; comprendidas en el Informe que se presenta a la consideración del Gran Comité, donde se debate considerando sólo las adecuaciones propuestas en el Informe por el Comité designado. La Asamblea conoce el proyecto definitivo y sólo permite un breve posicionamiento, más no enmiendas adicionales; es prácticamente un asunto de trámite que se somete a votación para su aprobación por mayoría; determinándose su turno (minuta) a la Cámara revisora, donde se repite el mismo procedimiento. No existe disposición sobre los tiempos en que deba desarrollarse esta cuarta etapa, aun cuando generalmente es corto, puesto

que sólo se debate el contenido del proyecto de ley propuesto en el Informe del Comité.

En el caso de la Cámara de los Lores, si es posible proponer enmiendas en la Tercera Lectura. Empero, las cuestiones debatidas y decididas en una fase anterior no pueden reabrirse sólo que correspondan a aclaraciones de algunas partes del proyecto de ley que permitan al Gobierno realizar cambios necesarios del proyecto original.

Una vez aprobada la Iniciativa en la Cámara de origen, se turna a la Cámara revisora y en ésta se sigue el mismo procedimiento.

Si la Cámara revisora no hace modificaciones a la Iniciativa proveniente de la Cámara de origen, se regresa a ésta para que la envíe a la Corona como aprobada para la sanción real; pero si por el contrario, se realizan cambios al texto de la misma, se regresa a la Cámara de origen para que determine si está de acuerdo con las enmiendas de la revisora, dándose inicio a una etapa de acercamientos para lograr un acuerdo entre ambas Cámaras; en caso opuesto, el proyecto puede quedar sin aprobarse, salvo que se trate de asuntos relevantes a juicio de los Comunes, quienes sí tienen la potestad de aprobar unilateralmente los *Bills* y remitirlos a consideración de la Reina para su sanción.

Dentro del proceso legislativo en el Reino Unido, se encuentra establecido un límite para la aprobación de las leyes; dándose un *voto suspensivo* por los Comunes cuando se presenta dilación en la aprobación de las mismas por parte de la Cámara de los Lores, o por retraso en la entrada en vigor de las leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes; los plazos establecidos para la aprobación de las leyes son de:

1. Treinta días para la legislación en materia económica.
2. Un año para el resto de los temas legislativos.

Estos términos, seguramente le permiten a los legisladores ingleses estudiar con mayor profundidad y cuidado las iniciativas; dando, sin embargo, un tratamiento preferencial a la atención de los temas económicos, a los que les otorgan un plazo de 30 días, por su trascendencia en el funcionamiento del gobierno.

3.- Asistencia.

El *Standing Orders* no lo señala expresamente, por lo que se deduce que se deriva de los lineamientos indicados en la carta del *Speaker* a los Miembros de la Cámara entregada al inicio de su gestión, así como por la costumbre, los precedentes y las prácticas parlamentarias.

4.- Modalidades de quórum.

Las referencias al *quórum* son mencionadas en el *Standing Orders* como excepciones y no como debe de constituirse; se da por hecho que debe de existir *quórum* tanto en la Asamblea como en las Sesiones de los Comités.

El *Standing Orders* hace referencia al *quórum* en dos momentos, más no indica cómo se cumple en la Asamblea ni en los Comités; se trata de una de tantas reglas no escritas pero derivadas de la costumbre y la práctica parlamentaria; sólo se precisa como *quórum* la asistencia del Presidente, el Vicepresidente y el Secretario; y en las denominadas *divisiones* para la votación de los proyectos de ley, donde se pide la asistencia de por lo menos 40 Miembros de los Comunes a las sesiones y 30 en el caso de los Lores; debiendo pronunciarse en tales números, todos en el mismo sentido para aprobar o rechazar un proyecto de Ley sometida a su consideración.

5.- Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones.

Sólo en caso de que la inasistencia sea por suspensión por mal comportamiento en la Sesión, en cuyo caso se le puede descontar el pago. El *Standing Orders* no refiere sanciones por inasistencias.

6.- Medidas disciplinarias.

Las sanciones se aplican por no mantener el orden en la Sesión de acuerdo con las reglas de comportamiento, y consisten en que se interrumpa la palabra al Miembro o se le pida abandone la Sesión en compañía del “sargento de armas”. La suspensión al Diputado viene acompañada del descuento de pago (dieta), por el tiempo en que sea suspendido. Por lo que respecta a los Lores, se considera que los mismos se auto controlan.

f. Debate en el Gran Comité.

1.- Norma para el debate.

Sí, y esta se deriva de la carta del *Speaker* entregada al inicio de su gestión, que contiene los lineamientos a observar por todos los miembros de la Cámara, siguiendo la costumbre y las prácticas parlamentarias.

Se transcribe como ejemplo la carta del último *Speaker*, también llamado *altavoz* de la Cámara:

Al inicio de este Parlamento, les escribo a todos los Miembros, nuevos y viejos, sobre los convenios y cortesías de la Cámara. Creo que sería útil publicar esta carta en forma actualizada y ampliada.

Los Miembros que deseen intervenir en los debates de la Cámara o en 90 minutos en los debates en Westminster Hall, deben hacerlo por escrito dirigido a mi persona con antelación. Los Miembros que no han hecho su petición por escrito, podrán tomar parte en los debates acercándose al Presidente de la Cámara o bien ponerse de pie para llamar la atención del Presidente; los que si hayan hecho su solicitud por escrito tendrán preferencia en la participación del debate.

La selección y orden de intervención en el debate es en mi discreción. Mi objetivo en todo momento es dar a todos los Miembros una oportunidad justa de participar en el debate. Voy a tomar en cuenta la experiencia o los conocimientos relevantes (dentro o fuera de la Cámara), de quien expresó su interés "Miembros o la circunscripción de su participación y el número de Miembros que hayan hablado anteriormente y el tiempo tomado en su intervención (o no han podido llamar la atención) durante la Sesión. Siempre que me parezca adecuado, voy a imponer límites de tiempo a los discursos para darle la oportunidad a contribuir al debate a tantos Miembros como sea posible. Los Miembros deben entender, sin embargo, que no siempre será posible llamarlos a participar en el debate. El Presidente de la Cámara, en lo general, tratará de ser más útil a los diputados que busquen asesoramiento para ser convocados al debate.

No es necesario acudir a hablar cuando el proyecto de ley esté en el Comité o se esté considerando el proyecto de ley en la etapa de Informe. Será suficiente que los Miembros estén en su lugar en tales ocasiones.

Antes del turno de preguntas Departamentales o de comparencias de los Ministros, los Miembros sólo deben dirigirse por escrito para solicitar ser llamados en un hecho particular (por ejemplo una situación relacionada con la circunscripción que representan o de interés personal) que creo deben tomarse en cuenta. A los Miembros que pidan participar de manera general sin precisar su interés no se les dará preferencia.

La petición de llamar a contestar preguntas al Primer Ministro debe ser presentada sólo en circunstancias excepcionales. Un ejemplo podría ser, cuando se dé una tragedia humana dentro de la circunscripción del diputado; por lo que una petición generalizada para ser llamado el Primer Ministro es contraproducente.

Mi oficina lleva un registro exhaustivo del éxito y del fracaso de las participaciones de los Miembros llamados al debate, tras las declaraciones de los Ministros en general y el Ministro de Asuntos del Gobierno. Estas estadísticas serán siempre tomadas en cuenta para una ocasión posterior.

Las siguientes son las convenciones y cortesías de la Cámara a las que les doy mucha importancia:

- Los Miembros deben dirigirse a la Cámara a través de la Presidencia de la misma. En consecuencia, los demás Miembros no deben ser abordados como “tú”, sino que deben referirse a ellos como “el honorable Miembro del (Distrito electoral)”, “mi distinguido amigo”, o el “honorable Miembro de la oposición”. Los consejeros privados son “honorables”. A los Ministros se les puede hacer referencia al Ministerio que dirigen o dirigirse a ellos simplemente como “el Ministro”.

- Al entrar o salir de la Sesión, los Miembros deberán hacer una ligera inclinación a la Presidencia de la Cámara, como un gesto de respeto a la misma.

- Los Miembros no deben cruzarse obstaculizando la visión entre el Presidente y el Miembro que tenga la palabra, o en el turno de preguntas entre el Miembro que está inquiriendo y el Ministro que está respondiéndole.

- Los Miembros deben ocupar sus asientos cuando el Presidente (o el secretario adjunto) esté de pie.

- Los Miembros deben notificar a sus pares cuando:

a) Tienen la intención de referirse a ellos en la Sesión.

b) Sobre preguntas de temas que afecten a ellos o al grupo de su Partido.

c) Sobre la visita a la circunscripción de alguno de los Miembros (salvo que la visita tenga motivos exclusivamente privados)

- Los Miembros deben hablar desde su lugar, dentro de los límites formales del recinto.

- Los Miembros podrán intervenir brevemente en los discursos de los otros diputados, si el que tiene la palabra se la concede.

- Los Miembros listados para intervenir en los debates deben estar presentes desde la apertura hasta la terminación de cuando menos dos discursos posteriores al de él. Los miembros que no respeten esta cortesía tendrán menor posibilidad de volver a intervenir.

- Los Miembros pueden consultar sus notas pero no pueden decir discursos o cuestiones de fondo.

- Los Miembros que traten de ser llamados a raíz de una declaración de un Ministro, privada o aviso de preguntas o la cuestión de negocios, deben estar presentes durante la totalidad de declaración de apertura.

- Los Miembros que participen con preguntas orales no pueden salir de la Sesión hasta que las preguntas complementarias a las suyas hayan terminado.

- La mitad de los debates en la Sala de los Comunes o en el Westminster Hall, están destinados a un intercambio entre los Miembros y el ministro, quien responderá a nombre del Gobierno a las preguntas formuladas. Otros Miembros podrán participar en el debate sólo con el permiso del diputado en uso de la palabra y del Ministro en cuestión, si se le concede el permiso de intervenir a través del Presidente. No se considera adecuado intervenir para criticar a los demás Miembros o se levanten antes de participar.

- Los teléfonos móviles no deben utilizarse en la Cámara. Los localizadores si se podrán usar en modo silencioso. Los Miembros no deben usar aparatos electrónicos como ayuda de la memoria o para recibir mensajes al dirigirse a la Cámara.

- Los Miembros deben de tomar en cuenta que “el buen humor y la moderación son las características del lenguaje parlamentario”. Es importante que el ejercicio del derecho de la libertad de expresión sea utilizado con responsabilidad.

2.- Desarrollo del debate sobre los dictámenes.

Ambas Cámaras, pero por separado, podrán celebrar debates en los que los Miembros discutan sobre: la política del Gobierno, los proyectos de nuevas leyes y los temas de actualidad, tanto del Reino Unido como de la Unión Europea, y sobre temas internacionales que puedan afectar al Reino.

El *Speaker* preside los debates que tienen lugar en el *Gran Comité* de la Cámara de los Comunes, dando la palabra a los parlamentarios que la solicitan; es el responsable de moderar y mantener el orden durante los debates, teniendo la facultad de sancionar a aquellos Diputados que no cumplen con el *Standing Orders* de la Cámara.

El *Speaker* debe adoptar una postura neutral en la conducción de los debates de la Cámara. Aun cuando como parlamentario tiene el derecho al uso de la palabra; por costumbre y neutralidad el *Speaker* no participa en los debates, excepto cuando se requiere mantener el orden en las discusiones de la Asamblea.

De la lectura de la carta entregada por el Presidente a los Miembros de la Cámara de los Comunes, al inicio de su gestión, se desprende que los lineamientos para el debate son dados unilateralmente por el Presidente de la Cámara, siguiendo la costumbre, los precedentes y la práctica parlamentaria. Quedando sujeto a su criterio y circunstancias, hacer alguna modificación a los lineamientos.

Debate en la Cámara de los Comunes.

son a menudo muy participativos, los Miembros intervienen normalmente para apoyar u oponerse a los argumentos de los otros Diputados sobre un tema propuesto al Gran Comité. En un estilo dinámico los parlamentarios en general, responden desde su lugar a las cuestiones planteadas por otros oradores en lugar de dar lectura a discursos formales.

b) El debate en la Cámara de los Lores.

El papel principal de la Cámara de los Lores consiste en debatir y revisar la legislación más importante, pero los Lores también participan en los debates generales y discuten los temas de actualidad, como un nuevo informe de algún Comité o un asunto de interés público.

3.- Alusiones personales o rectificaciones de hechos.

Como ya fue comentada en el numeral 1 de este inciso, las intervenciones de los Miembros se encuentran reguladas por los lineamientos señalados en la carta del *Speaker*, dirigida a todos los miembros de la Cámara al inicio de su gestión, siguiendo la costumbre, los precedentes y las prácticas parlamentarias, así como lo previsto en el *Standing Orders*.

4.- Reservas sobre los dictámenes aprobados.

No está contemplada esta figura en el *Standing Orders*, ni en los lineamientos del *Speaker*. Empero, si está contemplada la opinión diversa de algún Miembro de la Cámara, misma que debe registrarse en el libro de protesta (*Protest Book*).

5.- Mociones en el debate.

Las mociones están previstas en la carta del *Speaker* entregada al inicio de su gestión a los Miembros, cuyo texto quedó transcrito en el numeral 1 de este inciso.

g. Votación en el Gran Comité.

1.- Procedimiento en las votaciones.

El *Standing Orders* sólo refiere a la votación por boleta cuando se elige al *Speaker* y a los integrantes de la mesa directiva. En los demás casos la votación es por voz y se requiere de la presencia de dos escrutadores cuando hay duda sobre el resultado de la votación, lo votos se registran por cada escrutador y se da a conocer al *Speaker*, quien revisa el resultado y en caso de empate vuelve a llamar a votación.

En la Cámara de los Comunes tienen la potestad de votar todos los Miembros, excepto el *Speaker*, e incluso puede ejercer este derecho el Vicepresidente, sin tener voto de calidad. Por lo que se refiere a los Lores, todos tienen la facultad de votar incluyendo el Presidente de la Cámara.

2.- Casos de mayoría calificada.

El *Stanging Orders* no prevé la figura de mayoría calificada como forma de votación; empero, si se requiere que las votaciones cumplan con el mínimo del *quórum* requerido y que todos los presentes voten en el mismo sentido para aprobar o desechar un proyecto de Ley; debiendo ser un mínimo de: 30 votos en el caso de los Lores y de 40 votos en los Comunes.

B. Observaciones del Ejecutivo (Reina o Primer Ministro) y publicación de la Ley o Decreto.

El Reino Unido está regido por el Gobierno de Su Majestad representado por la Reina; es el símbolo del Poder Ejecutivo Supremo. Las funciones del Ejecutivo son ejercidas por los Ministros que responden ante el Parlamento. En el Parlamento la Reina convoca, prorroga, suspende (hasta la próxima sesión) y disuelve el Parlamento. Antes de que un proyecto de ley se convierta en ley, la Reina debe dar su consentimiento real, el cual es anunciado a ambas Cámaras del Parlamento.

1.- Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones.

No está prevista la figura de las observaciones por parte de la Reina ni del Primer Ministro; empero el Primer Ministro (Gobierno) tiene la facultad de retirar un proyecto de Ley puesto a consideración del Parlamento.

2.- Procedimiento cuando el Gobierno no publica una ley aprobada.

No es una facultad del Gobierno publicar la ley aprobada por el Parlamento; después de la Sanción Real; el anuncio de la vigencia se hace de manera separada por los Presidentes de las dos Cámaras en sus respectivos recintos.

La vigencia de la legislación sancionada por la Reina puede comenzar inmediatamente, después de un período o sólo después de una orden de inicio por un Ministro del Gobierno. Si no hay orden de inicio, la Ley entrará en vigor a partir de la medianoche en el inicio del día de la *sanción real*.

La aplicación práctica de una ley es la responsabilidad del Departamento gubernamental competente, no del Parlamento.

No existe en el Parlamento del Reino Unido la figura de “veto de bolsillo”.

3.- Mecanismo del Ejecutivo para publicar una Ley sin aprobación del Legislativo.

En el caso del Reino Unido, la sanción de las leyes es una facultad de la Reina (*Royal Assent*) y no del Ejecutivo (Gobierno), representado por el Primer Ministro; en tanto que la aprobación de las leyes es sólo una facultad del Parlamento. No existe el tipo de afirmativa ficta.

Bibliografía

BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Ciencia Política y Derecho Constitucional, Biblioteca Comares de Ciencia Política, Granada, España, 1997.

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, Expediente Parlamentario, *Presidencia de las Asambleas Legislativas*, Año II, No. 2, noviembre 2004.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, Serie Reportes, DPI, 12 de junio de 2000.

HOUSE OF COMMONS, *Information Office Factsheet*

Standing Orders of the House of Commons - Public Business April 2010

Standing Orders of the House of Commons - Private Business October 2005

<http://www.parliament.uk/>

<http://www.publications.parliament.uk/>

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/>

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.**

El caso de los Estados Unidos de América

MTRO. JESÚS RUIZ MUNILLA*

*Maestro en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Director de Estudios de Constitucionalidad del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

I. CONGRESO

A manera de introducción, diremos que el artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos de América, cuya elaboración concluyó el 17 de Septiembre de 1787 en Filadelfia; y que posteriormente fue ratificada por las asambleas de cada una de las 13 colonias, que pasarían a ser los Estados de la Unión, proceso que concluyó el 29 de mayo de 1790, establece que el Poder Legislativo recae en el Congreso General, integrado por dos Cámaras, la de Representantes, inspirada en la Cámara “baja” del Parlamento inglés, y el Senado, inspirado en la Cámara “alta” del mismo parlamento. Sin embargo, el gobierno creado por la constitución comenzó a operar a partir del 4 de marzo de 1789.¹⁵⁴

La Cámara de Representantes está integrada por 435 representantes, en circunscripciones territoriales basadas en la población (similar a nuestros distritos electorales), más 6 representantes sin derecho a voto, electos por el Distrito de Columbia, Puerto Rico y otros territorios de los Estados Unidos: Samoa, Islas Marianas del Norte, Guam, e Islas Vírgenes.¹⁵⁵

Por su parte, el Senado está integrado por dos senadores electos por los ciudadanos en cada Estado de la Unión, para un total de cien Senadores¹⁵⁶. Hasta el año de 1913, los Senadores eran designados por las Legislaturas estatales.¹⁵⁷

La Cámara baja se renueva en su totalidad cada dos años, existiendo la posibilidad de postularse a la reelección¹⁵⁸. Los Senadores son electos para períodos de 6 años, siendo renovados un tercio cada dos años¹⁵⁹. Las elecciones habitualmente tienen lugar el primer martes del mes de noviembre de los años pares.

