



ESTUDIOS

**Sobre la competencia legislativa plena de las
comisiones permanentes de las Cámaras**

En Revista de Derecho parlamentario N° 5

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Febrero de 1994**

**Av. Rivadavia 1864 (2° piso)
BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar**

SOBRE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE LAS CAMARAS*

*Por José C. Pérez Nieves***

INTRODUCCION

Con la mira puesta en la mejora de la actividad parlamentaria, los estudiosos del Parlamento han dirigido su atención hacia el rol que juegan dentro de esa actividad las comisiones internas y también hacia las nuevas formas de actuación que las mismas podrían desarrollar. No puede desconocerse que ellas han desempeñado siempre una función de vital importancia para el buen desenvolvimiento del trabajo legislativo y que también están llamadas a convertirse en una de las más decisivas palancas de cambio en pos de una mayor eficientización de una actividad institucional fundamental, que en los últimos tiempos ha sido frecuentemente criticada o cuestionada, no siempre de buena fe. Recordemos con Manzella que “si la complejidad orgánica del parlamento no encuentra en las comisiones parlamentarias su último eslabón... encuentra, ciertamente, su punto estratégico”.¹

Por otra parte, como señala Finer², no puede dejar de tenerse en cuenta que las sesiones plenarias de los parlamentos están más bien dirigidas a impresionar al público, en tanto el verdadero trabajo legislativo se realiza en las comisiones.

* Síntesis del presente artículo en inglés, francés y portugués en páginas 40 y 41.

** Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Subdirector de Documentación e Información de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

¹ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, página 79.

² Finer, Hermann, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1964, página 592.

Este movimiento renovador y revitalizador del funcionamiento de las comisiones se ha acentuado particularmente en los últimos tiempos, siendo el de la eventual asignación de competencia legislativa plena a las mismas el tema que mayor atención y controversia ha despertado.

Por eso, nos ha parecido útil presentar un panorama actualizado lo más completo posible del tema en cuestión, partiendo de la insoslayable consideración de algunas experiencias extranjeras, para luego analizar los distintos grados y formas de receptividad que el mismo ha tenido hasta el momento en nuestro medio.

La presentación del material se hará en la mayoría de los casos con transcripción textual de la documentación respectiva. En general, los comentarios o juicios de valor quedarán reservados casi siempre para el final del trabajo.

Queda así claramente determinado el objeto del presente artículo. Ciertamente, su finalidad no es otra que la de coadyuvar al estudio y mejor comprensión del rol de las comisiones permanentes como herramientas imprescindibles de los parlamentos modernos.

EL TEMA EN EL DERECHO COMPARADO

Algunas constituciones modernas han aceptado la competencia legislativa plena de las comisiones internas del Parlamento. Una de ellas es la italiana de 1947, en verdad la primera en adoptar el procedimiento, “una especialidad de nuestro sistema parlamentario única en el mundo”, al decir de Manzella, quien expresa, además, que la legislación descentralizada en las comisiones representa nada menos que dos tercios de la legislación global ³.

No sólo es novedosa en la Constitución italiana la introducción de esta peculiar forma de sanción legislativa, sino también el hecho de deferir a los reglamentos de las Cámaras la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia. En efecto, dice el tercer párrafo del artículo 72: “Puede asimismo (el reglamento) establecer en qué casos y bajo qué formas se deferirá el examen y la aprobación de los proyectos de ley a las comisiones, inclusive las permanentes, compuestas de un modo tal que reflejen la proporción de los grupos parla-

³ Manzella, Andrea, op. cit., página 80/82. Estadísticas de los proyectos sancionados en comisión en las primeras legislaturas conforme la constitución de 1947, pueden consultarse en las siguientes obras: Petriella, Dionisio, *La Constitución de la República Italiana*, Asociación Dante Alighieri, Buenos Aires, 1957, página 125 y Sánchez Agesta, Luis, *Derecho Constitucional Comparado*, Editora Nacional, Madrid, 1968, página 340.

mentarios. Aún en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley será remitido a la Cámara, si el gobierno o un décimo de los componentes de la Cámara o un quinto de la comisión requieran que sea discutido y votado por la misma Cámara, o bien que sea sometido a su aprobación final sólo mediante la declaración de voto. El reglamento determina las formas de publicidad del trabajo de las comisiones". El párrafo cuarto del mismo artículo dispone: "El procedimiento normal de examen y aprobación directa por parte de la Cámara es siempre el adoptado para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para los proyectos de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales y de aprobación de presupuestos y gastos". En éstos no cabe, en consecuencia, el procedimiento descentralizado.

El origen de este procedimiento se remonta a 1939 cuando funcionaba en Italia la Cámara de los "Fasci" y de las Corporaciones, y fue receptado en la Constitución republicana de 1947. Su justificación primaria se encontraría más en una necesidad de índole práctica —la de simplificar y acelerar el trabajo legislativo— que en un razonado fundamento de acuerdo con una concepción tradicional, en la que la intervención del plenario es decisiva e insoslayable. Sería, sin perjuicio de otros argumentos a favor que se verán más adelante, una solución impuesta por la realidad, la cual se manifiesta en una masa siempre creciente de proyectos sujetos a consideración de las Cámaras ⁴.