¹⁵⁴ Página institucional: <http://www.archives.gov/espanol/dia-de-la-constitucion/la-ratificacion.html>, consultada el 10 de agosto de 2010.

¹⁵⁵ Página institucional: http://www.house.gov/house/MemberWWW_by_State.shtml, consultada el 10 de agosto de 2010.

¹⁵⁶ Página institucional:

http://www.senate.gov/general/contact_information/senators_cfm.cfm.

¹⁵⁷ WILSON, Woodrow, *El gobierno congresional: Régimen político de los Estados Unidos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Doctrina Jurídica, número 87, p. 22.

¹⁵⁸ Art. 1º, sección segunda:

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

¹⁵⁹ Art. 1º, sección tercera:

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

El Presidente de la Cámara de Representantes es el tercero en la línea de sucesión presidencial, en caso de ausencia o imposibilidad del Presidente y del Vicepresidente.

El Vicepresidente de los Estados Unidos funge como Presidente del Senado, y tiene voto sólo en caso de empate.¹⁶⁰

Otro de los aspectos que debemos tomar en cuenta, es que el Congreso de los Estados Unidos de América, se rige tanto por reglas escritas emitidas al principio de cada legislatura, llamadas “Rules of House” o “Rules of Senate”, según sea el caso, cuanto por usos y costumbres que datan de los orígenes del mismo Congreso de Filadelfia, como por ejemplo el que un capellán dirija la oración en la sesión de apertura del período de sesiones, etc.

1.- Facultades del Congreso.

Los poderes del Congreso son enumerados en la **Sección Octava del art. 1º**:

El Congreso tendrá facultad:

11. Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
12. Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
13. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
14. Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
15. Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.
16. Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
17. Para establecer oficinas de correos y vías de comunicación para correos.

¹⁶⁰ Art. 1º, sección tercera:

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

18. Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
19. Para crear tribunales inferiores a la Corte Suprema.
20. Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
21. Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
22. Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
23. Para habilitar y mantener una armada.
24. Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
25. Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional¹⁷ con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.
26. Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
27. Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.
28. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios

El Congreso también mantiene una organización de investigación, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO). Fundada en 1921 como la Oficina de Contabilidad General, su misión original era de auditoría de los presupuestos y estados financieros enviados al Congreso por el Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Hoy en día, las auditorías de la GAO generan informes

sobre todos los aspectos del gobierno, asegurando que el dinero de los contribuyentes sea gastado con la eficacia y la eficiencia que el pueblo estadounidense se merece.¹⁶¹

2.- Sesiones del Congreso en una sola Asamblea.

La **Sección Cuarta** del art. 1º estipula el nombramiento de los miembros del Congreso, así como sus reuniones:

“Los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para Senadores y Representantes se prescribirán en cada Estado por la Asamblea legislativa respectiva, pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier momento por medio de una ley, a excepción de lo tocante a los lugares de elección de los Senadores.

El Congreso se reunirá una vez al año, y esta reunión será el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día.”¹⁶²

3.- Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Por lo que hace a la **Cámara de Representantes**, son:

La Cámara de Representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar para proceder en los casos de responsabilidades oficiales o juicios políticos (impeachment) en el caso del Presidente de los Estados Unidos y otros funcionarios de alto nivel.¹⁶³

En el marco del Duodécima Enmienda ratificada en 1804, la Cámara de Representantes tiene la facultad de elegir al presidente si ningún candidato presidencial obtiene la mayoría de votos en el Colegio Electoral. La Duodécima Enmienda permite a la Cámara a elegir entre los tres candidatos con mayor número de votos electorales. La Constitución establece que *“los votos deberán ser adoptadas por los Estados, la representación de cada Estado gozará de un voto.”¹⁶⁴*

¹⁶¹ <http://www.gao.gov/>

¹⁶² http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

¹⁶³ Art. 1º, sección segunda, cláusula quinta: “La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y tendrá el poder exclusivo de juicio político.”

¹⁶⁴ http://en.wikisource.org/wiki/Additional_amendments_to_the_United_States_Constitution

“Todo proyecto de ley para la obtención de ingresos deberá originarse en la Cámara de Representantes, pero el Senado podrá proponer reformas o convenir como en otros proyectos.”¹⁶⁵

Por lo que hace a la **Cámara de Senadores:**

“El Senado poseerá el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones formuladas contra un alto cargo (impeachment). Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los EE.UU. deberá presidir el acto el Presidente de la Corte Suprema. Y a ninguna persona se le condenará si no se alcanza un voto de dos tercios de los miembros presentes.”¹⁶⁶

“En los casos de acusaciones formuladas contra un alto cargo (impeachment), el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del mismo de su cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a las leyes.”¹⁶⁷

El Senado tiene la facultad exclusiva para confirmar los nombramientos del Presidente de que requieren el consentimiento, y que ratifique los tratados. Hay, sin embargo, dos excepciones a esta regla: la Cámara de Representantes también debe aprobar los nombramientos para la Vicepresidencia y cualquier tratado que involucra el comercio exterior.

La Sección Cuarta del mismo artículo 1° establece el nombramiento de los miembros del Congreso, así como sus reuniones:

“Los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para Senadores y Representantes se prescribirán en cada Estado por la Asamblea legislativa respectiva, pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier momento por medio de una ley, a excepción de lo tocante a los lugares de elección de los Senadores.”¹⁶⁸

La Sección Quinta establece otras facultades exclusivas de cada Cámara:

“Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor

¹⁶⁵ Art. 1°, sección séptima, cláusula primera.

¹⁶⁶ Art. 1°, sección tercera, cláusula sexta.

¹⁶⁷ Art. 1°, sección tercera, cláusula séptima.

¹⁶⁸ http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

puede suspender las sesiones de un día para otro y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara.

“Cada Cámara puede elaborar su propio reglamento interno, castigar a sus miembros ante conductas indebidas y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.

“Cada Cámara llevará un diario de sus sesiones y lo publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas partes que a su juicio exijan reserva; y los votos afirmativos y negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes.

“Durante el período de sesiones del Congreso ninguna de las dos cámaras puede suspenderlas por más de tres días ni acordar que se celebren en un lugar distinto de aquel en que se reúnen ambas Cámaras sin el consentimiento de la otra.”¹⁶⁹

La **Sección Séptima** establece el método para elaborar los decretos del Congreso:

“Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

“Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, en la cual también será estudiado nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos estos casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se inscribirán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de un plazo de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de

¹⁶⁹ http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

que al suspender el Congreso sus sesiones, impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.

“Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley

“Un proyecto de ley puede originarse en cualquiera de las dos cámaras del Congreso, salvo los proyectos de ley de obtención de ingresos, que conforme a la Constitución pueden originarse solamente en la Cámara de Representantes. La Cámara ha reclamado que de la misma forma ésta pueda por sí sola originar proyectos de ley de asignación, pero el Senado se opone a esta demanda. Siempre que el Senado envíe un proyecto de ley de asignación a la Cámara, ésta simplemente la devuelve al Senado, resolviéndose así la pregunta en la praxis. Cualquier cámara puede enmendar cualquier proyecto de ley, incluyendo aquellos de ingresos y de apropiación.”¹⁷⁰

II. EL PLENO DE CADA CÁMARA

1.- Competencia.

El Pleno de cada una de las Cámaras tiene competencia para:

2. Aprobar nuevas leyes o enmiendas a las existentes;
3. Ratificar nombramientos de altos funcionarios;
4. Aprobar mociones en temas relativos a los otros dos Poderes;
5. Decidir sobre el ejercicio del impeachment (en caso de Representantes) y resolver sobre la acusación presentada (en el caso del Senado);
6. Elegir a su Presidente (Representantes); y,
7. Aprobar tratados internacionales (Senados) y acuerdos comerciales (ambas cámaras).¹⁷¹

¹⁷⁰ http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

¹⁷¹ Artículo 1° en todas sus secciones:

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

2.- Resoluciones.

Las resoluciones de cada una de las Cámaras pueden consistir en:

- ◆ Aprobación o rechazo de dictámenes de las Comisiones;
- ◆ Aprobación o rechazo de minutas de la Colegisladora;
- ◆ Emisión de Decretos;
- ◆ Declaración de acusación en juicio político (impeachment) en Cámara de Representantes;
- ◆ Resolución de la acusación (Senado); y,
- ◆ Ratificación de funcionarios federales.

3.- Período ordinario y número de sesiones.

La Constitución, en su art. 1º sección cuarta, cláusula segunda, mandata que el Congreso se reúna el primer lunes del mes de diciembre, aunque la práctica reciente es que se reúnan a partir del 3 de enero, y durante los dos años que dura la Legislatura o “Congreso”, hay dos períodos de sesiones. Es raro que el Congreso permanezca en sesión durante el año entero, sobre todo los años en que se convocan elecciones.¹⁷²

4.- Días y horario de las sesiones.

Como se dijo antes, debemos tomar en cuenta que el Congreso de los Estados Unidos de América, se rige tanto por reglas escritas emitidas al principio de cada legislatura, llamadas “Rules of House” o “Rules of Senate”, según sea el caso, cuanto por usos y costumbres que datan de los orígenes del mismo Congreso de Filadelfia. Los días de sesión y el horario de las sesiones son fijados sobre la marcha de acuerdo con estos usos y costumbres.

5.- Períodos extraordinarios.

Al igual que la respuesta anterior, los períodos extraordinarios son fijados sobre la marcha de acuerdo con estos usos y costumbres. No hay una regulación específica sobre los mismos.

¹⁷² WILSON, Woodrow, Op. Cit., p. 65.

III. LOS COMITÉS

1.- Tipos de Comisiones y sus características.

Los comités son formas de organización en el Congreso norteamericano, encargadas de tareas parlamentarias específicas. Para los legisladores de ambas cámaras, la pertenencia a un Comité les brinda la oportunidad de adquirir conocimiento especializado de las materias bajo su jurisdicción. Los comités monitorean la actividad gubernamental en todas sus ramas ejecutivas; identifican problemas y aspectos que requieren de acción legislativa; recopilan y evalúan información; y hacen recomendaciones a las agencias, organismos y dependencias ejecutivas bajo su supervisión.

El Congreso norteamericano reparte sus funciones legislativas, de supervisión y administrativas entre aproximadamente doscientos comités y subcomités, sumando los de ambas Cámaras. De ese total, actualmente al Senado le corresponden 17 comités (que se subdividen en 70 subcomités) y 4 comités unidos con la Cámara de Representantes¹⁷³.

En la Cámara de Representantes existen 23 Comités¹⁷⁴ y 104 subcomités.

En el Senado hay 16 Comités Permanentes, 4 especiales¹⁷⁵, y 70 subcomités.

Son electos dentro de los 7 días naturales siguientes al comienzo de cada legislatura.¹⁷⁶

¹⁷³ Comités conjuntos o mixtos de Impresión; Tributación, Biblioteca; y, Económico. http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm

¹⁷⁴ Los comités existentes son: Agricultura, Créditos, Servicios Armados, presupuesto, Educación y Fuerza Laboral, Energía y Comercio, Ética, Servicios Financieros, Asuntos Exteriores, Seguridad de la Patria, Administración interna, Judicatura, Recursos Naturales, Supervisión y Reforma del Gobierno, Normas, Ciencia Espacio y Tecnología, Pequeña empresa, Transporte e Infraestructura, Asuntos de los Veteranos, Medios y Árbitros, Económico Conjunto, Conjunto de Tributación; y, Permanente de Inteligencia. <http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.shtml>

¹⁷⁵ Los comités permanentes son: Agricultura, nutrición y bosques; Fuerzas Armadas; Banca, vivienda y asuntos urbanos; Presupuesto; Comercio, ciencia y transporte; Energía y recursos naturales; Medio ambiente y obras públicas; Finanzas; Relaciones exteriores; Salud, trabajo, educación y pensiones; Seguridad nacional y asuntos gubernamentales; Judicial; Normas y administración; Pequeña empresa y espíritu empresarial; Asuntos de los Veteranos. Los Comités especiales son: Asuntos indígenas; Ética; Inteligencia; y, Envejecimiento. http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm

¹⁷⁶ http://rules.house.gov/RulesRepMedia/file/PDF_112_1/112th-Rules_xml.pdf y <http://rules.senate.gov/public/>

Cada Comité puede contar con una plantilla profesional de hasta 30 personas, designadas por mayoría de votos, de los cuáles, hasta 10 podrán ser designados directamente por la minoría del Comité.

Hay 3 tipos básicos de comités en el Congreso norteamericano, todos los cuales están facultados para celebrar audiencias:

- **Comités permanentes:** están previstos en los reglamentos de ambas cámaras. Ejercen facultades generales –legislativas y de control-, dentro de su ámbito competencial. Analizan las leyes e iniciativas que corresponden a las materias de su competencia; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones legislativas; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas; monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo a través de sus diferentes agencias y dependencias; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuyas actividades requieren medidas legislativas.
- **Comités especiales y selectos:** Son establecidos mediante una resolución de la cámara en la cual se crean, generalmente para conducir una investigación, estudios especiales o para considerar medidas legislativas. Frecuentemente se encargan de cuestiones emergentes que no encajan claramente en el ámbito competencial de ningún comité permanente, o bien, que abarcan la competencia de varios comités. Los comités selectos pueden, por ley, ser permanentes o temporales. Actualmente todos los comités selectos, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, son permanentes.
- **Comités unidos, conjuntos o mixtos:** son permanentes e incluyen a miembros de ambas cámaras. La presidencia de este tipo de comités generalmente se alterna entre un legislador de la Cámara de Representantes y un Senador. Cuando se establecen de manera temporal se denominan “comités en conferencia”. Éstos tienen por finalidad resolver diferencias de criterio político entre la Cámara de Representantes y el Senado. Los Comités en conferencia elaboran borradores de compromisos entre las Cámaras, para ser sometidos a votación ante el pleno de ambas para su aprobación.

Casi todos los comités se organizan a su vez en subcomités que, dentro de la competencia general del Comité en el que son creados, tienen responsabilidades más específicas. Desde luego comparten los criterios,

prioridades y líneas políticas del comité en cuyo seno fueron creados. Algunos tienen competencia tan específica que se encargan exclusivamente de supervisar y controlar una sola agencia gubernamental o programa federal.

El “Speaker” o Presidente de la Cámara, preside el influyente Comité de Reglas. Además, los líderes de la mayoría y de la minoría designan a los Presidentes de los Comités. En la década de los 70’s, se reformó el funcionamiento interno, fortaleciendo la figura de los subcomités, en detrimento del poder de los Presidentes de Comité.

2.- Facultades de las Comisiones, Subcomisiones Y Comités.

Dentro de las áreas asignadas a cada uno, los subcomités:

- recopilan información;
- comparan y evalúan alternativas legislativas;
- identifican problemas políticos y proponen soluciones;
- toman resoluciones y solicitan al Pleno la adopción de medidas legislativas;¹⁷⁷
- monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo; e
- investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuyas actividades sugieren la necesidad de acción legislativa.

En la práctica, el Congreso funciona más como un conjunto de Comités semiautónomos, que como una institución unificada. Los comités rara vez funcionan al unísono y esto es el principal obstáculo para la adopción de un programa legislativo coherente.

3.- Tipos de resoluciones.

- ✓ Proyectos de nueva ley o enmienda de las existentes;
- ✓ Mociones sobre temas y situaciones competencia de los otros dos Poderes; e,
- ✓ Informes sobre temas de su jurisdicción.

¹⁷⁷ Parecidas a las Proposiciones con Punto de Acuerdo del Congreso mexicano.

IV. NORMAS Y PROCESO LEGISLATIVOS

2. Procedimiento Legislativo

a) Programación

1.- Procedimiento para definir los asuntos o iniciativas que deberán conocer las Cámaras. Sí existe un calendario de proyectos de ley o resoluciones que se agendan en el Orden del Día.

2.- Organización y modificación del Orden del Día.

El Presidente asume la presidencia después de la oración pronunciada por el capellán, y después de que el Presidente, o un senador designado por el Presidente, dirige el juramento de lealtad a la bandera de la Estados Unidos, y que haya quórum, el Diario del día anterior se lee a menos que por no haber debate la lectura no sea obligatoria, se puede preguntar por los Diarios aprobados hasta la fecha, y cualquier error cometido en las entradas corregido. La lectura de la Gaceta no se suspenderá salvo que sea aprobado por unanimidad, y cuando se lleva a cabo cualquier acción para modificar o corregir el mismo.

En el Senado cuando se encuentra en sesión permanente, el Presidente suspenderá temporalmente el tratamiento de asuntos del Senado al mediodía todos los días con el propósito de contar con la oración habitual todos los días por el Capellán.

3.- Temas distintos al orden del día.

Durante los debates, los legisladores sólo podrán intervenir, si lo solicitan ante el Presidente de la Cámara respectiva, pero el Presidente está obligado a reconocer el primer legislador que se levante para hablar. Por lo tanto, el Presidente tiene poco control sobre el curso del debate.

Habitualmente, el líder de la mayoría y el líder de la minoría son prioridad en los debates, incluso si otro legislador se levanta primero. Todos los discursos deben ser dirigidas al Presidente, que será denominado como "Señor Presidente" o "Señora Presidenta", y no a otro miembro; para los demás miembros se debe dirigir en tercera persona. En la mayoría de los casos, los legisladores no se refieren el uno al otro por su nombre, pero por el estado o posición, utilizando formas tales como "el legislador de Virginia", "la dama de California", o "mi distinguido amigo el Presidente del Comité Judicial".

Aparte de las normas que rigen la cortesía, hay pocas restricciones sobre el contenido de los discursos, no hay requisitos de que los discursos sean de determinada manera.

Las Reglas del Senado, por su parte, establecen que ningún senador puede hacer más de dos discursos sobre una misma moción o proyecto de ley el mismo día legislativo. Un día legislativo comienza cuando el Senado se reúne y termina con la clausura, por lo que no necesariamente coincide con el día del calendario.

La duración de los discursos no está limitado por las normas, por lo que en la mayoría de los casos, los senadores pueden hablar durante tanto tiempo como les plazca. A menudo, el Senado adopta por unanimidad el imponer límites de tiempo. En otros casos (por ejemplo, para el proceso de presupuesto), los límites son impuestos por ley. Sin embargo, el derecho a debatir ilimitadamente generalmente se preserva.

El “filibustero” es una táctica para derrotar proyectos de ley y mociones al prolongar indefinidamente el debate. Un filibustero puede pronunciar largos discursos, argumentos dilatorios, y una extensa serie de propuestas de enmiendas.

El Senado podría poner fin a una maniobra obstruccionista invocando la clausura. En la mayoría de los casos, la clausura requiere el apoyo de tres quintas partes del Senado, sin embargo, si el asunto ante el Senado consiste en cambiar las Reglas del Senado, incluyendo las que se refieren a los filibusteros, una mayoría de dos tercios es necesaria.

En la práctica actual, la amenaza del filibustero es más importante que su uso, ya que casi cualquier movimiento que no tiene el apoyo de tres quintas partes del Senado es un error. Esto significa que puede suceder que 41 senadores, que representan tan sólo el 12,3% de la población de EE.UU., pueden hacer una maniobra obstruccionista.

Históricamente, la clausura rara vez ha sido invocada con el apoyo de los dos partidos, ya que se requeriría una amplia mayoría. Un proyecto de ley que ya cuenta con apoyo bipartidista rara vez es objeto de amenazas de los filibusteros. Sin embargo, las propuestas de clausura se han incrementado significativamente en los últimos años.

Si el Senado llama a la clausura, el debate no termina de inmediato, sino que se limita a 30 horas adicionales a menos que se decida aumentarlo otra vez por el voto de tres quintas partes. El discurso filibustero más largo en la historia del Senado estuvo a cargo de Strom Thurmond, quien habló

durante más de 24 horas en un intento infructuoso de bloquear el paso de la Ley de Derechos Civiles en 1957.¹⁷⁸

Bajo ciertas circunstancias, la Ley de Presupuesto de 1974 previó un proceso llamado "reconciliación", por el cual el Congreso puede aprobar proyectos de ley relacionados con el presupuesto sin ser objeto de una maniobra obstruccionista. Esto se logra mediante la limitación de todos los debates en el pleno del Senado a una duración máxima de 20 horas.

4.- Trabajo legislativo y concordancia con la Agenda.

En términos generales el trabajo legislativo se ajusta a la agenda propuesta por cada partido durante las campañas electorales, aunque como ya se ha dicho, el mismo Pleno por votación mayoritaria, a petición de los respectivos Presidentes de las Cámaras y de los líderes de la mayoría y de la minoría, pueden incluir asuntos urgentes.

b) Iniciativa

1.- Normatividad y Criterios sobre la estructura de las iniciativas. No existen reglas al respecto, tan sólo se debe mencionar del asunto de que se trata: propuesta de nueva Ley o enmienda de una ya existente, o bien resolución sobre temas que competen a los otros dos poderes o a la otra Cámara del Congreso.

2.- Iniciativas preferentes.

No están previstas.

3.- Iniciativa popular.

No existe tal posibilidad ya que la Primera Sección del art. 1º Constitucional dice:

"Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución se invertirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes."¹⁷⁹

Esta cláusula, conocida como la "cláusula de investidura", garantiza toda la autoridad de legislar al Congreso.

4.- Retiro de las iniciativas.

Cuando así lo decidan los Presidentes de ambas Cámaras y los líderes de

¹⁷⁸ http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Clature.htm

¹⁷⁹ http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

la mayoría y de la minoría de cada una de ellas.

d) Trabajo en Comisiones.

1.- Normas para el trabajo en Comisiones.

Existen las “Rules of the House of the Representatives”, del 112° Congreso de los Estados Unidos.¹⁸⁰

Sin embargo, en general la vida y prácticas del Congreso de rigen por usos, costumbres y práctica añejas. Cada Legislatura puede reformar o adicionar sus Reglas.

La Regla 6ª dice que los Comités estarán integrados por 20 congresistas cada uno, y que a más tardar el 15 de febrero, en sesión pública del Pleno de la Cámara, deberán presentar su Plan de Trabajo. A más tardar el 31 de marzo, por acuerdo del Presidente, y los líderes de la mayoría y la minoría, deben aprobarse estos planes de trabajo.

También existen las “Rules of the Senate” integrada por 44 reglas.¹⁸¹

2.- Calendario de reuniones.

Sí, las reuniones deben ser el segundo y cuarto lunes de cada mes. Los asuntos a tratar deben ser inscritos los días miércoles de cada semana.

3.- Facultades plenas de las Comisiones.

Hay 3 tipos básicos de comités en el Congreso norteamericano, todos los cuales están facultados para celebrar audiencias:

- **Comités permanentes:** están previstos en los reglamentos de ambas cámaras. Ejercen facultades generales –legislativas y de control–, dentro de su ámbito competencial. Analizan las leyes e iniciativas que corresponden a las materias de su competencia; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones legislativas; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas; monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo a través de sus diferentes agencias y dependencias; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuyas actividades requieren medidas legislativas.
- **Comités especiales y selectos:** Son establecidos mediante una resolución de la cámara en la cual se crean, generalmente para conducir

¹⁸⁰ http://rules.house.gov/RulesRepMedia/file/PDF_112_1/112th-Rules_xml.pdf

¹⁸¹ <http://rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>

una investigación, estudios especiales o para considerar medidas legislativas. Frecuentemente se encargan de cuestiones emergentes que no encajan claramente en el ámbito competencial de ningún comité permanente, o bien, que abarcan la competencia de varios comités. Los comités selectos pueden, por ley, ser permanentes o temporales. Actualmente todos los comités selectos, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, son permanentes.

- **Comités unidos:** son permanentes e incluyen a miembros de ambas cámaras. La presidencia de este tipo de comités generalmente se alterna entre un legislador de la Cámara de Representantes y un Senador. Cuando se establecen de manera temporal se denominan “comités en conferencia”. Éstos tienen por finalidad resolver diferencias de criterio político entre la Cámara de Representantes y el Senado. Los Comités en conferencia elaboran borradores de compromisos entre las Cámaras, para ser sometidos a votación ante el pleno de ambas para su aprobación.

Casi todos los comités se organizan a su vez en subcomités que, dentro de la competencia general del Comité en el que son creados, tienen responsabilidades más específicas. Desde luego comparten los criterios, prioridades y líneas políticas del comité en cuyo seno fueron creados. Algunos tienen competencia tan específica que se encargan exclusivamente de supervisar y controlar una sola agencia gubernamental o programa federal.

4.- Comisiones unidas.

Dentro del Plan de Trabajo que presentan los Comités a más tardar el 15 de febrero, deben establecer con qué otros Comités trabajaran para el análisis y resolución de asuntos sobre los que tengan jurisdicción, así como la forma de coordinación y cooperación.

5.- Conferencia de Comisiones de las Cámaras.

La aprobación del Senado y la Cámara de Representantes se requiere para un proyecto de ley para convertirse en ley. Ambas Cámaras deben aprobar la misma versión del proyecto de ley, y si hay diferencias, que pueden ser resueltos por una Conferencia de Comisiones, que incluye a miembros de ambos órganos.¹⁸²

¹⁸² WILSON, Op. Cit., p. 91.

6.- Quórum.

La **Sección Quinta** del art. 1° de la Constitución expone que una mayoría de cada cámara constituya quórum para tratar los asuntos que corresponda; un número menor puede suspender la cámara u obligar a asistir a miembros ausentes.

En la práctica, el requisito del quórum se da por sentado. Esto es así a menos que una llamada del quórum, pedida inicialmente por uno de los miembros, pruebe que no hay el quórum requerido para sesionar.

Sin embargo, esto no suele suceder, aunque se utiliza la llamada del quórum como táctica para producir retrasos.

7.- Características del debate en Comisiones.

Un proyecto de ley se examina por primera vez en un subcomité, y puede ser aceptado, modificado o rechazado por completo. Si los miembros del subcomité están de acuerdo para impulsar un proyecto de ley, se informa a todo el comité, donde se repite el proceso de nuevo. A lo largo de esta etapa del proceso, los comités y subcomités podrán convocar a audiencias para investigar los méritos y los defectos del proyecto de ley. Se invitará a expertos, activistas y opositores a comparecer ante el comité y dar testimonio, y puede obligar a la gente a comparecer en caso necesario.

Si los votos del comité en pleno aprueban el proyecto de ley, se informa al pleno de la Cámara o el Senado, y la dirigencia del partido mayoritario decide cuándo poner el proyecto de ley en la agenda para su consideración. Si un proyecto de ley es particularmente apremiante, se puede considerar de inmediato. Otros pueden esperar meses o incluso nunca llegan a ser programados.

8.- Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comisiones.

Existe la posibilidad de que los Comités inviten a expertos, promotores y opositores a un proyecto de ley determinado a comparecer ante el Comité y dar testimonio. Del mismo modo, también puede obligar a la gente a comparecer con poder de citación en caso necesario.

9.- Votación en Comisiones.

Cada legislador presente tiene un voto.

10.- Medidas disciplinarias y de sanción a los integrantes.

Las reuniones de los Comités y subcomités se rigen por los usos y costumbres, así como por sus reglas o “rules” propios de cada legislatura; por lo que las medidas disciplinarias y posibles sanciones quedan contenidas de estos supuestos.

e) Dictamen

1.- Fases del proceso de dictaminación.

Una vez turnada una propuesta a uno o varios subcomités con competencia sobre el tema, éstos se reúnen según el calendario programado, realizan las audiencias pertinentes, discuten y aprueban, en su caso, el proyecto; y éste es llevado ante el Comité, quien después de un proceso similar, en caso de aprobarse, lo presenta ante el Pleno.

2.- Orden y contenido del dictamen.

No existen reglas al respecto, tan sólo la mención del asunto de que se trata: propuesta de nueva Ley o enmienda de una ya existente, o bien la resolución sobre temas que competen a los otros dos poderes o a la otra Cámara del Congreso.

3.- Plazos para presentar el dictamen ante el Pleno.

No hay plazo predeterminado. Si un proyecto de ley es particularmente apremiante, se puede considerar de inmediato. Otros pueden esperar meses o incluso nunca llegan a ser programados.

4.- Ampliación del plazo de dictamen.

No hay plazo predeterminado. Si un proyecto de ley es particularmente apremiante, se puede considerar de inmediato. Otros pueden esperar meses o incluso nunca llegan a ser programados.

5.- Voto particular y dictamen de minoría.

No existe la posibilidad de formular votos particulares, ni de hacer dictámenes de las minorías en los Comités. Los proyectos de ley o enmienda, y de resoluciones, deben ser aprobados por la mayoría simple del subcomité, y posteriormente, del Comité.

6.- Formas para resolver el rezago legislativo.

No existe un procedimiento o forma para resolver el denominado “rezago

legislativo". No hay plazo predeterminado. Si un proyecto de ley es particularmente apremiante, se puede considerar de inmediato. Otros pueden esperar meses o incluso nunca llegan a ser programados.

f) Sesiones en el Pleno

1.- Normatividad que regula las sesiones.

Cada Cámara expide sus propias Reglas, como ya se dijo antes.

La Constitución establece que la Cámara de Representantes puede elegir su propio presidente. Aunque no es explícitamente exigida por la Constitución, cada presidente ha sido un miembro de la Cámara.

La Constitución no especifica las funciones y atribuciones del Presidente, que en cambio se rige por las normas y costumbres de la Cámara.

Los portavoces tienen un papel tanto como líderes de la Cámara y el líder de su partido, que no necesita ser el partido mayoritario, ya que, en teoría, un miembro del partido minoritario podría ser elegido como presidente con el apoyo de una fracción de los miembros del partido mayoritario.

El "speaker" es el Presidente de la Cámara, pero no preside todos los debates. En su lugar, delega la responsabilidad de presidir a los demás miembros en la mayoría de los casos.

El presidente se sienta en una silla en la parte frontal de la Cámara.

Los poderes del Presidente son muy amplios; un poder importante es el de controlar el orden en que los miembros de la Cámara pueden hablar. Ningún miembro podrá pronunciar un discurso a menos que haya sido autorizado por el Presidente. Por otra parte, el Presidente podrá decidir sobre las "cuestiones de orden", es decir, la objeción formulada por un miembro de que una norma ha sido violada. La decisión está sujeta a apelación ante toda la Cámara.

El Presidente determina los comités que habrán de considerar proyectos de ley, designa a la mayoría de los miembros del Comité de Reglas, y nombra a todos los miembros de los comités. Cuando la Presidencia y el Senado están controlados por un partido diferente al que controla de la Cámara de Representantes, el Presidente puede convertirse de facto en "líder de la oposición." Desde que el Presidente es un funcionario partidista con poder sustancial para controlar los asuntos de la Cámara, la posición se utiliza a menudo para obtener ventajas partidistas.

El Vicepresidente de los Estados Unidos es de oficio Presidente del Senado, con autoridad para presidir las sesiones del Senado, a pesar de que

sólo puede votar para romper un empate. Durante décadas, la tarea de presidir las sesiones del Senado fue uno de los principales deberes del vicepresidente. Desde la década de 1950, los vicepresidentes han presidido pocos debates del Senado. En su lugar, por lo general han presidido sólo en ocasiones ceremoniales, tales como reuniones conjuntas, o en momentos en que un empate en la votación sobre una cuestión importante es anticipado.

La Constitución autoriza al Senado para elegir a un Presidente pro tempore para presidir en ausencia del vicepresidente; el senador más antiguo del partido de la mayoría es habitualmente elegido para servir en esta posición. Al igual que el vicepresidente, el presidente pro tempore no suele presidir el Senado, pero por lo general delega la responsabilidad de presidir a los senadores junior del partido mayoritario, por lo general en bloques de una hora en forma rotativa. Con frecuencia, los senadores de primer año (recién elegidos) se les pide que presidan a fin de que se acostumbren a las normas y procedimientos del cuerpo.

El presidente se sienta en una silla en la parte frontal de la Cámara de Senadores. Las facultades del Presidente del Senado son mucho menos amplias que los del Presidente de la Cámara de Representantes. El presidente solicita a los senadores hablar (por las reglas del Senado, el primer senador que se levanta es autorizado); pronunciarse sobre las cuestiones de orden (Cargos a los senadores por una norma que ha sido violada, sin perjuicio de hacer un llamamiento a toda la Cámara), y anunciar los resultados de las votaciones.

2.- Lecturas.

Ni en la Constitución ni en las respectivas Reglas, se encontró información referente a cuántas lecturas se permiten de los proyectos de ley o enmienda.

3.- Asistencia.

La asistencia de los legisladores se registra con su presencia física en el salón de plenos o "Hall".

4.- Modalidades de quórum.

La mayoría simple de representantes (218 de 435) o de Senadores (51 de 100) forman quórum. En caso de no haberlo, los Presidentes de ambas Cámaras llaman a los ausentes para que asistan al Pleno.

5.- Sanciones a los legisladores por inasistencia a las sesiones.

No se encontró información sobre el particular.

6.- Medidas disciplinarias.

La Constitución permite a la Cámara de Representantes el expulsar a un miembro con el voto de dos terceras partes de los miembros.

En la historia de los Estados Unidos, sólo cinco miembros han sido expulsados de la Cámara:

- 1). En 1861, tres Representantes fueron expulsados por apoyar la secesión de los estados confederados: John Clark Bullock, John William Reid, y Henry Cornelius Burnett;
- 2). Michael Myers fue expulsado después de su condena penal por aceptar sobornos en 1980; y,
- 3). James Traficant fue expulsado en 2002 tras su condena por corrupción.¹⁸³

La Cámara de Representantes también tiene el poder de censurar formalmente o de amonestar a sus miembros; tanto la censura como la amonestación requieren sólo de una mayoría simple, pero no quita del cargo al sancionado.

El Senado puede expulsar un senador por el voto de dos tercios. Quince senadores han sido expulsados en la historia del Senado:

- 1). William Blount, por traición a la patria, en 1797; y,
- 2). Catorce en 1861 y 1862 por apoyar la secesión.

Aunque ningún senador ha sido expulsado desde 1862, muchos senadores han optado por renunciar cuando se enfrentan a procedimientos de expulsión, por ejemplo, Bob Packwood en el año 1995.¹⁸⁴

El Senado también ha censurado y condenado senadores; la censura requiere sólo una mayoría simple y no quita un senador de su cargo.

Algunos senadores han optado por retirarse de sus carreras hacia la reelección en vez de ser censurados o incluso expulsados, como Robert Torricelli en el año 2002¹⁸⁵

¹⁸³ http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._House_of_Representatives

¹⁸⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate

¹⁸⁵ Ídem.

5. Debate en el Pleno.

1.- Norma para el debate.

Al igual que el Senado, la Cámara de Representantes se reúne en el Capitolio de los Estados Unidos en Washington, DC. En un extremo de la sala de la Cámara es una tribuna de la que el “speaker” preside. El nivel más bajo de la tribuna es utilizada por empleados y otros funcionarios. Los asientos de los diputados se organizan en la cámara en un patrón de medio punto y están divididas por un pasillo central de ancho. Por tradición, los demócratas se sientan a la izquierda del pasillo central, mientras que los republicanos se sientan a la derecha, visto desde la silla del presidente. Las sesiones se celebran normalmente los días de semana, las reuniones los sábados y domingos son excepcionales. Las sesiones de la Cámara están abiertas al público, los visitantes deben observar desde una galería las sesiones. Las sesiones se transmiten en vivo en la televisión y transmitidas en línea por C-SPAN.

El procedimiento de la Cámara no sólo depende de las reglas, sino también en una variedad de costumbres, precedentes, y tradiciones. En muchos casos, la Cámara renuncia a algunas de sus normas más estrictas (incluyendo límites de tiempo en debates) por consentimiento unánime. Un miembro puede bloquear un acuerdo de consentimiento unánime, aunque en la práctica, las objeciones son raras. El Presidente hace cumplir las reglas de la Cámara, y puede advertir a los miembros que se desvían de ellos. El presidente utiliza un mazo para mantener el orden. La caja en la que la legislación se coloca para ser considerado por la Cámara se llama “tolva”.