La determinación del procedimiento se encuentra establecido en los reglamentos. El de la Cámara de Diputados ⁵ lo regula especialmente en sus artículos 92 a 95. El artículo 92 establece que es el presidente de la Cámara quien puede proponerle a ésta que un proyecto que no tenga "una especial importancia de orden general" sea girado a una comisión para su examen y aprobación, es decir, funcionando con competencia legislativa. La propuesta se inscribe en el orden del día de la sesión siguiente y, si hay oposición, la Cámara decide, oídos que hayan sido un orador a favor y otro en contra. Este recurso del que disponen los diputados para oponerse a la propuesta del presidente no existe en el ámbito del Senado.

Durante los períodos de suspensión o aplazamiento de actividades, el presidente ha de comunicar a todos los diputados su propuesta de temas para ser tratados en comisión con competencia legislativa con no menos de ocho días de anticipación a la fecha de convocatoria de la comisión.

⁴ Biscaretti, Paolo, *Derecho Constitucional*, Edit, Tecnos S.A., Madrid, 1965, página 394.

⁵ "Costituzione della Repubblica - Regolamento della Camera", Camera dei Deputati, Segreteria Generale, settembre 1987. El texto completo de este reglamento en traducción al castellano está publicado en: "Revista de Derecho Parlamentario" (H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Legislativa, Dirección de Información Parlamentaria), N° 4, página 37.

Mediando oposición del gobierno, de un presidente de grupo o diez diputados, la propuesta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la asamblea.

Puede también el presidente proponer que un proyecto ya asignado a una comisión para producir dictamen, sea considerado por la misma pero funcionando con competencia legislativa. Pero en este caso, las exigencias a cumplir para que el procedimiento descentralizado tenga andamiento son más rigurosas, ya que se requiere el consentimiento de diversos órganos, incluido el gobierno.

Hay ciertos proyectos de ley que por su contenido —aquellos que “impliquen mayores gastos, disminución de ingresos, los que requieran un examen sobre aspectos de legitimidad constitucional así como aquellos relativos al empleo público”— deben ser enviados no sólo a la comisión con competencia legislativa, sino también a las comisiones de Presupuesto, de Asuntos Constitucionales y de Trabajo para que emitan dictámenes consultivos. En caso de divergencia de la primera con las últimas e insistencia de éstas, el proyecto debe ser girado a la asamblea. El mismo temperamento ha de seguirse cuando se presenten enmiendas en el curso de la discusión del proyecto en la comisión con competencia legislativa que involucren algunos de los temas indicados.

Por otra parte, queda claro que, cuando una comisión actúa con competencia legislativa también se hacen de aplicación las normas generales que le permitirán contar con los dictámenes consultivos de otras comisiones. En el caso de argüir éstas su propia competencia sobre el proyecto, la cuestión es sometida al presidente de la Cámara.

Puede ocurrir que un proyecto girado para su consideración a una comisión contenga disposiciones que sean también de competencia de otra comisión que emite su dictamen consultivo. En este supuesto el presidente puede establecer que se siga el procedimiento ya visto, consistente en girar el proyecto a la asamblea.

La discusión y aprobación del proyecto de ley en la comisión se hace según las normas que rigen para el examen en asamblea. Está regulada la presentación de enmiendas, subenmiendas y artículos adicionales hasta el momento de la discusión, o de la votación en su caso.

Finalmente corresponde al presidente informar a la asamblea sobre los proyectos de ley que hayan sido aprobados siguiendo este procedimiento descentralizado.

El Senado también ha regulados este procedimiento⁶, de un modo más sucinto, atribuyéndole al presidente la facultad de asignar proyectos

⁶ “Costituzione della Repubblica - Regolamento della Camera”, Senato della Repubblica, agosto 1987.

de ley a las comisiones permanentes o especiales que decidirán con su voto la sanción de los mismos. Debe hacer la comunicación respectiva al Senado, pero a diferencia de lo establecido por el reglamento de la Cámara de Diputados, no se admite la oposición preventiva.

Sí existe naturalmente el recurso previsto en la Constitución de solicitar que el proyecto sea discutido y votado por la asamblea o bien que sea sometido a su aprobación final con la sola declaración de voto.

Como se ve, entonces, la Constitución ha reservado el procedimiento normal de discusión y sanción sólo para casos especiales expresamente determinados, dejando la posibilidad del procedimiento descentralizado para todos los demás. Por otro lado, son los reglamentos de ambas Cámaras los que regulan a este último, quedando como una facultad de sus presidentes la decisión sobre el procedimiento a seguir en cada caso, salvo oposición de la asamblea respectiva. Como consecuencia de ello, puede darse que las Cámaras traten un mismo proyecto de distinto modo.

Este procedimiento ha sido objeto de diversas consideraciones no siempre totalmente favorables. Si bien, por un lado, el objetivo de satisfacer con mayor prontitud y agilidad el trabajo legislativo parece encontrarse cumplido con holgura, por otro lado no escapa a la serena observación de la doctrina la circunstancia de que muchos serían los temas que, no obstante su trascendencia, podrían quedar sólo en manos de grupos reducidos de parlamentarios. Estos, además, podrían quedar más expuestos a la presión o influencia de grupos de intereses afectados por la legislación en discusión.

Resulta fácil colegir, por otra parte, que al quedar investidas las comisiones de esta competencia legislativa, aumentaría considerablemente la capacidad decisional del sistema parlamentario y, como señala Manzella, al transformarse cada una de ellas en un potencial centro de producción legislativa que se agrega a los normales de ambas Cámaras, los problemas de coordinación pueden terminar siendo de cierta complejidad⁷.