En una de sus primeras resoluciones, la Cámara de Representantes de EE.UU. estableció el Oficina del Sargento de Armas. En una tradición americana adoptada de la costumbre inglesa en 1789 por el primer Presidente de la Cámara, Frederick Muhlenberg, de Pennsylvania.¹⁸⁶

Una maza se utiliza para abrir todas las sesiones de la Cámara. También se usa durante las ceremonias de toma de posesión de todos los Presidentes de los Estados Unidos. Para las sesiones diarias de la Cámara, el Sargento de Armas lleva la maza en procesión hasta la parte frontal de la tribuna del Presidente. Se coloca en un pedestal de mármol verde a la derecha del orador. Cuando la Cámara está en sesión, la maza se mueve a un pedestal junto a la mesa del Sargento de Armas.

¹⁸⁶ Ídem.

La Constitución establece que la mayoría de la Cámara constituye un quórum para poder sesionar. Bajo las reglas y costumbres de la Cámara, el quórum se asume siempre a menos que una llamada a revisar el quórum explícitamente demuestre lo contrario. Las Reglas de la Cámara impiden que un miembro haga una moción de verificar el quórum a menos que una cuestión está siendo sometida a votación; el Presidente no aceptará una moción de orden de no alcanzarse el quórum durante el debate general o cuando una pregunta no es ante la Cámara.

Durante los debates, un miembro sólo podrá intervenir si es autorizado por el Presidente. La Presidencia podrá determinar que miembros autorizar, y por lo tanto puede controlar el curso del debate. Todos los discursos deben ser dirigidos a la Presidencia, con las palabras "señor presidente" o "Señora Presidenta". Sólo el Presidente podrá accederse directamente en los discursos, los demás miembros deben ser contemplados en la tercera persona. En la mayoría de los casos, los miembros no se refieren el uno al otro por su nombre, sino por el estado, mediante distintas formas, tales como "el caballero de Virginia", "la dama distinguida de California", o "mi distinguido amigo de Alabama". A diferencia del Parlamento del Reino Unido, los miembros se refieren el uno al otro como amigos, independientemente de si son miembros del mismo partido.

Hay 448 puestos permanentes en el pleno de la Cámara y cuatro mesas, dos a cada lado. Estas mesas están ocupadas por miembros de la comisión que han traído un proyecto de ley ante el Pleno para su examen y por la dirección del partido respectivo.

2.- Desarrollo del debate sobre los dictámenes.

Antes de que el proyecto llegue al Pleno de la Cámara, el Comité de Reglas normalmente pasa una norma para regular el debate sobre esa medida. Por ejemplo, el comité determina si las enmiendas al proyecto de ley están permitidas.

Una "norma abierta" permite a todas las enmiendas, pero también existe la "regla de cierre", o incluso la prohibición de enmiendas. El debate sobre un proyecto de ley se restringe generalmente a una hora, a partes iguales entre los partidos mayoritarios y minoritarios. Cada lado es dirigido durante el debate por un "jefe de piso", que asigna tiempo de debate para los miembros que deseen intervenir. En los asuntos contenciosos, muchos miembros pueden hablar, por lo que un miembro puede recibir tan sólo un minuto, o incluso treinta segundos, para expresar su opinión.

3.- Alusiones personales o rectificaciones de hechos.

Cuando el proyecto de ley viene a consideración, la Cámara tiene un proceso de debate muy estructurado. Cada miembro que pide la palabra sólo tiene unos minutos, y el número y tipo de modificaciones son por lo general limitados. En el Senado, el debate en la mayoría de los proyectos es ilimitado. Los Senadores pueden hablar de otras cuestiones distintas al proyecto de ley en cuestión durante sus discursos, y cualquier modificación puede ser introducida. Los Senadores pueden usar esto para obstruir los proyectos en cuestión, un procedimiento por el cual un senador demora una votación sobre un proyecto de ley, y por extensión de su intervención, al negarse a dimitir. Una mayoría de 60 senadores pueden romper una obstrucción por la invocación de la clausura, o la cesión de debate sobre el proyecto de ley, y obligando a un voto. Una vez que el debate ha terminado, por los votos de la mayoría simple se aprueba el proyecto.

4.- Reservas sobre los dictámenes aprobados.

No se encontró información al respecto.

5.- Mociones en el debate.

Una cuestión de orden se puede plantear en cualquier etapa del procedimiento, salvo que el Senado vaya a votar o verificar la presencia de quórum, y será decidida por el Presidente, sin debate, sin perjuicio de un recurso de casación ante el Senado. Cuando una apelación se hace, cualquier pregunta posterior de orden que pueda surgir antes de la resolución de dicho recurso será decidido por el Presidente, sin debate, y todo recurso, se decidirá de una vez, y sin debate, y cualquier recurso puede ser establecido sobre la mesa sin perjuicio de la propuesta en espera, y acto seguido se llevará a cabo la comunicación de la decisión del Presidente.

El Presidente podrá someter cualquier cuestión de orden para la decisión del Senado.

6. Votación en el Pleno.

1.- Procedimiento en las votaciones.

Cuando el debate concluye, el proyecto en cuestión es sometido a votación. En muchos casos, la Cámara vota de viva voz, el Presidente somete la pregunta, y los miembros responden ya sea "Sí" (a favor de la moción) o "no" (en contra de la moción). El oficial que preside anuncia el

resultado de la votación a viva voz. Un miembro, sin embargo, puede impugnar la apreciación de la Presidencia y la "solicitud de los síes y noes" o "pedir votación registrada." La solicitud sólo podrá concederse si la moción es apoyada por una quinta parte de los miembros presentes. Algunos votos se registran siempre, como los que se emiten en el presupuesto anual.

La Cámara puede votar de tres maneras. En primer lugar, la Cámara podrá votar por el soporte electrónico, los miembros utilizan una tarjeta de identificación personal para registrar su voto en una de las 46 mesas de votación en la Cámara. Los votos se emiten generalmente por el dispositivo electrónico.

En segundo lugar, la Cámara podrá llevar a cabo una votación con tarjetas de colores: verde para "Sí", rojo para "No"; y, naranja para "Presente" (es decir, abstención). Este sistema de votación se utiliza sólo cuando el sistema informático se descompone.

Por último, la Cámara puede llevar a cabo una votación nominal. El Secretario lee la lista con los nombres de los miembros de la Cámara, cada uno de los cuales anuncia su voto cuando su nombre se pronunciado. Este procedimiento está reservado para las votaciones formales (como la elección de un Presidente), debido al tiempo consumido por llamar a más de cuatrocientos nombres.

Votar tradicionalmente tiene una duración de quince minutos, pero puede extenderse si el liderazgo de los grupos parlamentarios así lo dispone. Por ejemplo, la votación en el año 2003, sobre el beneficio de medicamentos recetados fue abierta durante tres horas, de 3:00 a 6:00 am, para recibir cuatro votos adicionales, tres de los cuales eran necesarios para aprobar la legislación. La votación de 2005 sobre la Acuerdo Centroamericano de Libre Comercio estaba abierta por una hora, de 11:00 pm a la medianoche. En octubre de 2005 la votación para facilitar la construcción de refinerías se mantuvo abierta durante cuarenta minutos.

Los Presidentes de las Cámaras podrán votar igual que los otros miembros. No pueden, sin embargo, votar dos veces en el caso de empate.

2.- Casos de mayoría calificada.

Respecto a las enmiendas constitucionales, se requiere el voto aprobatorio de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de cada una de las dos Cámaras del Congreso, así como su

ratificación por una mayoría de las tres cuartas partes de las legislaturas locales.¹⁸⁷

3. Observaciones del Ejecutivo y publicación de la Ley o Decreto.

1.- Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones.

Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprueba lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, en la cual también será estudiado nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos estos casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se inscribirán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de un plazo de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones, impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.

2.- Procedimiento cuando el Ejecutivo no publica una ley aprobada.

Si el Presidente no firma ni devuelve el proyecto de ley dentro del límite de diez días, el proyecto se convierte en ley automáticamente, a menos que el Congreso lo haya aplazado durante ese tiempo, evitando así que el Presidente devuelva el proyecto de ley a la Cámara en la cual se originó. En el último caso, el Presidente, no tomando ninguna acción sobre el proyecto de ley hacia el final del período de sesiones, ejercita un "veto de bolsillo", que el Congreso no puede eliminar.

El "veto de bolsillo" consiste en que si el Congreso da por concluido el período de sesiones antes de que expiren los diez días en que el Ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.

Ahora bien, ¿qué constituye exactamente un aplazamiento o suspensión para los propósitos del "veto de bolsillo"? La respuesta es confusa.

¹⁸⁷ WILSON, Op. Cit., p. 110.

3.- Mecanismo del Ejecutivo para publicar una Ley sin aprobación del Legislativo.

No existe tal mecanismo ni en la Constitución ni en las reglas.

Bibliografía

WILSON, Woodrow, *El gobierno congresional: Régimen político de los Estados Unidos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Doctrina Jurídica, número 87, 184 p.

YOUNG, Roland Arnold, *El congreso norteamericano*, traducción de Aníbal Leal, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, colección América en letras, número 34, 223 p.

Páginas web:

www.house.gov

www.senate.gov

<http://www.archives.gov/espanol/dia-de-la-constitucion/la-ratificacion.html>.

<http://www.gao.gov/>

http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_United_States_of_America#Article_I

http://en.wikisource.org/wiki/Additional_amendments_to_the_United_States_Constitution

http://rules.house.gov/RulesRepMedia/file/PDF_112_1/112th-Rules_xml.pdf

<http://rules.senate.gov/public/>

http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._House_of_Representatives

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate

**ELEMENTOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE
LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS.
El caso de Canadá
GONZALO SANTIAGO CAMPOS***

*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Introducción

Canadá heredó de Inglaterra el parlamentarismo y, actualmente, se le considera como una monarquía parlamentaria federal regida por los principios de la Ley Constitucional de 1982. Al ser un país con régimen federal, los poderes se dividen entre el gobierno central y los provinciales.

La Constitución de 1982 toma como base las disposiciones contenidas en la Ley de la Norteamérica Británica de 1867; además, se le incorporó una Carta de Derechos Ciudadanos (*Bill of Rights*) y se eliminó la obligación de someter las leyes aprobadas en Canadá a la ratificación del Parlamento de la Gran Bretaña para poder cobrar plena vigencia.

Asimismo, fueron adicionadas resoluciones sobre derechos de los pueblos indígenas y promoción del desarrollo regional, así como las nuevas reglas para llevar a cabo cualquier reforma al texto constitucional: aprobación del Parlamento federal y de por lo menos siete de las provincias, siempre y cuando representen, en su conjunto, por lo menos al 50% del total de la población nacional.

El poder legislativo en el Canadá está compuesto por dos cuerpos públicos: el Parlamento federal y las legislaturas provinciales. En el caso del Parlamento federal, se integra por la Reina —representada por el Gobernador General—, la Cámara Alta llamada Senado y la Cámara de los Comunes. La Constitución canadiense señala que todos los miembros del Senado serán designados por el Gobernador General a propuesta del Primer Ministro, y el cargo es vitalicio (los senadores nombrados después de 1965 deben retirarse a los setenta y cinco años de edad); se integra —actualmente— por 105 miembros¹⁸⁸, de acuerdo con la siguiente distribución:

¹⁸⁸La Constitución indica que, en ningún caso el Senado podrá exceder de 112 integrantes. Además, toda vez que los senadores son nombrados y no elegidos, su presencia en el Senado no se ve afectada por un cambio en el Parlamento.

Partido	Número de senadores
Conservador	54
Liberal	46
Conservador Progresista	2
Independiente	2
Vacante	1 (Quebec)

Fuente: elaboración propia

En el caso de la Cámara de los Comunes, la presente Legislatura (40ª) se compone de 315 representantes, electos de forma democrática y proporcional a la población de cada provincia, de acuerdo con la siguiente distribución: 107 por Ontario, 77 por Quebec, 12 por Nueva Escocia, 10 por Nueva Brunswick, 16 por Manitoba, 37 por la Columbia Británica, 4 por Prince Edward Island, 28 por Alberta, 14 por Saskatchewan, 7 por Newfoundland (Terranova) y Labrador, 1 por Nunavut, 1 por el territorio de Yukón y 1 por los Territorios del Noroeste.¹⁸⁹ En cuanto a la representación partidista, actualmente la Cámara de los Comunes está dividida de la siguiente manera:

Partido	Número de diputados
Conservador	147
Liberal	78
Bloque quebequense	50
Nuevo partido democrático	38
Independiente	2

Fuente: elaboración propia.

¹⁸⁹Los diputados se identifican por la denominación de su circunscripción y no por su nombre.

I. PARLAMENTO

1. Facultades del Parlamento.

La Reina puede, por y con el consentimiento del Senado y de la Cámara de los Comunes, elaborar leyes para la paz, orden y buen gobierno de Canadá, en relación a todos los asuntos no incluidos en las diferentes materias competencia exclusiva de las legislaturas de las provincias. Las dos cámaras del Parlamento de Canadá ejercitan sucesivamente sus facultades en los siguientes temas:

1. La deuda y propiedad pública.
2. Regulación de Comercio y Abasto.
3. Seguro de desempleo.
4. Tope del dinero por cualquier modo o sistema de tasación.
5. Préstamos de dinero en el crédito público.
6. Servicio Postal.
7. Censo y estadísticas.
8. Milicia, servicio militar y naval, y defensa.
9. El ajuste de provisión para los salarios y bonificaciones para los funcionarios de servicio civil y otros del Gobierno de Canadá.
10. Navegación y embarcación.
11. Cuarentena y establecimiento y mantenimiento de Hospitales Marítimos.
12. Costas y muelles.
13. Ferries entre una Provincia y cualquier país extranjero Británico o no, o entre las Provincias.
14. Nivel de cambio y acuñación.
15. Banca, incorporación de Bancos e impresión de papel moneda.
16. Bancos de depósito.
17. Pesos y medidas.
18. Documentos de cambio y pagarés.
19. Interés.
20. Notariado.
21. Bancarrota e insolvencia.
22. Patentes de invención y descubrimientos.
23. Derechos de autor.
24. Indios y tierras de reservación para los indios.
25. Naturalización y extranjeros.

26. Matrimonios y divorcios.

27. La Ley Criminal, excepto la constitución de las Cortes de jurisdicción Criminal, pero incluyendo el proceso en asuntos criminales.

28. Establecimiento, mantenimiento y administración de las penitenciarías.

2. Sesiones del Parlamento en una sola Asamblea.

La apertura de la Legislatura marca la ocasión, además del inicio de la misma y de la *session*, en que se reúne por primera vez la “Asamblea en Parlamento”, con los tres elementos que la integran, a saber: la Cámara de los Comunes, el Senado y el Soberano o su representante.

Otra ocasión en la cual se reúnen las dos cámaras (pero en este caso puede no asistir el Soberano o su representante), se presenta cuando un jefe de Estado o de Gobierno, acude al Parlamento para hablar ante las dos cámaras en su calidad de representante del país extranjero; esto es, actividades de carácter protocolario.

3. Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

La Cámara de los Comunes es el principal órgano legislativo de Canadá; es en ella donde se inician y aprueban la mayor parte de las leyes; en el caso del Senado, éste puede legislar en cualquiera de las materias *supra* enumeradas, con excepción del gasto público o la imposición de impuestos, facultad exclusiva de la Cámara de los Comunes.¹⁹⁰

El Senado tiene la capacidad de rechazar o enmendar cualquier legislación que se ponga a su consideración, cuantas veces lo considere necesario, ya que ninguna iniciativa puede convertirse en ley si no ha sido aprobada por la también denominada Cámara Alta. Además, tiene el derecho a bloquear un proyecto de ley, excepto en materia constitucional, donde sólo puede retrasar la adopción durante un máximo de 180 días.

En cuanto a la competencia de las provincias, las Legislaturas de cada Provincia pueden legislar exclusivamente sobre las materias que a continuación se enlistan:

¹⁹⁰Ligada a esta facultad exclusiva de la Cámara de los Comunes, se encuentra la denominada “iniciativa financiera de la Corona”, siendo ésta la base del sistema de responsabilidad ministerial y toma la forma de una “recomendación real” (*recommandation royale*). Véase artículo 79 del Reglamento.

- Tasación directa dentro de la Provincia para recaudar una renta de acuerdo a los propósitos provinciales;
- El préstamo de dinero a crédito de la Provincia;
- El establecimiento y la posesión de los funcionarios provinciales y el acuerdo y pago de los Funcionarios Oficiales;
- La administración y venta de tierras públicas pertenecientes a la Provincia y de los recursos maderables y bosques en ella;
- El establecimiento, mantenimiento y administración de las prisiones y reformatorios públicos en y por la Provincia;
- El establecimiento, mantenimiento y administración de hospitales, asilos, instituciones de caridad y de limosneros en y para la provincia, así como de los hospitales de la Marina;
- Instituciones municipales en la Provincia;
- Licencias para tiendas, cantinas, tabernas, subastas y otras con el fin de alcanzar rentas para los propósitos provinciales, locales o municipales;
- La incorporación de compañías con objetos provinciales;
- La solemnización del matrimonio en la Provincia;
- Derechos civiles de propiedad en la Provincia;
- La administración de justicia en la Provincia incluyendo la constitución, mantenimiento y organización de cortes provinciales, ambos de jurisdicción civil y criminal e incluyendo procedimientos en materia civil en esas cortes;
- La imposición de sanciones a través de multas o encarcelamiento por violentar cualquier ley de la Provincia establecida en relación con asuntos dentro de cualquiera de las materias enumeradas en esta sección;
- Generalmente todos los asuntos en materia local o naturaleza privada en la Provincia.

II.COMITÉ PLENARIO

1.Competencia y resoluciones.

El parlamento canadiense no cuenta propiamente con la figura del Pleno, tal y como es concebido en nuestro país; sin embargo, la institución más semejante es el denominado comité plenario (*comité plénier*), el cual, como su nombre lo indica, se compone de todos los miembros de la Cámara de los Comunes, quienes se reúnen en el salón (*salle*) de los Comunes o de

sesión;¹⁹¹ le corresponde, en virtud del Reglamento, examinar los proyectos de ley de créditos y, en ocasiones, por orden especial y con el consentimiento unánime de los diputados, de otros proyectos de ley que se turnan a un comité plenario para examen; además de estudiar cualquier otro asunto reenviado por el Senado. La Presidencia del Comité Plenario es asumida por un Presidente designado para tal efecto –quien también es Vicepresidente de la Cámara– y no por el Presidente de la Cámara.