La Constitución española de 1978 ha consagrado también la facultad legislativa de las comisiones permanentes. Dice el artículo 75:

1. Las Cámaras funcionarán en pleno y por comisiones.
2. Las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

⁷ Manzella, Andrea, op. cit., página 81.

3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado.

El apartado 1 del artículo 81 de la Constitución española establece: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

El reglamento del Congreso de los Diputados de España⁸ ha regulado la “competencia legislativa plena de las comisiones” en sus artículos 148 y 149. De acuerdo con el primero, se presumirá el acuerdo del Pleno por el que se delega en las comisiones la competencia legislativa plena para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables. El procedimiento aplicable para la tramitación es el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

De conformidad con lo que establece con un criterio restrictivo el artículo 149⁹, el Pleno sólo tendría oportunidad de abocarse al tratamiento de los proyectos en consideración en comisiones que actúan con competencia legislativa plena en casos muy limitados, siendo que la misma Constitución es, por el contrario, como vimos, muy amplia. Pero no sólo esto ha sido cuestionado. También se ha señalado la dudosa constitucionalidad de este sistema de delegación automática consagrado en este reglamento. En efecto, recuerda Santaolalla López que los términos utilizados por la Constitución española —“Las Cámaras podrán delegar en las comisiones...”— hacen suponer un acuerdo de las Cá-

⁸ El texto completo de este reglamento puede consultarse en: Revista de Derecho Parlamentario (H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Legislativa, Dirección de Información Parlamentaria), N° 1, página 55.

⁹ Dice el artículo 149:

1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este 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 podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.

2. Las Comisiones carecerán 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 aprobadas por el Pleno de dicha Cámara.

maras, no siendo admisibles, sobre este punto, las presunciones tal como lo hace la norma reglamentaria analizada. La Constitución es clara cuando determina que los acuerdos para ser válidos deben ser aprobados por la mayoría de los presentes. No obstante, la práctica parlamentaria ha rectificado esta discordancia, mediante la ratificación del acuerdo de delegación por el Pleno¹⁰.

Es interesante la opinión de Torres Muro¹¹ cuando expresa que el mecanismo de aprobación en comisión podría utilizarse en caso de darse ciertas circunstancias que, de hecho, en pocas oportunidades se presentan. Una de ellas sería si el Pleno se reuniese pocas veces en sesiones cortas. Esto, recuerda Torres Muro, no sucede en España ya que el Pleno se reúne casi todas las semanas de febrero a junio y de septiembre a diciembre en sesiones de martes a jueves.

Otra circunstancia sería si las sesiones del Pleno fuesen muy largas o complicadas, pero tampoco es éste el caso debido al férreo sistema de organización previa de las mismas por el presidente y la Junta de Portavoces. Como las discusiones en el Pleno suelen ser rápidas, concluye este autor, resulta menos necesaria la aprobación en comisión.

Estas contradicciones que se han señalado demuestran la importancia de extremar los cuidados a la hora de analizar y sancionar las normas que reglamentan instituciones consagradas en la Constitución.

El reglamento del Senado español¹², por su parte, prevé que el cuerpo acuerde que un proyecto o proposición de ley sea aprobado en comisión, sin requerirse deliberación y votación en el Pleno. Para ello, debe mediar una propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, propuesta que ha de ser presentada dentro de los diez días siguientes a la publicación del texto. La Mesa es el órgano rector del Senado, que actúa bajo la autoridad y dirección de su presidente. Como vemos, no existe en el Senado la cuestionada presunción de acuerdo del reglamento del Congreso de los Diputados.

El Pleno de la Cámara dispone del plazo de dos meses a partir de la recepción del texto para deliberar y votar sobre el mismo.

¹⁰ Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, página 237.

¹¹ Torres Muro, Ignacio, "Leyes de base y la aprobación de leyes en comisión", *Documentos y conclusiones. Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria* (21 al 26 de agosto de 1990), Honorable Congreso de la Nación, Argentina, tomo I, página 369.

¹² Reglamento del Senado, en "Guía del Diputado", publicación del Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1984.

Por otra parte, no existe en el Senado la posibilidad de vetar en comisión un texto recibido del Congreso de los Diputados, ya que toda propuesta de veto que haya sido aprobada en comisión, ha de ser necesariamente elevada al Pleno para su consideración.

Cabe destacar, finalmente, que en España se ha dado el mismo fenómeno observado en Italia, es decir, el de la generalizada práctica de sanción de leyes por parte de las comisiones antes que por el Pleno, sobre todo, como lo recuerda Pérez Royo¹³, a partir de la aprobación de los reglamentos que se acaban de analizar.

La nueva Constitución brasileña promulgada en 1988¹⁴ incorpora la delegación de competencia legislativa en las comisiones. Dice el segundo párrafo del artículo 58: "Corresponde a las Comisiones, en razón de la materia de su competencia: I. Discutir y votar proyectos de ley que estén dispensados, según el reglamento, de la competencia del Pleno, salvo que se oponga una décima parte de los miembros de la Cámara". El párrafo primero del mismo artículo 58 prescribe que en la medida de lo posible debe asegurarse en la Constitución de cada comisión, la representación proporcional de los partidos o de las coaliciones parlamentarias. Con respecto a esto último, similares disposiciones están incluidas en los reglamentos de ambas Cámaras¹⁵.

Como vemos, queda también aquí deferida al reglamento la determinación de las materias que deban ser tratadas en el Pleno. A contrario sensu, todas las demás pueden ser discutidas y votadas en comisión.

El reglamento de la Cámara de Diputados ha regulado esta materia en diversos artículos. El artículo 24, en la parte pertinente dice lo siguiente: "Compete a las Comisiones Permanentes, en razón de la materia

¹³ Pérez Royo, Javier, "Las Fuentes del Derecho", Tecnos, *Temas clave de la Constitución Española*, Madrid, 1984.

¹⁴ Constitución de la República Federativa del Brasil, en "Boletín de Legislación Extranjera de las Cortes Generales", Madrid, 104-105, mayo-junio 1990 (publicación del texto original y traducción al castellano).

¹⁵ El artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone: "En la constitución de las comisiones se asegurará, en lo posible, la representación proporcional de los partidos y de los bloques parlamentarios que participen de la Cámara, incluyéndose siempre un miembro de la minoría, que en razón de la proporcionalidad no tenga cabida." (Fuente: "Cámara dos Deputados. Regimento interno. Secretaria-Geral da Mesa. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, Brasília, 1989.")

Por su lado, el artículo 78 del Reglamento interno del Senado Federal establece: "Los miembros de las comisiones serán designados por el presidente, por indicación escrita de los respectivos líderes, asegurándose, en cuanto sea posible la participación proporcional de las representaciones partidarias o de los bloques parlamentarios con actuación en el Senado Federal." (Fuente: "Senado Federal. Regimento interno. Brasília, DF, 1991.")

de su competencia, y a las demás comisiones, en lo que fuera aplicable: . . . II. Debater y votar proyectos de ley, dispensada la competencia del Plenario, con excepción de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 132, salvo los proyectos: *a)* de ley complementaria; *b)* de código; *c)* de iniciativa popular; *d)* de comisión; *e)* relativos a cuestiones que no puedan ser objeto de delegación según el párrafo primero del artículo 68 de la Constitución Federal; *f)* originados en el Senado o a los que el Senado haya introducido modificaciones que hubieran sido aprobados por el Plenario de cualquiera de las Cámaras; *g)* que hubieran sido objeto de dictámenes divergentes; *h)* sujetos al régimen de urgencia . . .”.

“XIV. Solicitar audiencias o la colaboración de organismos o entes de la administración pública directa o indirecta o de fundaciones, y de la sociedad civil, para el esclarecimiento de materias sujetas a su pronunciamiento, siempre que este procedimiento no implique la prórroga de los plazos.

§ 1º Aplícanse a la tramitación de proyectos de ley sometidos a la decisión final de las comisiones, en tanto fueren pertinentes, las disposiciones referentes a turnos, plazos, modificaciones y demás formalidades y procedimientos que rigen el tratamiento de las materias sujetas a consideración del Plenario de la Cámara”.

Tal como lo establece la Constitución, no puede obviarse la intervención del plenario cuando medie la oposición de una décima parte de los miembros de la Cámara respectiva. La reglamentación de este procedimiento de oposición está determinado en el citado artículo 132, párrafo 2º, del Reglamento de Diputados que dice así: “No será dispensada la competencia del Plenario para debatir y votar, en forma global o parcial, el mérito del proyecto de ley considerado en forma definitiva por las comisiones si, dentro del plazo de cinco sesiones a partir de la publicación de la comunicación respectiva en el ‘Diario del Congreso Nacional’ y en la separata del orden del día, el diez por ciento de los miembros de la Cámara presenta el recurso correspondiente en sesión y el Plenario se expidiera al respecto.”

La otra norma mencionada en el artículo 24 del reglamento de diputados es el primer párrafo del artículo 68 de la Constitución Federal, que dice lo siguiente: “Las leyes delegadas serán elaboradas por el presidente de la República, que deberá solicitar la delegación al Congreso Nacional.

”§ 1º No podrán ser objeto de delegación los actos de competencia exclusiva del Congreso Nacional, los de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, las materias reservadas a leyes complementarias, ni la legislación sobre:

”I. Organización del Poder Judicial y del Ministerio Físcal, y la carrera y la protección de sus miembros.

"II. Nacionalidad, ciudadanía, derechos individuales, políticos y electorales.

"III. Planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuestos."

El reglamento del Senado ha regulado, por su parte, esta materia en el artículo 91, cuyo texto es el siguiente: "Compete a las comisiones, dentro del ámbito de sus atribuciones y dispensada la competencia del Plenario en los términos del artículo 58, segundo párrafo, I, de la Constitución, debatir y votar:

- I. Proyectos de ley ordinaria cuyo autor sea un senador, a excepción de los proyectos de código.
- II. Proyectos de resolución relativos a la suspensión de la ejecución, total o parcial de una ley declarada inconstitucional por sentencia firme del Supremo Tribunal Federal.