Cada vez que la Cámara considera necesario estudiar y resolver una cuestión en particular, se crea un nuevo comité plenario. Una vez que el comité terminó sus trabajos, deja de existir; así, durante un período de sesiones, varios comités plenarios pueden ser creados. La reunión de un comité plenario se celebra bajo la presidencia de un Vicepresidente, en su calidad de Presidente de los comités plenarios, o también del Vicepresidente o del vicepresidente agregado de los comités plenarios.

Los comités plenarios tienen funciones de deliberación y no de investigación; contrariamente a los comités permanentes que están habilitados para emprender estudios sobre cuestiones de interés para la Cámara, un comité plenario no puede examinar sino las cuestiones y proyectos de ley que la Cámara decide examinar por medio de esta figura parlamentaria.

2. Período ordinario y número de sesiones.

La Constitución canadiense se limita a fijar la duración máxima de la legislatura (cinco años) y a precisar que el Parlamento se debe reunir al menos una vez al año, generalmente en septiembre; sin embargo, de acuerdo con el artículo 28(2) del Reglamento, en caso de que no se presente ninguna prórroga durante un año entero, los aplazamientos determinados en el propio Reglamento crean tres trimestres distintos: de septiembre a diciembre, de enero a Pascua y de Pascua a junio.

El calendario de trabajos parlamentarios se fija cada año, para ello, el Presidente deposita en la Cámara a más tardar el 30 de septiembre, después de consultar a los líderes de los partidos representados en la Cámara, un calendario para el año que sigue, en el cual se precisan las semanas de sesiones y las pausas parlamentarias, que se llevarán a cabo entre el último lunes de enero y el lunes siguiente al de Pascua.

¹⁹¹Los otros tipos de comités se reúnen, a menudo, fuera de la Cámara mientras ésta se encuentra en sesión.

En el derecho parlamentario de Canadá es necesario distinguir entre *session* y *séance*; el primero es uno de los períodos en que se divide la Legislatura y que incluye, normalmente varias sesiones; así, el período comienza con un discurso de la Corona, en el cual se exponen los motivos de la convocatoria del Parlamento, y termina con una “prórroga” de la *session* o la disolución del Parlamento; la elección “de prorrogar” una *session*, es decir, de cerrar la que está en curso para abrir una nueva, atiende, en realidad, a consideraciones de oportunidad política, o bien, de acuerdo con las prioridades gubernamentales.

En cambio, *séance* es la reunión de alguna de las cámaras durante la *session*, es decir, los trabajos llevados a cabo durante un día calendario; aunque una *séance* corresponde habitualmente a un día, ésta puede durar sólo algunos minutos, o bien, prolongarse sobre un período de varios días, de acuerdo con el orden del día. Así, encontramos “períodos de sesiones” y “períodos de aplazamiento de los trabajos”, de acuerdo con el calendario fijado con base en el Reglamento.

3. Días y horario de las sesiones.

El Reglamento establece que la Cámara debe reunirse a las 11:00 horas del lunes, martes, jueves; el viernes a las 10:00 horas y el miércoles a las 14:00 horas. Una vez que la Cámara inicia su labor, por lo general no concluyen sus trabajos antes de la hora fijada para la clausura, es decir, las 18:30 horas los lunes, martes, miércoles y jueves, y las 14:30 horas del viernes.

Si en las sesiones efectuadas los sábados y/o domingos no se especifica el orden del día, la sesión tendrá el orden y horario señalado para los viernes.

4. Períodos extraordinarios.

Por la propia naturaleza de los períodos de sesiones, es decir, su permanencia pues no existe fecha predeterminada para su conclusión, los períodos extraordinarios, como se conciben en el derecho parlamentario mexicano, no están contemplados. No obstante, en la historia del derecho parlamentario canadiense un número reducido de sesiones han sido denominadas como “sesiones especiales”; desde la óptica procesal parlamentaria dichos períodos de sesiones cumplieron, en su momento, con los requisitos para la apertura y cierre de un período de sesiones ordinario. Cuando el período de “sesiones especiales” sea el primero de la

Legislatura, se debe elegir un Presidente de la Cámara; a continuación se enlistan las sesiones que han sido consideradas como especiales:

Legislatura y período de sesiones	Día de apertura	Último día de sesión
12, 4	18/08/14	22/08/14
17, 1	08-09-1930	22-09-1930
18, 5	07-09-1939	13-09-1939
21, 3	29-08-1950	29-01-1951
22, 4	26-11-1956	18-01-1957

Fuente: *Le Compendium de la procédure parlementaire*.

Como se aprecia en la tabla, las “sesiones especiales” son de corta duración y presentan las siguientes características:

- El Parlamento fue convocado para cumplir con un propósito específico y en cada caso se presentó un Discurso del Trono relativamente corto;
 - Las cinco sesiones designadas específicamente como "especiales" tuvieron lugar durante un período corto de tiempo; además, las “sesiones especiales” fueron convocadas a finales del verano o el otoño, época del año en que la Cámara no solía estar reunida, y
 - La Cámara, en cada uno de los períodos de “sesiones especiales”, aprobó una suspensión temporal de determinados artículos del Reglamento, con el objetivo de agilizar los trabajos parlamentarios.
- Por último, cabe anotar que el artículo 28(3) del Reglamento indica que durante un aplazamiento el Presidente puede solicitar la reanudación de las sesiones, esto es, antes de la fecha establecida para la continuación de los trabajos parlamentarios, siempre y cuando se consulte previamente con el Gobierno y sea por causas de interés público la necesidad de reiniciar las sesiones.

III. LOS COMITÉS Y SUBCOMITÉS

1. Tipos de Comités y Subcomités: características, facultades y tipos de resoluciones.

Como regla general, la Cámara delega en sus comités el estudio detallado de los proyectos de ley y el examen profundo de las políticas y programas del gobierno; por ello, se establece con base en el Reglamento y, en ocasiones, mediante una orden especial de la Cámara, los trabajos específicos de los comités. A continuación serán descritos los diferentes tipos de comités que existen, con excepción del Comité Plenario, el cual ya fue descrito.

Los comités permanentes (*Comités permanentes*), son establecidos por el tiempo que dura una legislatura con la finalidad de analizar los asuntos de particular interés de la Cámara; estos comités se integran por doce diputados. Tienen a su cargo examinar las políticas, los programas y las cuestiones presupuestarias vinculadas con las potestades de los ministerios; sin embargo, la Cámara le confía, en ocasiones, el examen de proyectos de ley o investigaciones especiales.

Las facultades de los comités permanentes, enlistados en el Reglamento, son los siguientes:

- Estudiar las cuestiones que le corresponden a la Cámara;
- Informar a la Cámara de los trabajos realizados;
- Convocar a personas y exigir la elaboración de documentos y expedientes;
- Reunirse en tanto que la Cámara así lo considere y durante los períodos de aplazamiento;
- Mandar se impriman los documentos y los testimonios de sus actividades; y
- Delegar a un subcomité la totalidad o una parte de sus facultades, excepto el de informar a la Cámara.

Según el Reglamento, también los comités permanentes están autorizados para elaborar un estudio y presentar un reporte sobre todas las cuestiones relativas al mandato, la administración y el funcionamiento de los ministerios que se les confía y examinar todos los nombramientos así como los informes que se les remiten permanentemente. Finalmente,

algunos comités permanentes tienen mandatos especiales, los cuales se enumeran en los apartados 3 y 4 del artículo 108 del Reglamento.

Comités legislativos (*Comités législatifs*). El Reglamento prevé la creación de comités legislativos encargados de examinar los proyectos de ley, una vez concluida la etapa de la segunda lectura en la Cámara; se integran con más de quince diputados. A partir de que un Comité legislativo informa a la Cámara del proyecto de ley que le fue asignado, deja de existir. Las facultades de un comité legislativo, mismas que se enuncian en el párrafo 5º del artículo 113 y en el artículo 120 del Reglamento, son:

- Realizar estudios e investigar con relación al proyecto de ley que le es reenviado por la Cámara;
- Hacer reportes del proyecto de ley en cuestión, con o sin enmienda; También puede, excepto cuando la Cámara ordene otra cosa:
- Convocar a personas y exigir la elaboración de documentos y expedientes;
- Reunirse en tanto que la Cámara así lo considere y durante los períodos de aplazamiento,
- Mandar se impriman los documentos y los testimonios de sus actividades; y
- Solicitar los servicios de especialistas y personal técnico necesarios.

Los comités legislativos pueden constituir sólo un tipo de subcomité, el de programa y procedimiento, y se disuelven previa presentación de su informe ante la Cámara.

Los comités especiales (*Comités spéciaux*), que también se denominan “grupos de trabajo”, son constituidos por la Cámara para hacer estudios sobre temas particulares según las necesidades; se crea a cada comité especial según una moción que define su mandato y se componen con no más de quince miembros. Las facultades de un comité especial son determinadas en su orden de creación y, salvo indicación en contrario, no se incluyen las facultades enunciadas en el Reglamento. Al igual que los comités permanentes, los comités especiales pueden solicitar facultades suplementarias por medio de un informe presentado a la Cámara, siempre y cuando tengan la autorización de informar directamente a ella.

Los comités mixtos (*Comités mixtes*) se conforman por representantes de la Cámara de Comunes y del Senado; pueden ser constituidos de conformidad con el Reglamento de cada Cámara (comité mixto

permanente) o en los términos de mociones adoptadas por las dos Cámaras (comité mixto especial); en ambos casos, tienen una composición que refleja la relación entre las dos cámaras. Como un comité mixto sólo existe en virtud de una orden de las dos Cámaras, las facultades que le son conferidas por la Cámara de los Comunes sólo pueden ejercerse cuando el Senado también se las conceda.

Las facultades asignadas a los comités mixtos permanentes por la Cámara son los mismos que le confiere a sus otros comités permanentes; en caso de que alguna de las Cámaras desea constituir un comité mixto especial, debe aprobar una moción que de origen a dicho comité y en primer lugar enumerar las facultades que se le delegan.

Los comités permanentes pueden, si lo desean, delegar sus responsabilidades en subcomités; éstos pueden ser investidos con todas las facultades del comité permanente, incluidas las facultades suplementarias que la Cámara haya concedido al comité permanente, excepto el de informar directamente a la Cámara; asimismo, el comité principal es el que nombra a los miembros de los subcomités. En caso de que las facultades delegadas a un subcomité sobrepasen las que el comité principal puede delegar, este último puede solicitarlos por medio de una petición presentada a la Cámara, o bien, ésta puede aprobar una moción que las asigne directamente.

Los comités especiales pueden constituir subcomités si la Cámara los autoriza, pero los comités legislativos sólo pueden constituir un subcomité, el de programa y procedimiento, denominado comúnmente como “comité de dirección”.

Por último, cabe señalar que todos los comités están autorizados para solicitar los servicios de especialistas y del personal profesional, técnico y de apoyo que consideren necesario para realizar sus actividades. La Cámara puede también, por medio de una orden, investirlos de otros poderes, como el de desplazarse.

Además de los tipos de comité antes descritos, existe el denominado comité de enlace (*Comité de liaison*), el cual está integrado por los presidentes de todos los comités permanentes y de los presidentes o vicepresidentes de los comités mixtos permanentes que existan en la Cámara; es un comité cuya existencia es permanente, pero no se trata de un comité permanente, de acuerdo con el apartado 1º del artículo 107 del Reglamento.

Este comité tiene a su cargo destinar los fondos autorizados por la Oficina de Régimen Interno para las actividades de los comités, se reúne generalmente a puerta cerrada para discutir las cuestiones administrativas y financieras relacionadas con los comités permanentes, y su quórum necesario es de siete miembros (apartado 4º del artículo 107 del Reglamento). También está facultado, con base en el apartado 3º del artículo 107 del Reglamento, para informar a la Cámara periódicamente acerca de la eficiencia de sus comités.

IV. NORMAS Y PROCESOS LEGISLATIVOS

A. Procedimiento Legislativo

a. Programación

1. Organización, modificación y temas distintos del orden del día.

El Reglamento establece que la Cámara debe reunirse a las 11:00 horas del lunes, martes, jueves; el viernes a las 10:00 horas y el miércoles a las 14:00 horas. Una vez que la Cámara inicia su labor, por lo general no concluyen sus trabajos antes de la hora fijada para la clausura, es decir, las 18:30 horas los lunes, martes, miércoles y jueves, y las 14:30 horas del viernes.

La Cámara podrá cambiar los días u horas de sesión por medio de solicitudes especiales. Son diversas las razones por las cuales se realiza una petición al respecto:

- Para cancelar una sesión con la finalidad de que los diputados puedan asistir a una convención política;
- No sesionar en el mismo momento en que se llevan a cabo las ceremonias para conmemorar la muerte de personalidades públicas;
- Cuando toma posesión del cargo un nuevo Gobernador General;
- Para retrasar el inicio de una sesión cuando un dignatario extranjero o jefe, en visita de Estado, acuda para hablar ante las dos cámaras;
- No reunirse en los días establecidos cuando los trabajos puedan esperar; y
- Para sesionar en días en que la Cámara no está obligada a reunirse, incluidos sábados y domingos.

Si en las sesiones efectuadas los sábados y/o domingos no se especifica el orden del día, la sesión tendrá el orden y horario señalado para los viernes.

Ahora bien, las sesiones en la Cámara deben respetar un orden diario que corresponde al desarrollo de los trabajos, de acuerdo con lo prescrito por el Reglamento; así, las “actividades cotidianas de la Cámara” –*activités quotidiennes de la Chambre*– (expresión genérica que no figura en el Reglamento) implican tres actividades o actos que tienen lugar cada día en la Cámara y que son tratadas por separado en el Reglamento. Estos actos son: el “Rezo” (*Prière*)¹⁹², las “Declaraciones de los diputados conforme al artículo 31 del Reglamento” (*Déclarations des députés conformément à l’article 31 du Règlement*) y las “Cuestiones orales” (*Questions orales*).

Al inicio de una sesión (*séanse*) el Presidente da lectura del rezo (parte en francés y parte en inglés), antes del inicio de los trabajos, el Secretario de la Cámara (*Greffier de la Chambre*)¹⁹³ responde “Amen” al final de cada invocación, después el Presidente ordena que se abran las puertas para permitir al público ingresar a las tribunas, ya que antes de finalizar el rezo no se admiten personas en la mismas, ahora dan inicio los trabajos del día. Se puede, sin embargo, discutir a puerta cerrada las cuestiones de control interno u otras antes de permitir el acceso al público en la Cámara.

De acuerdo con el artículo 31 del Reglamento, “un diputado puede obtener la palabra, conforme al artículo 30(5) del Reglamento, para realizar una declaración por no más de un minuto. [El Presidente] puede ordenar a un diputado que regrese a su lugar si, a su consideración, se hace un uso incorrecto del presente artículo”. Entonces, las declaraciones de los diputados ocupan un período diario de 15 minutos, durante el cual los diputados que no son miembros del Gabinete pueden realizar declaraciones sobre cuestiones de interés nacional, regional o local; esta declaración está limitada a un minuto, y la palabra se concede a todos los diputados de manera equitativa.

Poco después de las 14:00 horas los lunes, martes, miércoles y jueves, o las 11:00 horas el viernes, el Presidente pasa a las “declaraciones de los diputados”; hasta las 14:15, los diputados que fueron autorizados por el Presidente pueden hablar del objeto de su solicitud hasta por un minuto. En caso de que el diputado continúe hablando más allá del plazo establecido, el Presidente lo interrumpe para informarle que el tiempo a su disposición

¹⁹²Seguido del himno nacional, solamente el miércoles.

¹⁹³Consejero principal en cuanto al procedimiento y la administración junto al Presidente y a los diputados de la Cámara de los Comunes y Secretario de la Oficina de Control Interno. Es nombrado por el Gobernador en consejo, asume, como el funcionario permanente más alto de la Cámara, numerosas funciones relacionadas con el procedimiento y la administración de la Cámara y sus Comités.

ha concluido; al finalizar este período, el Presidente pasa a continuación a las “cuestiones orales”.

El período de “cuestiones orales” forma parte de toda sesión (*séance*) regular de la Cámara y se llevan a cabo después de las “declaraciones de los diputados”; con base en el párrafo 5º del artículo 30 del Reglamento, tienen una duración de 45 minutos: “a más tardar a las 11:15 horas o a las 14:15 horas, según el caso, la Cámara pasa a las cuestiones orales”.

El Reglamento precisa que las cuestiones deben ser dirigidas a los ministros de la Corona y deben referirse a temas urgentes, aunque se pueden permitir, en ocasiones, plantear cuestiones a Presidentes de Comités con el fin de obtener información relativa a su comité respectivo; además, las cuestiones pueden ser realizadas a un miembro de la oficina de control interno.

A las 15:00 horas los lunes y los miércoles, a las 11:00 horas los martes y los jueves, y a medio día los viernes, la Cámara trata los “asuntos ordinarios” (*affaires courantes ordinaires*) de acuerdo con lo señalado por el Reglamento, a menos que sean retrasadas por un asunto prioritario o establecido en el Reglamento. El Presidente concede la palabra a los diputados que quieran intervenir, para lo cual antes deben hacer saber, por escrito, al Presidente o a un Secretario de la Oficina, su intención de intervenir en los “asuntos ordinarios”.

Como parte de estos “asuntos ordinarios”, se encuentran:

- Depósito de documentos;
- Presentación de peticiones;
- Presentación de reportes de delegaciones interparlamentarias;
- Presentación de reportes de comités;
- Depósito y primera lectura de los proyectos de ley (presentados por el Gobierno, los diputados así como los senadores);
- Mociones;¹⁹⁴
- Declaraciones de Ministros; y
- Cuestiones inscritas en el orden del día (*Feuilleton*).

¹⁹⁴Para que la Cámara tome una decisión sobre un asunto que se le somete, es necesario presentar una moción. Así, las mociones de los diputados sirven para introducir toda clase de cuestiones y toman la forma de resolución u orden, según su intención. Las mociones destinadas a hacer declaraciones de opinión o intención, sin pedir ni exigir acciones al respecto, se consideran como resoluciones. Las mociones cuyo fin es dar instrucciones a comités, diputados o funcionarios de la Cámara o regular las deliberaciones de ésta, se consideran como órdenes una vez que son adoptadas por la propia Cámara.

Además de estos “asuntos ordinarios”, existen otras cuestiones que deben ser atendidas por la Cámara cada semana; por ejemplo, la reunión semanal con el líder de la oposición oficial, que con este motivo puede cuestionar las decisiones del Gobierno.¹⁹⁵

Ahora bien, el denominado “orden del día oficial” (*Feuilleton*) es publicado con el “orden del día de los dictámenes” (*Feuilleton des avis*) cada día de sesión (*séance*) e incluye todas las cuestiones que pueden abordarse durante la sesión en la Cámara.

b. Iniciativa

1. Normatividad y criterios sobre la estructura de los proyectos de ley.

El derecho parlamentario canadiense no establece disposiciones particulares relativas a la estructura que deben tener los proyectos de ley presentados a la Cámara; sin embargo, es preciso indicar que un proyecto de ley se integra por distintos elementos; algunos de ellos son esenciales o fundamentales, como el título, mientras que otros son facultativos, por ejemplo el preámbulo. Los proyectos de ley deben redactarse todos en las dos lenguas oficiales de Canadá; los elementos constitutivos de un proyecto de ley son:

- Número. Cuando se deposita un proyecto de ley en la Cámara, se le asigna un número para facilitar la clasificación y su envío al comité que habrá de examinarlo. Para diferenciar los proyectos de ley depositados en una u otra cámara del Parlamento, se hace preceder el presentado al Senado por la “S” mientras que por una “C” el depositado en la Cámara de los Comunes.
- Título. El título es un elemento esencial del proyecto de ley; un proyecto puede contener dos títulos: un título íntegro y un título abreviado. El título íntegro aparece sobre la página inicial del proyecto de ley, abajo del número asignado al proyecto de ley, y en el encabezado de la primera página del documento; expone en términos generales el objeto del proyecto de ley y debe reflejar correctamente el contenido. El título abreviado sobre todo se utiliza para realizar una cita y no cubre necesariamente todos los aspectos del

¹⁹⁵Debido a que dicha reunión se lleva a cabo el día jueves de cada semana, en la práctica parlamentaria se le denomina “Declaración semanal” o “Declaración del jueves”.

proyecto de ley; generalmente, un proyecto de ley por el que se modifican leyes vigentes no tiene título abreviado.

➤ Preámbulo. El proyecto de ley a veces es acompañado de un preámbulo que expone el objeto y los motivos de la legislación; el preámbulo aparece entre el título íntegro y la fórmula de edición (*formule d'édiction*).

➤ Fórmula de edición (que en nuestro derecho se asemeja a la fórmula para la expedición de las leyes). Es parte esencial del proyecto de ley, ya que precisa a la autoridad en virtud de la cual se establece la legislación. Consiste en un breve apartado que sigue al preámbulo cuando éste existe, y consiste en la siguiente fórmula: "Su Majestad, sobre el dictamen y con el consentimiento del Senado y la Cámara de los Comunes del Canadá, decreta:".

➤ Articulado. Elemento fundamental del proyecto de ley, cada artículo debe expresar sólo una idea, generalmente en una única frase. Los artículos se numeran consecutivamente del principio al final del proyecto de ley y pueden agruparse en partes, secciones y subsecciones. Las ideas conexas a un artículo se agrupan en tantos apartados como sea necesario, bajo un mismo artículo.

➤ Disposición interpretativa. Un proyecto de ley incluye, en algunas ocasiones, una definición jurídica de las principales expresiones empleadas en la ley y explica la aplicación de las mismas.

➤ Disposiciones de entrada en vigor. Una disposición de entrada en vigor puede precisar la fecha a la cual ésta o algunas de sus disposiciones entrarán en vigor o indicar que la entrada en vigor estará determinada por decreto del Gobernador en consejo; generalmente es colocada al final del proyecto de ley, o al final de una sección o parte de la misma. Cuando no existen disposiciones de inicio de vigencia, el proyecto de ley entrará en vigor en cuanto haya sido objeto de la sanción real.

➤ Anexos. Un proyecto de ley puede contener anexos, por medio de los cuales se aportan precisiones esenciales para algunas de sus disposiciones. Existe dos tipos de anexos: aquéllos que incluyen elementos que no pueden transponerse en forma de artículos, por ejemplo los cuadros, los gráficos, las listas y las tarjetas geográficas, y los que reproducen un acuerdo que depende de las prerrogativas del Estado, por ejemplo los tratados y los convenios.

➤ Recomendación real para un proyecto de ley. Los proyectos de ley que suponen cargas para los recursos públicos deben ser objeto de una

recomendación real por el Gobernador General. La recomendación real no forma parte del proyecto de ley, pero debe presentarse de forma separada al principio del texto.

➤ Otros elementos. Hay elementos que forman parte de un proyecto de ley pero que no es necesario aprobar o enmendar, por ejemplo el índice. Los proyectos de ley pueden ser divididos en dos grandes categorías: los de interés público y los de interés privado. En general, los primeros tienen por objeto cuestiones públicas o de interés nacional, mientras que los proyectos de ley de interés privado abordan cuestiones que interesan particularmente a una o más personas, incluidas las personas jurídico-colectivas; por ejemplo, conceder poderes, derechos especiales o suprimir obligaciones.

Entre los proyectos de ley de interés público, están los emanados del gobierno, presentados y firmados por un Ministro y los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, firmados por un diputado. Otra subdivisión de proyectos de ley de interés público consiste en distinguir los proyectos de ley de naturaleza financiera de aquellos que no lo son; sólo un Ministro puede presentar un proyecto de ley de este tipo, cuando implique el gasto de fondos públicos o el establecimiento de impuestos; además, estos proyectos de ley requieren reglas procedimentales suplementarias.

Los proyectos de ley de interés público emanados del gobierno que son depositados en la Cámara se numeran del C-1 al C-200, según el orden en que hayan sido depositados; sin embargo, pueden, bajo el título “Órdenes procedentes del Gobierno”, considerarse en el orden de importancia que elija el Gobierno.

En cuanto a los proyectos de ley de interés público de iniciativa parlamentaria, no pueden estudiarse sino durante el período de una hora consagrada a los asuntos que emanan de los diputados, cuatro horas por semana (los lunes de 13:00 a 14:00 horas, los martes y los jueves de 17:00 a 18:00 horas y los viernes de 14:00 a 15:00 horas), período durante el cual ningún diputado puede hablar más de 10 minutos, salvo el diputado que propone el proyecto de ley, quien puede hablar hasta por 20 minutos. Los proyectos depositados en la Cámara se numeran del C-201 al C-1000, de acuerdo con el orden de presentación, y se abordan en un orden fijado tal y como se establece por el Reglamento, este orden puede ser modificado por consentimiento unánime.

4. Iniciativa popular.

La figura parlamentaria más análoga a la iniciativa popular es el proyecto de ley de interés privado, el cual tiene por objeto eximir a una persona, a un grupo de personas o a una empresa de la aplicación de una ley; el procedimiento previsto en el Reglamento para este tipo de proyectos de ley difiere un tanto de lo previsto para los proyectos de ley de interés público, en que aquéllos se depositan por medio de una petición firmada por los interesados y presentada a la Cámara por el diputado quien es el “patrocinador” (*parrain*).

La mayoría de los proyectos de ley de interés privado se presentan al Senado y de vez en cuando a la Cámara de los Comunes; una vez que se encuentran en la Cámara, se discuten durante la hora reservada para los asuntos que emanan de los diputados. Además, los agentes parlamentarios¹⁹⁶ son autorizados para promover estos proyectos de ley y buscar “patrocinadores” (*parrains*).

Está prohibido a los diputados ser agentes parlamentarios o actuar como “patrocinadores” (*parrains*) a través de una remuneración. La petición debe ser reportada favorablemente por el “examinador de peticiones” o por el comité permanente de privilegios y de elecciones; el “patrocinador” debe entregar al Secretario de la Cámara, a más tardar el primer día del período, un ejemplar impreso de la proposición de ley prevista. En caso de que la propuesta sea aprobada, el proyecto de ley de interés privado es depositado, se tiene como leído una primera vez e impreso, y su segunda lectura será fijada.

c. Trabajo en Comités

1. Normas para el trabajo en Comités.

Los comités están, por regla general, sujetos a las mismas prescripciones establecidas para la Cámara, o sea al Reglamento, los precedentes y los usos parlamentarios. El Reglamento establece que algunas reglas de la Cámara no le son aplicables a los comités (por ejemplo, las relacionadas con la elección de un presidente, el apoyo de las mociones, el límite del número de intervenciones y la duración de los discursos).

¹⁹⁶Personas que se dedican a promover proyectos de ley de interés privado o a oponerse a los mismos. Los agentes deben obtener la autorización del Presidente y deben respetar las normas, las órdenes y los usos del Parlamento.

No obstante, cabe recordar que no existe disposición que prohíba a un comité a exigir el apoyo de las mociones o a limitar el número de intervenciones de sus miembros; el Reglamento es generalmente flexible. Los comités pueden conformar o establecer sus propias reglas y restricciones, en la medida que no vayan más allá de los poderes básicos que le haya delegado la Cámara.

Las reglas de la Cámara y de los comités implican algunas diferencias fundamentales. Así, las decisiones del Presidente de la Cámara se toman sin apelación, contrario al caso de los presidentes de comité, ya que por medio de una moción que no puede ser objeto de un debate, los miembros de un comité pueden apelar una decisión de su Presidente y cambiarla si así lo considera la mayoría.

Por otra parte, los comités no están facultados para pronunciarse sobre una cuestión de privilegio parlamentario¹⁹⁷, pues es a la Cámara a quien le corresponde hacerlo. El comité puede simplemente determinar si las alegaciones relacionadas al privilegio se llevarán ante la Cámara.

Generalmente, las mismas reglas y usos parlamentarios se aplican para el estudio de las mociones y enmiendas, son empleadas en la Cámara y en los comités; sin embargo, en los comités las mociones pueden ser presentadas sin previo aviso, pues en caso de haber quórum una moción puede ser admitida y sometida a votación y sólo los miembros oficiales de un comité pueden presentar una moción.

El subcomité de programa y de procedimiento (comúnmente llamado “comité de dirección”) se reúne por convocatoria del Presidente, con el objetivo de establecer los futuros trabajos que recomendará al comité. Cuando el comité determina el calendario de sus sesiones, el Secretario envía un dictamen de convocatoria a los miembros del comité y todas las personas afectadas.

2. Calendario de reuniones.

El Reglamento autoriza a los comités permanentes para sesionar mientras la Cámara está reunida y durante sus períodos de receso; sin embargo existen algunas restricciones. Así pues, ningún comité permanente puede reunirse al mismo tiempo que un comité legislativo encargado de analizar

¹⁹⁷Los privilegios parlamentarios son concedidos a los diputados para permitirles llevar a cabo sus responsabilidades parlamentarias. El privilegio incluye la libertad de palabra ante la Cámara de los Comunes y en Comité, la protección contra detenciones en acciones civiles, la exención del servicio de juramento y de la obligación de dar prueba y, en general, la protección contra la obstrucción y la intimidación.

un proyecto de ley emanado de un ministerio u organismo sujeto al mandato del comité permanente. Durante las reuniones que coincidan con las horas de sesión de la Cámara, se debe dar prioridad a las sesiones de los comités legislativos, pero durante los aplazamientos de la Cámara, tienen prioridad las sesiones de los comités permanentes y especiales.

El público y los medios de comunicación pueden generalmente asistir a las sesiones de los comités, pero si un comité decide deliberar en privado, puede tener una sesión a puerta cerrada. Los comités tienen habitualmente este tipo de sesiones cuando estudian cuestiones administrativas, como una propuesta presupuestaria, la contratación de personal o cuando redactan un informe. Normalmente, los diputados que no forman parte de un comité son autorizados para asistir a las sesiones a puerta cerrada, a menos que el comité se oponga.

Para poder realizar sesiones fuera del Parlamento, un comité debe tener la autorización de la Cámara, así como los fondos necesarios para cubrir sus gastos. La autorización de la Cámara se obtiene de diversas maneras: por medio de una orden de devolución inicialmente atribuida al comité, de una orden especial negociada con los líderes parlamentarios y adoptada por la Cámara o por un informe que los comités sometan a consideración de la Cámara y que sea aprobado por ésta.

Los comités que se reúnen oficialmente en Canadá publican generalmente un acta de sus deliberaciones; sin embargo, cuando los comités se desplazan al extranjero, no llevan a cabo sesiones oficiales y tampoco publican actas de sus trabajos.

3. Quórum.

En principio, mientras no se alcance el quórum, un comité no puede comenzar sus deliberaciones; no obstante, al adoptar una moción para tal efecto, los miembros de un comité pueden autorizar al Presidente a celebrar reuniones y a hacer imprimir los testimonios en ausencia de quórum.

El párrafo 1º del artículo 118 del Reglamento define al quórum como la mayoría de los miembros de un comité permanente, especial o legislativo, incluido el Presidente. En los casos de comités mixtos, el número de miembros que constituyen el quórum es determinado por la Cámara en consulta con el Senado; no obstante, mientras el comité no haya recibido instrucción a este respecto, su quórum equivaldrá a la mayoría de miembros del Senado y de la Cámara.

4. Características del debate en Comités.

Los miembros de un comité pueden tomar la palabra las veces que lo deseen, a reserva de las normas y directivas adoptadas por el comité a este respecto; así, un comité puede decidir limitar la duración del análisis de un proyecto de ley adoptando una moción en este sentido; dicha moción puede discutirse y modificarse. Un comité también puede adoptar el equivalente de una moción de atribución del tiempo previendo la duración de examen de cada disposición o determinando el vencimiento, a una determinada hora o en una determinada fecha, del estudio de un proyecto de ley; asimismo, la Cámara puede adoptar una moción para limitar el examen de un proyecto de ley en comité.

Un comité al cual fue devuelto un proyecto de ley, generalmente lleva a cabo audiencias públicas; en la práctica de tales audiencias, el primer testigo que se presenta es el diputado o el Ministro responsable del proyecto de ley (o el Secretario parlamentario de Ministro); además, otros testigos pueden ser invitados a expresar su opinión sobre el proyecto de ley: particulares, expertos o representantes de organismos que serían afectados por la medida legislativa. Los miembros del comité pueden interrogar uno por uno a estos testigos; durante esta etapa, el debate es abierto, y se refiere en principio al contenido general del proyecto de ley.

Una vez que han sido escuchados los testigos, el comité pasa al estudio del proyecto de ley artículo por artículo, y es en esta etapa que sus miembros pueden proponer reformas. Durante el estudio artículo por artículo, el Ministro responsable o su Secretario parlamentario puede comparecer de nuevo para dirigirse al comité o responder a sus cuestionamientos. Los funcionarios del Ministerio se pondrán a disposición del comité, con el objetivo de explicar o aclarar algunos aspectos complejos o técnicos del proyecto de ley.

Cuando un comité estudia un proyecto de ley artículo por artículo, el Presidente pone cada uno de los artículos a discusión, en el orden establecido; los miembros del comité pueden plantear preguntas sobre lo señalado en un artículo o discutir una de sus partes, incluso si no proponen reformas. En caso de que todas las partes de un proyecto de ley hayan sido votadas en su totalidad, entonces el proyecto de ley se presenta en su integridad a la aprobación del comité, y una vez aprobado el proyecto de ley, o aceptado en su forma modificada, el Presidente pide al comité autorización para informar a la Cámara.

Una vez que el comité terminó el análisis artículo por artículo de un proyecto de ley, se presenta el proyecto a la Cámara (en su forma original o modificada); además, el informe presentado ante la Cámara debe contener el texto exacto de las reformas aprobadas. Si el número de reformas establecidas por el comité lo justifica, éste pide generalmente la reimpresión del proyecto de ley como copia de trabajo que sirve a la etapa del informe.

5.Participación de terceros, funcionarios públicos o particulares, en las reuniones de las Comités.

Para informarse sobre las cuestiones que se analizan, un comité puede invitar a las partes interesadas para presentarse a testificar ante él o a presentar pruebas. Pero en razón de las dificultades de tiempo el comité no puede atender a todos los particulares y grupos que desean hacerse escuchar, el comité de dirección examina habitualmente la lista de los eventuales testigos y presente a todos los miembros del comité una recomendación a este respecto; entonces determina quienes serán invitados a comparecer.

Los testigos reciben la protección de la Cámara así como los testimonios que presenten ante un comité; está, por otra parte, permitido a un comité exigir de un testigo que preste juramento o que haga una declaración solemne; el uno o la otra pueden, cuando proceda, ser recibidos por el Presidente o el Secretario del comité. También un comité puede, a su discreción, autorizar a un testigo hacerse acompañar de un consejero; además, al momento de su comparecencia ante un comité, un testigo puede declarar en una u otra de las lenguas oficiales.

Los funcionarios que comparezcan ante un comité lo hacen a título de representantes de su Ministro y deben atender a las instrucciones de este último; probablemente no puedan responder algunas cuestiones, como son: dictámenes confidenciales proporcionados al ministerio, los asuntos personales de particulares o privados de empresas o los temas establecidos con el carácter de información secreta, cuestiones que son objeto de negociaciones delicadas entre distintos Gobiernos y algunos asuntos en instancia sub-judicial.

Cuando un comité necesite el testimonio de una persona que haya invitado a comparecer pero ésta se niegue, el comité puede, en términos del Reglamento, emitir una orden de comparecencia; el testigo que se

rehusé a comparecer después de emitida una orden o a responder los cuestionamientos, podría ser objeto de un informe ante la Cámara.

6. Votación en Comités.

La votación en comités se lleva a cabo levantando la mano para hacer constar el número de diputados que están a favor o en contra de una moción, sin embargo en el acta se omite el nombre de cada diputado y el sentido de su voto.

d.Dictamen

1. Proceso de dictaminación.

Para poder presentar una propuesta de fondo a la Cámara, por regla general es necesario emitir un dictamen de moción, eso permite informar a los diputados y a la Cámara y con ello evitar tener que examinar de improviso alguna cuestión. En la mayoría de los casos, los dictámenes de mociones deben presentarse por escrito; además, los dictámenes de mociones escritos se refieren a cuestiones de fondo, es decir, mociones autónomas que no dependen de otro asunto sometido al estudio de la Cámara. Otras disposiciones prevén dictámenes de mociones otorgados simplemente de manera oral durante una sesión, pero existen también otros tipos de mociones que no exigen ningún dictamen, por ejemplo las mociones dilatorias.¹⁹⁸

2. Plazos para presentar el dictamen ante el Pleno.

Según el tipo de moción y la persona que lo presenta será el plazo para el dictamen, el cual puede variar de una hora a dos semanas; también es posible presentar más de un dictamen sobre el mismo tema (excepto para los asuntos presentados por los diputados); la mayoría de las mociones de fondo exigen un dictamen escrito. Los diputados deben firmar los dictámenes que aparecerán en el orden del día de los dictámenes con el fin de impedir el uso no autorizado de su nombre.