§ 1º El presidente del Senado, luego de la exposición de los líderes de las bancadas, podrá otorgar a las comisiones competencia para decidir en forma definitiva sobre las siguientes materias:

- I. Tratados o acuerdos internacionales.
- II. Autorización para la explotación y el aprovechamiento de recursos hídricos y la investigación y explotación de riquezas mineras en tierras indígenas.
- III. Enajenación o concesión de tierras públicas de una superficie superior a las 2.500 hectáreas.
- IV. Proyectos de ley de la Cámara de Diputados de iniciativa parlamentaria que hubieran sido aprobados definitivamente por una comisión de dicha Cámara.
- V. Indicaciones y proposiciones diversas, salvo:
 - a) Proyectos de resolución que modifiquen el Reglamento Interno;
 - b) Proyectos de resolución mencionados en los artículos 52, V, VI, VII, VIII, IX; 155, §§ 1º, IV y 2º, IV y V de la Constitución;
 - c) Propuesta de enmienda a la Constitución.

§ 2º Finalizada la consideración definitiva a la que se refiere el presente artículo, la decisión de la comisión será comunicada al presidente del Senado Federal para conocimiento del Plenario y publicación en el "Diario del Congreso Nacional".

§ 3º Dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la comunicación mencionada en el párrafo anterior en la separata del orden

del día de la sesión siguiente, podrá interponerse recurso para consideración del asunto por el Plenario del Senado.

§ 4º El recurso, firmado por el diez por ciento de los miembros del Senado, será dirigido al presidente de la Cámara.

§ 5º Transcurrido el plazo previsto en el inciso 3º sin que se hubiera interpuesto el recurso, el proyecto será sancionado, promulgado, remitido a la Cámara o archivado, según sea el caso.”

Por un lado, observamos la clara disposición constitucional que consagra la facultad de las comisiones de discutir y votar proyectos que estén dispensados de la competencia del Pleno. Esa misma norma es la que establece que la dispensa correspondiente la determinan los reglamentos de las Cámaras. A esto la Constitución sólo agrega que la décima parte de los miembros de la Cámara puede oponerse al procedimiento de consideración y aprobación en comisión. Las demás referencias constitucionales son indirectas, vía reglamento de las Cámaras, como ocurre con el artículo 68 de la Constitución Federal, mencionado en el artículo 24 del reglamento de Diputados.

Como primera observación, en consecuencia vemos que, al quedar sujeto a lo que establezcan los respectivos reglamentos, el temario de lo que no puede ser aprobado definitivamente en comisión puede variar en cada Cámara. De la lectura de los artículos 24 del reglamento de Diputados y 91 del reglamento del Senado surge nítidamente que no hay una exacta correspondencia en ambos reglamentos entre las materias excluidas de la competencia plena de las comisiones. Es más, en algunos casos resalta notoriamente la discordancia en temas de gran envergadura.

La habilitación para “debatir y votar” proyectos de ley por parte de las comisiones excepto los casos en que se exige la aprobación del plenario parece estar dada, sin más, desde el momento en que aquéllos toman estado parlamentario. Sin embargo, de acuerdo con el reglamento del Senado, hay cierto tipo de proyectos en los que la habilitación tiene lugar, además, por una decisión del presidente del Senado, luego de ser escuchado el parecer de los líderes de las bancadas.

Otra importante observación tiene que ver con la posibilidad de que en una Cámara se siga el procedimiento de aprobación por el plenario y en la otra el de aprobación en comisión. Esto es así en la medida en que, como vimos sólo el reglamento de Diputados dispone la excepción de que los proyectos “originados en el Senado o a los que el Senado haya introducido modificaciones que hubieran sido aprobadas por el Plenario de cualquiera de las Cámaras” no pueden ser debatidos y votados en las comisiones. Por su lado, el reglamento del Senado estipula, desde otro ángulo, que su presidente “podrá” otorgar competencia a las comisiones

para decidir sobre proyectos de ley de la Cámara de Diputados que hubieran sido aprobados definitivamente por una comisión de dicha Cámara.

EN EL AMBITO NACIONAL

En nuestro medio el tema comienza a ser objeto de marcado interés sobre todo a comienzos de la década del setenta. Tiene particular relevancia en este sentido la decisión del gobierno de facto de entonces de reformar la Constitución Nacional como parte de un proceso de institucionalización que culminaría con la entrega del poder a un gobierno elegido democráticamente. Con tal finalidad se formó una “Comisión Coordinadora del Plan Político”, integrada por distintos funcionarios del gobierno, la cual debía elevar propuestas de reforma. La misma contó con el apoyo técnico de una “Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional”, de la cual formaron parte destacados juristas ¹⁶. Vale la pena recordar que esta comisión se expidió no sólo sobre el tema fundamental de la reforma constitucional sino también sobre otros de singular trascendencia institucional, tales como los referidos a los partidos políticos y al régimen electoral ¹⁷.

Entre las cuestiones que fueron expresamente sometidas a estudio se destacó el de la conveniencia de que “las Cámaras puedan delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de proyectos de leyes”.

El gobierno de facto tomó finalmente la decisión política de introducir modificaciones en la Constitución Nacional, mediante una enmienda que quedó sancionada en el Estatuto Fundamental del 24 de agosto de 1972.

El tema de la competencia legislativa plena de las comisiones fue incluido en el artículo 69 de la Constitución. Se agregó como tercer párrafo el siguiente texto: “. . . Las Cámaras pueden delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de determinados proyectos de leyes conforme lo determine su reglamento, que si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión, pasan a la otra Cámara, donde se observará el mismo procedimiento para la sanción, o al

¹⁶ Integran la Comisión Asesora los doctores Germán J. Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. F. Botana, Carlos S. Fayt, Mario J. López, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut, Alberto A. Spota y Jorge R. A. Vannosi.

¹⁷ Los estudios y propuestas de estos juristas fueron recogidos en la publicación “Comisión Asesora para el el Estudio de la Reforma Institucional. Dictámenes y antecedentes”, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1971.

Poder Ejecutivo para la promulgación, salvo que en cualquiera de las Cámaras un cuarto de sus miembros requiera la votación plenaria del proyecto. El mismo reglamento establece los recaudos de este procedimiento, así como también las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones y asegura que la composición de éstas refleje la proporción de los distintos bloques de legisladores”.

Cabe apuntar con respecto al Estatuto de 1972 que, aun durante el período en que debió regir según lo que el mismo determinaba, una buena parte de sus disposiciones fue letra muerta, ya que nunca se aplicó. Como bien lo destaca Schinelli, sólo se aplicaron las normas tendientes a la organización y constitución de los poderes del Estado. En la medida en que esto se cumplió, es decir, producido el tránsito del gobierno de facto al de jure, los artículos de la Constitución que habían sido reformados y que hacían al funcionamiento de dichos poderes, quedaron sin aplicación¹⁸.

La especificación de los proyectos que quedaban sometidos a la nueva modalidad de sanción legislativa, estaba asignada, como acabamos de ver, a los reglamentos de las Cámaras, así como también de las características del procedimiento a seguir.

Observado el mecanismo descentralizado en una Cámara, el mismo debía seguirse también en la otra, salvo que un determinado número de legisladores solicitara la votación plenaria. Aspectos importantes como la observancia de un insoslayable pluralismo en la composición de las comisiones y la publicidad del trabajo como necesario resguardo de calidad y seriedad, estaban satisfactoriamente previstos. Pero el hecho de no haber tenido aplicación este mecanismo de sanción nos priva lamentablemente de tener una visión más cabal y completa de sus eventuales ventajas o desventajas con el invalorable aporte que siempre implica el funcionamiento práctico de las instituciones.

De todos modos, lo cierto es que, a partir de entonces, comenzó a manifestarse en la doctrina nacional un notorio interés en el estudio del tema. Como veremos más adelante, el nuevo procedimiento encontró su consagración normativa en las Constituciones de varias provincias, siendo objeto, además, de diversas iniciativas parlamentarias en el orden nacional.

Con respecto a la doctrina de los autores, puede decirse que, si bien en algunos casos con cierta cautela, en general hay una opinión favorable. Hay estudiosos que rechazan este procedimiento, en tanto otros lo aceptan siempre y cuando medie una imprescindible modificación previa de la Constitución Nacional. Los hay, también, no obstante, que sos-

¹⁸ Schinelli, Guillermo C., *Vigencia y olvido del Estatuto Constitucional del 24 de agosto de 1972*, El Derecho, tomo 56, página 853.

tienen su viabilidad aun sin reforma constitucional. Pasaremos revista a algunas de las más importantes opiniones expresadas en estos últimos años.

Ramella, integrante de la comisión asesora mencionada anteriormente, manifestó entonces su oposición a la función legislativa plena de las comisiones, opinión que mantuvo y reiteró posteriormente¹⁹. Sostiene que el procedimiento resultaría “sumamente peligroso y conduciría a anular la labor legislativa de conjunto”.

Bidart Campos, miembro también de aquella comisión, sostuvo entonces que, por las características de nuestro procedimiento legislativo, la competencia legislativa plena de las comisiones no podría ser acogida en nuestro medio sin reforma de la Constitución. De aceptarse su inclusión, deberían también incluirse ciertos recaudos, entre los que se destaca la publicidad de las sesiones de las comisiones, la precisa determinación de los proyectos susceptibles de aprobación por esta vía descentralizada y la posibilidad de que las Cámaras se aboquen al estudio de cualquier proyecto que esté siendo tratado en comisión por este procedimiento especial. De todos modos, Bidart Campos manifiesta muy claramente la necesidad de contemplar su incorporación a nuestra práctica parlamentaria con “una alta dosis de prudencia”²⁰.

Para Padilla, el instituto de la delegación de competencia legislativa plena constituye “un importante aporte para mejorar el quehacer legislativo en la medida en que deja al Pleno mucho más tiempo para discutir iniciativas de ley de verdadera significación y para ejercer realmente la función de control sobre el Poder Ejecutivo”²¹.

Tras recordar los antecedentes italiano y español y en el ámbito nacional la enmienda de 1972, analiza la viabilidad del procedimiento dentro del marco constitucional argentino. Propone modificar los reglamentos de ambas Cámaras a fin de permitir a sus presidentes el giro a las comisiones internas de los proyectos de ley ingresados para que los dis-

¹⁹ Ramella, Pablo A., “Comisión Asesora...”, página 281. También en *La reforma constitucional*, “La Ley”, tomo 155, página 1.017.

²⁰ Bidart Campos, Germán J., “Comisión Asesora...”, página 275. Asimismo, cabe destacar que para este autor resulta difícil aceptar la doctrina de la “imputación de funciones”, según la cual sería viable el procedimiento, permitiéndose la votación y aprobación de leyes en comisión si una parte de sus miembros o de los de la Cámara respectiva no requiriera el tratamiento por el pleno. “La doctrina de la aprobación tácita por el pleno de las Cámaras no parece suficiente ante el requisito que para las distintas hipótesis fijan expresamente los artículos 69 a 72.” Véase: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1986, tomo II, página 157.