Se considerará un dictamen transmitido por fax o correo electrónico como una señal de las intenciones del diputado, pero para ser publicado en el orden del día de los dictámenes, deberá ir seguido del dictamen oficial

¹⁹⁸Como su nombre lo indica, las mociones dilatorias tienen como finalidad retrasar (dilatar) un procedimiento de la Cámara, pero también pueden ser empleadas para acelerarlo. Generalmente son empleadas por el Gobierno y la oposición.

que llevará la firma original del diputado. Los diputados también pueden transmitir sus dictámenes por vía electrónica, en un sitio Web protegido cuyo uso exclusivo del diputado; este servicio les permite, así como al personal autorizado, presentar confidencialmente y bajo forma electrónica, los dictámenes que quieren hacer publicar en el orden del día, lo que equivale a entregar el texto firmado a la Dirección de los Diarios.

Por regla general, no se solicita dictamen para las mociones subsidiarias, es decir, que dependen de otro asunto sometido a la Cámara, o para las mociones privilegiadas, como las reformas y las mociones de sustitución. Otras mociones no exigen tampoco dictámenes debido a los usos de la Cámara o en virtud de una disposición expresa del Reglamento; entre las mociones que no exigen un dictamen, podemos encontrar: de segunda o tercera lectura de un proyecto de ley, aplazamiento de la Cámara y del Gobierno para suspender normas con el fin de abordar una cuestión urgente.

Un dictamen escrito debe ser presentado en 48 horas en los siguientes casos:

- i. La presentación de un proyecto de ley, una resolución o un comunicado (adresse)¹⁹⁹; la creación de un comité o la inscripción de una cuestión en el orden del día;
 - ii. Mociones de oposición llevadas a cabo durante los días designados;
 - iii. Los dictámenes que se opongan a toda modificación del Presupuesto de los gastos durante el período de los subsidios que concluye el 23 de junio;
 - iv. Las mociones de reforma presentadas en la etapa de análisis de un proyecto de ley aunque no se haya realizado la segunda lectura;
 - v. Las mociones de aprobación de un informe de comité;
 - vi. Las mociones de aprobación de los créditos provisionales, del presupuesto principal de los gastos y presupuestos suplementarios, o las mociones destinadas a restablecer un rubro del presupuesto; y
- Las mociones provenientes de los diputados.

¹⁹⁹Mensaje oficial dirigido a la Corona para expresar una opinión o un deseo de la Cámara o realizar una solicitud. La felicitación dirigida a la familia real y las solicitudes de elaboración de documentos que caen bajo los auspicios de la Corona se llevan a cabo por medio de comunicados. En algunos casos, los comunicados pueden ser adoptados en conjunto por ambas cámaras del Parlamento.

Algunos asuntos exigen un dictamen en un plazo de 24 horas; en caso de que el dictamen se haga oral durante la sesión en la Cámara, la moción puede estudiarse en la siguiente sesión. Se debe realizar un dictamen escrito en un término de 24 horas en caso de:

- i. Mociones que se refieren a reformas a un proyecto de ley presentadas por el Senado;
- ii. Mociones de reformas a un proyecto de ley presentadas en la etapa del informe, después de la segunda lectura; y
- iii. Dictámenes que se opondrán a un rubro del presupuesto de gastos, excepto en los dictámenes presentados durante el período de subsidios que se terminan el 23 de junio.

Asimismo, se exige un dictamen oral de 24 horas para los siguientes supuestos:

- i. Las mociones de cierre; y
- ii. Las mociones para determinar tiempo límite para realizar el estudio de un proyecto de ley, cuando los representantes de los partidos no llegan a un acuerdo.

Finalmente, los diputados deben presentar un dictamen escrito en menos de una hora al Presidente en dos situaciones; cuando desean:

- Plantear en el transcurso de la sesión una cuestión de privilegio relativa a un asunto que no se deriva de las deliberaciones de la Cámara; y
- Solicitar permiso para presentar una moción de aplazamiento de la Cámara con el fin de discutir “un asunto determinado e importante cuyo estudio requiere atención urgente” (solicitud de un debate urgente).

En el caso de los comités, el Reglamento no prevé que las mociones propuestas en comité deban ir precedidas de un dictamen, pero, para equilibrar mejor su carga de trabajo y hacer un uso eficaz de su tiempo, los comités consideran a veces útiles adoptar normas relacionadas con los dictámenes. Éstos permiten a los miembros de los comités tener tiempo de reflexionar sobre las mociones propuestas en vez de examinarlos

directamente sin advertencia, con ello también se evita que una o varias reuniones previstas estén paradas indebidamente.

Si los comités adoptan este tipos de normas, deben tener en cuenta las clases de moción que deben ir precedidas de un dictamen, la forma en que los dictámenes deben emitirse (oralmente o por escrito, según el caso) y el destinatario de los dictámenes (el Presidente o el Secretario, dependiendo del asunto). También deben determinar la forma en que los otros miembros del comité se informarán de la moción propuesta, ya que los comités no tienen orden del día de los dictámenes.

3. Orden y contenido del dictamen.

Por lo que hace al análisis de un proyecto de ley, el examen en comité se realiza línea por línea y palabra por palabra; es en esta fase que los diputados tienen la primera, y quizá por única vez, la ocasión de modificar sus disposiciones. Una vez que el comité enmendó y adoptó el proyecto de ley, lo devuelve a la Cámara bajo su forma modificada. Cuando se devuelve un proyecto de ley a un comité, es el propio proyecto de ley que constituye la orden de devolución. Un comité encargado del estudio de un proyecto de ley puede informar con o sin enmiendas, pero no puede incluir comentarios o recomendaciones en su informe.

La segunda lectura permite establecer el alcance del proyecto de ley, así como los medios que deben tomarse en cuenta para lograr los objetivos generales. Un proyecto de ley puede devolverse a un comité antes de la segunda lectura, lo que genera mayor lentitud en el proceso de enmienda.

Si el proyecto de ley ya fue objeto de una segunda lectura, el comité es vinculado con la decisión de la Cámara de aprobar la enmienda, pero no cuando el comité examine un proyecto de ley que aún no haya pasado a la etapa de segunda lectura. Habida cuenta de los extensos poderes de los que gozan los comités permanentes, con base en el parágrafo 2º del artículo 108 del Reglamento, pueden realizar recomendaciones a la Cámara con relación a un proyecto de ley que se les confió, a través de un informe distinto por separado.

e. Sesiones en Comité Plenario

1. Normatividad que regula las sesiones.

Las normas aplicables al trabajo de los comités plenarios son menos formales que las que se aplican a las sesiones de la Cámara; por ejemplo,

según el párrafo 1º del artículo 101 del Reglamento, los diputados pueden intervenir más de una vez con relación a una misma cuestión y las mociones no tienen necesidad de apoyarse.

Cuando se trata un proyecto de ley, el Ministro o el Secretario parlamentario responsable se presenta a la vez como testigo y participa en el debate; además, el Ministro puede ser apoyado por uno o dos funcionarios, que se ubican delante del Ministro en la tribuna de la Cámara. Es el único caso donde se autoriza a otras personas que no son los diputados o el personal de la Cámara para estar presentes en la tribuna de la Cámara cuando realiza sus trabajos.

El Reglamento prevé que el Presupuesto principal de los gastos pueda examinarse en comité plenario; así, a más tardar el 1 de mayo, el líder de la Oposición oficial, previa consulta con los líderes de los otros partidos de oposición, puede emitir dictamen de una moción con el objetivo de regresar el estudio del presupuesto, realizado por un máximo de dos Ministerios u organismos, a un comité plenario. Los comités plenarios deben concluir el examen de los presupuestos a más tardar el 31 de mayo.

Por último, el comité plenario sirve a los debates exploratorios, propuestos por el Gobierno para solicitar la opinión de los diputados sobre algunos aspectos de su política; la mayoría de las disposiciones aplicables en ese caso son análogas a las normas de los comités plenarios ordinarios, sin embargo el Presidente de la Cámara puede presidir estas sesiones, y los diputados pueden hacer uso de la palabra durante un máximo de diez minutos, seguido de un período de preguntas y comentarios de diez minutos.

f. Debate en Comité Plenario

1. Norma para el debate.

El debate se produce como parte del proceso de toma de decisiones cuando el Presidente, recibe dictamen escrito de una moción debidamente apoyada, lo presenta a la Cámara en forma de pregunta, para que se tome una decisión; el debate concluye cuando todos los aspectos presentados en la cuestión han sido analizados, la Cámara se pronunciará sobre toda enmienda o modificación de una enmienda, cuando proceda. Es entonces que la cuestión principal, sobre su forma inicial o reformada, es de nuevo propuesta a la Cámara y sometida a votación.

Con las limitaciones establecidas, el debate se articula sobre cierto número de reglas susceptibles de hacer avanzar los trabajos y prevenir todo exceso; en general, estas reglas protegen el derecho de voz de los diputados al mismo tiempo que sirven de parámetro a lo que pueden decirse y por que, también determinan el momento y la duración de la intervención.

No hay más de 16 tipos de mociones que pueden ser objeto de debate, su número poco a poco ha ido reduciéndose durante los años; todas las otras mociones se deciden sin debate o enmienda. La lista de mociones que pueden ser objeto de debate figura en el artículo 67 del Reglamento y comprende las mociones que:

- i. Figuran en el orden del día, salvo disposición contraria señalada en el Reglamento;
- ii. Incorporan una adhesión a un informe de un comité permanente o especial;
- iii. Se refiera a la cuestión previa;
- iv. Verse sobre la segunda lectura de un proyecto de ley y la devolución de este proyecto de ley a un comité permanente, especial o legislativo, o a un comité plenario de la Cámara;
- v. Destinado al estudio de toda reforma propuesta en la etapa del informe de un proyecto de ley presentado por un comité permanente, especial o legislativo;
- vi. Relativo a la tercer lectura y a la aprobación de un proyecto de ley;
- vii. Relacionado con el estudio de las enmiendas establecidas por el Senado a los proyectos de leyes de la Cámara de los Comunes;
- viii. Destinado a una conferencia con el Senado;
- ix. Concerniente al aplazamiento de la Cámara para llevar a cabo el debate de un asunto de importancia pública urgente;
- x. Implica la toma en consideración de un orden de los ingresos y gastos (Presupuesto);
- xi. Conlleva la toma en consideración de toda moción relativa al estudio de los subsidios;
- xii. Se refiera a la adopción en comité plenario de toda moción, artículo, párrafo, preámbulo o título sometido a estudio;
- xiii. Respecto del establecimiento de un comité;
- xiv. Relativo a la devolución a un comité de un informe o de un estado depositado en la Oficina de la Cámara;

xv. Verse sobre la suspensión de todo artículo del Reglamento, salvo disposición contraria; y

xvi. Todas las otras mociones, presentadas durante los trabajos ordinarios, necesarias para la observación del decoro, el mantenimiento de la autoridad de la Cámara, el nombramiento o la conducta de sus funcionarios, la administración de sus asuntos, la disposición de sus trabajos, la exactitud de sus archivos y la fijación de los días en que celebran sus sesiones así como de las horas en que se inician o se concluyen.

2. Desarrollo del debate sobre los dictámenes.

Todos los diputados que se levanten para atraer la atención del Presidente y a quienes les conceda la palabra, pueden intervenir en el debate; a pesar de los numerosos convenios y acuerdos destinados a asegurar la participación de todos los partidos en el debate, es el Presidente quien determina, en última instancia, el orden de las intervenciones.

Por regla general un diputado no puede tomar la palabra por dos ocasiones en el curso de un mismo debate; no obstante, dos casos figuran como excepción: cuando un diputado desea dar explicaciones sobre declaraciones que hizo en su primer discurso y que fueron mal informadas o mal comprendidas, puede hablar dos veces; en segundo lugar, el autor de una moción de fondo o de una moción en segunda lectura puede intervenir al último en un debate, en virtud de su derecho de replica; al darle la palabra al diputado que hace uso de este derecho, el Presidente informa a la Cámara que el segundo discurso del diputado cierra el debate.

El Reglamento limita la duración de los debates sobre algunos temas así como la duración de las intervenciones asignada a cada diputado o Ministro; el Reglamento prevé así diversos métodos a los cuales el Gobierno puede recurrir para imponer un límite a los debates: la regla de cierre (aplicable a toda moción) y aquella que prevé la atribución de un período de tiempo (aplicable a todo proyecto de ley).

El Gobierno debe emitir un dictamen oral de 24 horas por toda moción destinada a poner fin a un debate de la Cámara; este dictamen puede ser presentado el mismo día dónde se presenta la moción que es objeto del debate, siempre y cuando el debate sobre la moción ya haya iniciado. La moción de cierre (el debate no ha sido aplazado) no puede presentarse si el debate sobre la cuestión en la Cámara ha sido aplazada al menos una vez; es más, la moción de cierre no puede ser objeto de debate y se propone

inmediatamente antes de la llamada del orden del día que implica la reanudación del debate aplazado.

Cuando un Ministro propone el cierre, el Presidente somete inmediatamente la cuestión a votación; si la votación es positiva, el debate sobre la moción que es objeto del cierre se reanuda. Sin embargo, esta vez es sometido a dos restricciones que no se aplican a los debates en general: a) ningún diputado puede tomar la palabra más de una vez ni hablar durante más de 20 minutos; b) ningún diputado puede pedir la palabra después de la 1 de la mañana. Cuando el último participante habla, el Presidente somete a votación todas las cuestiones necesarias para disponer de la moción, incluidas toda reforma o modificación a una reforma.

Ahora bien, las tres condiciones en virtud de las cuales el Gobierno puede proponer como atribuir el tiempo de palabra son precisadas en el artículo 78 del Reglamento. Así, este artículo establece un mecanismo que permite limitar la duración de las deliberaciones sobre un proyecto de ley por medio de mociones que se denominan generalmente “de atribución de tiempo”. El artículo precisa los distintos tipos de restricciones que se aplican a la atribución de tiempo en función del grado de acuerdo entre los representantes de todos los partidos.

En el párrafo 1º se determina que los representantes de todos los partidos lleguen a un acuerdo para asignar un período a los debates de una o la totalidad de las etapas en el análisis de un proyecto de ley de interés público; la moción debe ser propuesta por un Ministro de la Corona, no requiere ningún dictamen y se presenta normalmente bajo la denominación “Mociones” de los asuntos ordinarios. Además, la moción no puede ser objeto de ningún debate ni reforma y la Cámara se pronuncia inmediatamente al respecto. El tiempo asignado puede establecerse en “días” o en “horas” y no es necesario que el debate sobre la etapa en cuestión del proyecto de ley haya comenzado.

Aunque estas mociones no pueden, por regla general, contemplar más de una etapa de estudio, el párrafo 2º del artículo 78 estipula que es posible recurrir a una única moción para las etapas del informe y de la tercera lectura, con tal que esta moción tenga en cuenta las restricciones impuestas por el artículo 76.1 (relativas a los casos donde las decisiones relacionadas con estas dos etapas deben tomarse en sesiones distintas). La moción no puede ser objeto de un debate y, por lo tanto, de enmiendas; debe por otra parte someterse a votación inmediatamente; además, las deliberaciones detenidas por la propuesta de una moción de atribución de tiempo,

solicitada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º, se consideran aplazadas.

En caso de que no pueda llegarse a un acuerdo con base en los apartados 1º y 2º del artículo 78, el párrafo 3º del mismo precepto prevé que el Gobierno puede proponer el horario de su elección a reserva de las restricciones previstas en el artículo 78(2); las mociones presentadas en los términos del apartado 3º están sujetas a las siguientes restricciones: a) un dictamen por el que se indica que un acuerdo no pudo concluirse y que el Gobierno tiene la intención de proponer la atribución del tiempo de palabra debe haber sido presentado oralmente en una sesión anterior; b) el tiempo asignado a una etapa cualquiera del estudio no puede ser menor de un día de sesión y el derecho de ajustarse al parágrafo 10 del artículo 76 del Reglamento; y c) la moción es sujeta a debate de acuerdo a las condiciones previstas en el apartado 2º del artículo 78 del Reglamento.

Por último, existe la posibilidad de llevar a cabo un debate urgente; así pues, el diputado que desea que la Cámara discuta un asunto urgente comienza por pedir la autorización para proponer el aplazamiento de la Cámara; el Presidente debe decidir si el asunto debe presentarse inmediatamente a la atención de la Cámara (se trata aquí de la urgencia del debate y no de la urgencia de la cuestión planteada).

Todos estos procesos se regulan, en sus diferentes etapas, por un determinado número de reglas y de condiciones particulares; al principio, el diputado debe presentar al Presidente un dictamen escrito de su proyecto de moción al menos una hora antes de abrir la Cámara; una moción de aplazamiento para un debate de urgencia no puede proponerse hasta después de los asuntos ordinarios.

El Presidente considera en primer lugar si la cuestión planteada tiene el carácter de verdadera urgencia; también toma en cuenta la importancia y la especificidad del asunto, es decir, si la medida se refiere a las responsabilidades administrativas del Gobierno o podrían formar parte del ámbito de la acción ministerial y la probabilidad de que la cuestión sea discutida próximamente en la Cámara de otra manera.

Entonces, el Presidente determina si la demanda se ajusta a otros criterios; por ejemplo, sólo una moción puede presentarse durante una misma sesión (no obstante, probablemente varias solicitudes se presenten en una misma sesión y el Presidente tenga que elegir entre las que son admisibles). Del mismo modo, la moción no puede referirse sino a un único tema y no puede reanudar un debate que ya tuvo lugar durante la sesión;

no puede referirse a una cuestión de privilegio; tampoco puede tratar una cuestión que debe, normalmente, discutirse por medio de una moción de fondo.