²¹ Padilla, Miguel M., *Aprobación de leyes por las comisiones permanentes del Congreso*, “El Derecho”, tomo 101, página 861.

cutan y sancionen, con la excepción de los que versen sobre determinados temas y reservado el derecho de un número de legisladores para solicitar el debate y aprobación por el pleno. Sabido es que de conformidad con la Constitución Nacional son las Cámaras en pleno las que deben discutir y aprobar los proyectos de ley. Ahora bien, como reconoce Padilla, el segundo paso, el de la aprobación, es el decisivo ya que sin él no existirá la sanción legislativa. En cambio, aunque siempre deseable, la discusión no es de su esencia, contándose numerosos antecedentes de proyectos que fueron aprobados sin debate.

Por lo tanto, residiendo en la etapa de la aprobación la clave del asunto, Padilla se pregunta si cabría sostener que pudiera ella manifestarse tácitamente. Esto es lo que precisamente ocurriría si los miembros de las comisiones o de las Cámaras, en el número que se hubiese establecido, omitieren solicitar la discusión y voto por el pleno. Analiza el autor la manifestación tácita de la voluntad en el ámbito de nuestro derecho público y luego de pasar revista a diversos antecedentes en los que se la ha admitido como válida, concluye afirmando su aceptación, ya sea para aprobar, ya sea para rehusar.

También estudia Padilla la cuestión desde la perspectiva de la imputación de funciones o sea cuando dentro de un mismo órgano se produce un traspaso de competencia (relación intra-órgano). “Si el Congreso, órgano dotado de la facultad implícita de investigar para mejor cumplir sus tareas (artículo 67, inciso 28), puede asignarle a comisiones integradas en su seno, no se advierte qué objeción podría levantarse para que proceda de igual modo en cuanto a su competencia de legislar.”²²

Ekmekdjian sostiene que las Cámaras pueden delegar funciones legislativas en sus comisiones internas, sin necesidad de reformar la Constitución. Su argumentación se basa en que si la jurisprudencia ha aceptado la validez de la delegación de funciones legislativas que frecuentemente hace el Congreso, a partir de una “ley marco”, a dependencias de la administración pública —se trata de una delegación extrapoder—, debería reconocerse, con mayor fundamentación aún, la validez de la misma a organismos internos que actúan dentro de su órbita, en este caso, se trataría de una delegación intrapoder²³. Surge nítida la coherencia lógica del razonamiento.

El mismo Ekmekdjian es autor de un anteproyecto de Constitución Nacional, en el cual prevé la delegación en las comisiones internas de la discusión y votación en particular de proyectos de ley y también el dic-

²² Padilla, Miguel M., *op. cit.*, página 865.

²³ Ekmekdjian, Miguel A., *Las comisiones parlamentarias pueden legislar sin necesidad de reformar la Constitución*, “La Ley”, tomo 1.985-E, página 597.

tado de leyes técnicas. Es importante, en este sentido, la clasificación que en el anteproyecto se hace de diversas categorías de leyes²⁴.

El “Consejo para la Consolidación de la Democracia”²⁵ produjo con respecto al tema de la reforma constitucional un dictamen preliminar en 1986 y un segundo dictamen en 1987²⁶. En el primero se aconseja la conveniencia de incorporar a nuestro sistema constitucional el mecanismo de discusión y aprobación en comisión de ciertos proyectos. En el segundo se insiste en la idea, indicándose además que debe ser la Constitución la que establezca sus características, pero exigiendo la habilitación del proyecto en general en el recinto previo giro a las comisiones, y garantizando igual representación de los bloques en las mismas que en la Cámara.

Goretti²⁷ propone una descentralización de la actividad parlamentaria a través de la delegación en las comisiones de la discusión en particular de los proyectos, reservándose la Cámara la decisión definitiva.

²⁴ Ekmekdjian, Miguel A., *Anteproyecto de Constitución Nacional*, “La Ley”, Buenos Aires, 1988. La clasificación de las leyes se hace en el artículo 87: “Las leyes nacionales se incluyen en alguna de las siguientes categorías: 1) Los tratados internacionales; 2) Las leyes de base, códigos u orgánicas son aquellas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales, las de derecho común, las electorales y las que establecen un marco normativo dentro del cual se desarrolla la legislación técnica y reglamentaria; 3) Leyes técnicas o reglamentarias: son aquellas que tienen por objeto integrar las leyes mencionadas en el inciso anterior, si éstas tuvieran una previsión delegatoria.”

La figura la delegación de funciones legislativas está contemplada en el artículo 95: “Las Cámaras pueden delegar en sus comisiones internas la discusión y votación en particular de los proyectos de ley sometidos a su consideración. En este caso, la delegación puede ser revocada por decisión de los 2/3 de los legisladores presentes. Las comisiones internas pueden también dictar leyes técnicas mencionadas en el inciso 3 del artículo 87 de la presente Constitución, si la ley de base les hubiera delegado esta facultad. En este caso la delegación puede hacerse a la comisión de una Cámara, a varias de la misma o de distinta Cámara o a una comisión bicameral. En los casos anteriores debe asegurarse la publicidad de las sesiones de la comisión. Son de aplicación las disposiciones anteriores sobre la formación y sanción de las leyes.”