Una vez que la solicitud de debate urgente se aceptó, el Presidente aplaza el debate hasta la hora ordinaria del aplazamiento diario el mismo día, excepto el viernes, donde tiene lugar inmediatamente. No obstante, en todos los casos el Presidente puede prorrogar el debate a una determinada hora de la sesión siguiente. Las intervenciones se limitan a veinte minutos por diputado, seguidos de un período de diez minutos para las preguntas y observaciones, si lo desean, los diputados pueden compartir su tiempo con otros colegas.

Una vez empezado, el debate urgente tiene prioridad sobre todos los demás trabajos; de lunes a jueves, no hay ninguna otra actividad con la cual un debate pueda entrar en conflicto si se tiene el mismo día. Sin embargo, el viernes, un debate urgente desplaza alrededor de dos horas las actividades. El Reglamento prohíbe específicamente que el debate urgente esté detenido por los asuntos que emanan de los diputados o por alguna otra actividad; en todas las demás posibilidades, incluidos los casos de conflicto con otras disposiciones del Reglamento, se confiere al Presidente un poder discrecional para realizar la interpretación de las disposiciones contradictorias.

Si un debate urgente se termina antes de la hora normal de aplazamiento, la moción de aplazamiento es retirada y la Cámara puede reanudar el estudio de las cuestiones previas; en caso de que el debate continúe después de la hora de aplazamiento, la moción no es retirada, se considera adoptada, o bien, el debate termina a medianoche (o a las 16 horas el viernes). También se prevé que el debate pueda prolongarse más allá de medianoche (o de las 16 horas el viernes) de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 del Reglamento.

g. Votación en Comité Plenario

1. Procedimientos en las votaciones.

La votación es la expresión formal de una opinión con el objetivo de llegar a una decisión; en la Cámara, pueden expresarse los votos oralmente o cuando el diputado se pone de pie en su lugar. En la Cámara gran parte de las decisiones se toman por la mayoría de los diputados que participan en la votación, siendo indispensable el 50% más uno.

La votación de la Cámara se desarrolla bajo la dirección del Presidente; por lo tanto, una vez que una moción ha sido sometida a debate, el Presidente pregunta si el debate sobre el tema ha concluido a través de la siguiente pregunta: “¿La Cámara está dispuesta a pronunciarse?” (*La Chambre est-elle prête à se prononcer?*), en caso de que ningún diputado solicite intervenir, la cuestión es sometida a votación, para lo cual el Presidente da lectura de la moción principal y después a las propuestas de reforma. Las votaciones en la Cámara pueden efectuarse a través de algunos de los siguientes sistemas. Votación por si o no (*vote par oui ou non*), esta forma de sufragar se realiza sin tomar nota del voto de cada diputado ni del número de los diputados que votan “sí” y de los diputados que votan “no”. Para votar una moción sometida a debate, el Presidente pregunta “¿Acepta la Cámara adoptar esta moción?” (*Plaît-il à la Chambre de adopter cette motion?*), en caso de que no haya oposición la moción se adopta; pero en caso de oposición, el Presidente procede a una votación por si o no diciendo: “Que todos los que apoyen la moción digan sí” (*Que tous ceux appuient la motion veuillent bien dire oui*), luego: “Que todos los que se oponen digan no” (*Que tous ceux qui s’opposent veuillent bien dire non*).

Después de haber recibido la respuesta de las dos preguntas, el Presidente dice: “En mi opinión, el sí (o el no) triunfan” (*À mon avis, les oui (ou les non) l’emportent*). En caso de que los diputados consideren que la moción no fue aceptada o rechazada por unanimidad, sin por ello tener que proceder a una votación por acto de pasar lista (*vote par appel nominal*), pueden responder diciendo: “con disidencia” (*avec dissidence*). Entonces, el Presidente declara que la moción ha sido aceptada o rechazada con disidencia, indicando así que había voces en contra.

En la votación por acto de pasar lista, se hacen constar, en acta de la Cámara o de uno de sus comités, los nombres de la circunscripción de los diputados que votan a favor o en contra de una moción. Para que se lleve a cabo esta forma de votación es necesario que cinco diputados o más lo soliciten poniéndose de pie, para lo cual el Presidente manifiesta: “Que se convoque a los diputados” (*Qu’on convoque les députés*); entonces el Sargento de armas hace sonar el timbre de llamada por 30 minutos, los *whips*²⁰⁰ hacen lo necesario para reunir a los diputados de sus grupos, además la sesión de los comités se suspenden.

²⁰⁰*Whip* es un diputado encargado de mantener informados a los miembros de su partido de los trabajos de la Cámara o los comités, especialmente en los asuntos en que su voto es requerido. Normalmente, cada partido tiene un *whip* principal y algunos *whips* suplentes.

Cuando el timbre de llamada deja de sonar, el Presidente pide orden en la Cámara y da lectura de la moción, además añade: “El voto se refiere ahora a la moción principal (o sobre la reforma). Los que apoyan la moción (la reforma) tengan a bien ponerse de pie” (*Le vote porte maintenant sur la motion principale (ou sur l’amendement). Que ceux qui appuient la motion (l’amendement) veuillent bien se lever*). Un Secretario consigna los votos a favor y en contra; los diputados son llamados según su partido, iniciando por los jefes de partido luego el llamado es fila por fila; se llama cada nombre por un Secretario mientras otro consigna el sentido del voto; el diputado llamado se pone de pie y se inclina en dirección del Presidente.

Un diputado puede abstenerse de votar permaneciendo sentado durante la votación, pero dicha abstención no es registrada. Una vez que los votos positivos y negativos son registrados, un Secretario cuenta los “sí” y los “no” y da los resultados de la votación al Presidente, quien anuncia: “Declaro la moción (o la reforma) adoptada(s) o rechazada(s)” (*Je déclare la motion [ou l’amendement] adopté(e) ou [rejeté(e)]*).

Cuando una serie de mociones tienen origen en la misma cuestión, la Cámara ordena a menudo, con el consentimiento unánime, que los resultados de la primera votación se apliquen a todas las votaciones siguientes sobre tales cuestiones, con la reserva de que estas votaciones sean inscritas por separado.

Cuando una cuestión no es sometida a la disciplina de partido, se dice que la votación es “libre” (*vote est dit “libre”*). El Presidente pide a los diputados de la primera fila a su derecha, levantarse si aprueban la moción; un Secretario procede a llamar por orden, comienza por el diputado que tenga más cerca continuando con las filas siguientes hacia la derecha, luego pasa a las filas situadas a la izquierda del Presidente. Cuando los “sí” se han registrado, procede a continuación con los que votaron “no” y los resultados se anuncian de la misma manera que si se tratara de una “votación por acto de pasar lista”.

Cuando en una votación se presenta un empate entre los votos a favor y en contra, el Presidente emite un voto preponderante: es la única ocasión en que éste participa activamente en una decisión. El Presidente, al momento de emitir su voto, debe ser consciente de su obligación de imparcialidad, lo que le lleva generalmente a votar para preservar el *statu quo*, de manera que la Cámara puede estudiar de nuevo la cuestión.

Sin embargo, como uso parlamentario, en la segunda lectura de un proyecto de ley el Presidente vota habitualmente a favor, con la finalidad de

continuar con el debate; mientras que en la tercera lectura, el Presidente vota en la mayoría de los casos contra el proyecto de ley, para con ello preservar el *statu quo*.

Cuando se procede a una votación en comité plenario, los diputados se levantan fila por fila y son contados por un Secretario, a continuación informa al Presidente del comité plenario el número de diputados que votaron a favor y en contra de la cuestión. Los nombres de los diputados que votaron no son registrados y tampoco se hace sonar el timbre de llamada. En caso de empate en la votación, el Presidente tiene voto preponderante y debe sujetarse a las mismas disposiciones establecidas para el Presidente de la Cámara en condiciones semejantes.

2.Casos de mayoría calificada.²⁰¹

Las reglas codificadas y no codificadas que se aplican a las deliberaciones de la Cámara pueden ser modificadas, adicionadas o derogadas por la mayoría de los diputados en el proceso de decisión habitual. Generalmente, la Cámara para ahorrar tiempo puede decidir modificar o suspender sus reglas en un caso particular con base en la fórmula de consentimiento unánime (*consentement unánime*).

Con el consentimiento unánime de los diputados presentes, la Cámara puede, sin crear precedente, apartarse en todo tiempo de la aplicación de una regla u omitir sus propias reglas y optar por un modo de proceder no conforme con su Reglamento, a una orden especial o a una práctica establecida por los precedentes o por el uso parlamentario. No obstante, la Cámara tiene prohibido hacer uso del consentimiento unánime o de cualquier otro medio para descartar las obligaciones que le imponen el Constitución o las otras leyes vigentes en Canadá; en particular, aquéllas relativas al quórum y la recomendación real, y que derivan directamente de la Ley Constitucional de 1867.

El consentimiento unánime se solicita a través de una petición verbal y en la mayoría de los casos se pide y concede para derogar una norma de dictamen aplicable a una moción o para dejar una cuestión inscrita en el orden del día. También es utilizado:

- Para evitar las formalidades previstas en las reglas de procedimiento;

²⁰¹Aunque no es propiamente mayoría calificada, como la conocemos en México, el consentimiento unánime es lo más parecido en el sistema canadiense.

- Para limitar el debate sin recurrir a medidas previstas en el Reglamento;
- Para proponer una moción con la finalidad de proceder al estudio de una cuestión no inscrita en el orden del día;
- Para reformar uno o varios artículos del Reglamento o para suspender su aplicación;
- Para cambiar el nombre del “patrocinador” de una moción o de un proyecto de ley;
- Para regresar un proyecto de ley al comité plenario, y
- Para decidir que la Cámara tiene por remitido un reporte en cierto momento del día.

Las decisiones tomadas por consentimiento unánime se inscriben en los Procesos verbales y no tienen valor de precedente. Aunado a los supuestos antes enlistados donde el consentimiento unánime sirve para derogar algunas reglas, existen otras reglas que someten algunas medidas al consentimiento unánime de los diputados presentes. Por ejemplo, un diputado que propone una moción no puede retirarla, excepto con el consentimiento unánime de la Cámara.

Finalmente, el Reglamento exige que otras mociones relacionadas con los trabajos de la Cámara sean aprobadas o rechazadas por un número preciso de diputados, ya sea para que se les de curso o se les considere como retiradas. Así, si al menos 15 diputados se oponen a una moción por la cual se prolongue la sesión de la Cámara durante la hora de la comida o más allá de la hora normal de aplazamiento, la moción se considera retirada; de la misma forma, la oposición de al menos 10 diputados implica la retirada de una solicitud del Gobierno para discutir una cuestión de carácter urgente.

B. Sanción real y vigencia de la ley.

1. Procedimiento de la sanción real y vigencia de la ley.

La Ley Constitucional de 1867 dispone que la aprobación de la Corona, establecida a través de la sanción real, es necesaria para que un proyecto de ley tome fuerza de ley después de su adopción por el Senado y la Cámara de los Comunes. Una versión idéntica del proyecto de ley adoptada en ambas cámaras es aprobada por un representante de la Corona para recibir “la terminación y perfección de una ley” (*l’achèvement et la perfection d’une loi*).

La sanción real puede concederse de dos formas: por un procedimiento escrito o por una ceremonia tradicional, en la cual se reúnen tanto los diputados de la Cámara de los Comunes como los miembros del Senado. La ley sobre la sanción real conserva la ceremonia tradicional y exige que ésta se celebre dos veces al año, en particular, para el primer proyecto de ley de crédito al inicio de cada período.

Según el procedimiento escrito, el Secretario de los Parlamentos (el Secretario del Senado), o su suplente, se entrevista con el Gobernador General, o su suplente, para presentar los proyectos de ley acompañados de una carta que indica que fueron aprobados por las dos cámaras y pedir que sean sancionados. Los proyectos de ley se imprimen sobre pergaminos marcados por una cinta roja, excepto los proyectos de ley de impuestos o créditos, que se marcan con una cinta verde.

El Gobernador General, o su suplente, firma la declaración y concede así la sanción real de los proyectos de ley; el Secretario del Gobernador General entrega a continuación al Secretario de los Parlamentos una carta dirigida al Presidente de cada Cámara para informarlos oficialmente que los proyectos de ley enumerados en el anexo de la carta recibieron la sanción real. El Secretario de los Parlamentos entrega inmediatamente estas cartas a los Presidentes respectivos.

Cada Presidente informa a su Cámara de la declaración escrita de la sanción real, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley sobre la sanción real. Un proyecto de ley no adquiere el carácter de ley hasta que las dos cámaras se informaron de la declaración escrita. Si la Cámara está en sesión, el Presidente informa a los diputados leyéndoles la carta de notificación de la sanción real; el dictamen de sanción real por declaración escrita también puede publicarse en los periódicos cuando la Cámara se encuentra en aplazamiento, pero no existe disposición similar para el Senado. Para que haya notificación al Senado, es necesario que el Presidente reciba la carta relativa a la sanción real.

El Secretario de los Parlamentos notifica a la Gaceta del Canadá para informarle que los proyectos de ley, cuya lista le envía, recibieron la sanción real.

Cuando un proyecto de ley fue adoptado por las dos Cámaras del Parlamento y está listo para recibir la sanción real, se imprime una copia especial en papel pergamino; el Secretario de la Cámara y el Secretario del Senado firman al reverso. El Secretario del Gobernador General informa, a continuación, al Presidente de la Cámara que el Gobernador General, o su

suplente, devolverá al Senado, para dar la sanción real, los proyectos de ley; acto seguido, el Presidente de la Cámara informa del mensaje a los diputados.

A la hora establecida, el Ujier de bastón negro (*Huissier du bâton noir*)²⁰² del Senado golpea la puerta principal de la Cámara y las deliberaciones en curso son paradas por el Presidente, quien lo recibe e informa a los diputados que el Gobernador General, o su representante, les invita a pasar al Senado. Después el Ujier de bastón negro se traslada al Senado, seguido del Sargento de armas que lleva la “masa” (*masse*)²⁰³, del Presidente, del Secretario, de sus suplentes y de los diputados; en seguida, el Presidente de la Cámara de Diputados y los diputados se reúnen en la barra del Senado.

Un Secretario de la Mesa del Senado lee a continuación, en inglés y en francés, el título de los proyectos de ley que deben recibir la sanción real; el Secretario del Senado exhibe los proyectos de ley y declara: “En nombre de Su Majestad, Su Excelencia el (la) Gobernador(a) General (el honorable Gobernador General suplente) sanciona estos proyectos de ley” (*Au nom de Sa Majesté, Son Excellence le (la) gouverneur(e) général(e) (l’honorable gouverneur général suppléant) sanctionne ces projets de loi*).

Si un proyecto de ley de créditos debe sancionarse, el Presidente de la Cámara lo lleva consigo al Senado y lee, en las dos lenguas oficiales, un mensaje pidiendo que reciba la sanción real; un Secretario de la Mesa del Senado se dirige a la barra donde el Presidente de la Cámara le entrega el proyecto de ley de créditos, luego regresa a la Mesa.

El representante de la Corona da su consentimiento a la aprobación de todos los proyectos de ley haciendo una señal con la cabeza; cuando la sanción real se concede oficialmente, los proyectos de ley adquieren fuerza de ley, a menos que esté previsto en la misma ley otra fecha de entrada en vigor. El Ujier de bastón negro se dirige hacia la salida del Senado, indicando así el final de la ceremonia. El Presidente de la Cámara se inclina para saludar al representante de la Corona y se retira con los diputados a la Cámara de los Comunes.

De regreso en la Cámara, el Presidente se sienta en el sillón e informa a los diputados que el Gobernador General concedió la sanción real a algunos proyectos de ley; la Cámara reanuda sus trabajos suspendidos o da por concluida la sesión, si la hora del aplazamiento ya pasó.

²⁰²Alto funcionario del Senado cuyas responsabilidades incluyen la transmisión de mensajes a la Cámara cuando el Gobernador General o su representante convoca a los diputados al Senado.

²⁰³Bastón ricamente adornado que simboliza la autoridad de la Cámara. Cuando el Presidente se sienta en el sillón, el sargento de armas deposita la “masa” sobre la mesa para significar que la Cámara está reunida.

Bibliografía

Libros

Aguirre, Pedro (coord.), Canadá. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, México, Instituto Federal Electoral, 2000.

Beaudoin, G. La Constitution du Canada, Montreal, Wilson & Lafleur Itée, 1990.

Brun, Henri, La formation des institution parlementaires québécoises, Québec, Les Presses de L'Université Laval, 1970.

Chambre des communes, Précis de Procédure, 3ª ed., Ottawa, Chambre des communes. Canada, 1990.

Gamas Torruco, José, Regímenes parlamentarios de gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1976.

Navarro Fierro, Carlos M. (Coord.), Elecciones presidenciables y legislativas en América. Estudio comparado de 20 países, México, Instituto Federal Electoral, 2000, serie Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos núm. 20.

Parlement du Canada, Colloque Le fonctionnement du Parlement canadien: 30 mai-3 juin 1994, Ottawa, Parlement du Canada, 1994.

-----, Un Canada Renouvelé. Rapport du comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, Ottawa, Parlement du Canada, 1992.

Documentos de Internet

Chambre des communes, La procedure et les usages de la Chambre des communes, [en línea], Ottawa, Chambre des comunes, 2009, Formato html,

Disponible en Internet:

[http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?](http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1CDF0C09-DE93-4789-AA8D67AFC1F658E2&sbpidx=1&Language=F&Mode=1)

[sbdid=1CDF0C09-DE93-4789-](http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1CDF0C09-DE93-4789-AA8D67AFC1F658E2&sbpidx=1&Language=F&Mode=1)

[AA8D67AFC1F658E2&sbpidx=1&Language=F&Mode=1](http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1CDF0C09-DE93-4789-AA8D67AFC1F658E2&sbpidx=1&Language=F&Mode=1)

-----, Règlement annoté de la Chambre des communes, [en línea], Ottawa, Chambre des communes, 2005, Formato html, Disponible en Internet: http://www.parl.gc.ca/Sites/ASOII/00_ASOII_Cover-f.html

-----, Le Compendium de la procédure parlementaire, [en línea], Chambre des communes, 2010, Formato htm, Disponible en Internet: http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_a_index-f.htm

Páginas web

<http://www.parl.gc.ca/>

ISSN 1870725-4



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión 66, Col. El Parque, C.P. 15960 México, D.F.
Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 exts. 58140 y 58141

www.diputados.gob.mx
correo-e: cedip@congreso.gob.mx