²⁵ Este Consejo fue creado por decreto N° 2.446/85 “con la misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa, en orden a la modernización de las estructuras culturales, científicas, educativas, productivas y estatales de la sociedad argentina...”. Conforme lo establecido en el decreto de creación, el Consejo debía integrarse “con personalidades de destacada actuación en distintos ámbitos de la vida nacional”.

²⁶ *Reforma constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, 1986 y *Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, 1987.

²⁷ Goretti, Matteo, “Cámara de Diputados: procedimiento y productividad. Algunas propuestas de reformas”, en *Documentos y conclusiones. Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria* (21 al 26 de agosto de 1990), tomo II, página 809.

Desde el momento que esta función seguiría estando en manos de las Cámaras, no existiría contradicción con la disposición del artículo 69 de la Constitución.

Apoya asimismo Goretti la clase de delegación sugerida por Ekmejdjian y que se traduciría en la elaboración de las normas necesarias para la ejecución de la ley (reglamentos delegados).

Zambianchi²⁸ sostiene la necesidad de que las normas sean siempre sancionadas en una reunión plenaria. Por lo tanto las leyes no podrían ser sancionadas en las comisiones, ya que las facultades que tienen los legisladores no son delegables. Agrega, por otra parte, que los legisladores no están en condiciones de asistir a todas las reuniones de las distintas comisiones, ya sea por la multiplicidad de éstas, ya sea porque en ocasiones las mismas se realizan simultáneamente.

También Molinelli²⁹ se ha ocupado del tema y analizándolo muy lúcidamente junto con otros que la doctrina en los últimos tiempos ha considerado con especial cuidado —como el tratamiento de urgencia de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo—, llega a la conclusión de que, en verdad, tales mecanismos implican un liso y llano vaciamiento del Congreso. Las razones esgrimidas revisten particular contundencia y tienen que ver con el rol de genuina y amplia representatividad de los Parlamentos. Esta representatividad la tienen los cuerpos en su conjunto. Las comisiones, aunque en ellas se haya respetado la presencia equilibrada de los distintos grupos que componen el pleno, son siempre una pequeña parte del todo.

Por otro lado, y en esto pone con razón especial énfasis Molinelli, estos mecanismos están tomados de sistemas parlamentarios, y aun dentro de ellos su eficacia ha sido seriamente cuestionada. Citando a autores que se refieren concretamente al caso italiano, señala que la facultad legislativa de las comisiones favorece la dispersión y fragmentación de la actividad legislativa y alienta una legislación más favorable a los intereses particulares por sobre el interés más general.

Otro es el enfoque que hace Saravia de la cuestión en sus interesantes reflexiones sobre el funcionamiento del Congreso³⁰. Ha señalado

²⁸ Zambianchi, Carlos, "La modernización de la función legislativa en un régimen de gobierno semiparlamentario como garantía del sistema representativo, republicano y federal", en *Documentos y conclusiones. Primer Congreso Internacional...*, op. cit., tomo I, página 339. El autor es actualmente diputado nacional.

²⁹ Molinelli, N. Guillermo, *Cómo no reformar el Congreso (en un sistema presidencialista)*, "La Ley", 1989-E, página 1265.

³⁰ Saravia, Luis Adolfo, *Los roles del Congreso (reflexiones sobre algunas formas)*, "La Ley", 1991-A, página 869.

el destacado rol de las comisiones en cuanto ellas constituyen “el ámbito propicio para que concurran los habitantes a dialogar con los legisladores, a impulsar los proyectos que les interesan y a poner en funcionamiento los mecanismos de control a los que tienen derecho”. Ahora bien, si tal es el rol de las comisiones en cuanto ámbito de canalización de inquietudes, también deberían estar facultadas, continúa Saravia, “para sancionar directamente, algún tipo de decisiones”.

No olvidando las estrictas disposiciones contenidas en los artículos 69 a 72 de la Constitución Nacional, este autor avanza en la propuesta de delegar en las comisiones algún poder decisonal. Sostiene, en tal sentido, que, no revistiendo las resoluciones, comunicaciones y declaraciones de las Cámaras la forma de ley, no habría obstáculos constitucionales —como los que implicarían los recordados artículos 69 a 72— para que los mismos fueran sancionados directamente por las comisiones. Con respecto a este punto no vislumbra el autor objeciones de peso. El problema se resolvería mediante una simple reforma de los reglamentos de las Cámaras delegando en las comisiones la sanción de tales proyectos.

También se pregunta Saravia, admitiendo de antemano lo opinable de la propuesta —y en todo caso, le parece oportuno abrir el debate—, si no serían susceptibles también de sanción en las comisiones las llamadas “leyes medidas”, entendiendo por tales aquéllas “que no contienen reglas o normas generales e impersonales, sino decisiones destinadas a satisfacer intereses concretos y no recurrentes”.

Como se ve, las opiniones sobre el tema son muy variadas. Junto a la cautela y hasta renuencia de algunos autores con respecto a la aceptación del mecanismo legislativo en estudio, se observa la clara posición de quienes llegan inclusive a aceptarlo dentro de nuestro sistema constitucional actual, aun sin mediar reforma de la Constitución Nacional.

EN EL AMBITO PROVINCIAL

Producida la restauración del régimen democrático en 1983, comienza a gestarse en las provincias un movimiento de reforma de sus respectivas instituciones, y es así como, a la fecha, más de la mitad de las provincias han modificado total o parcialmente sus Constituciones. Muchas de las innovaciones introducidas en las mismas tienen que ver con cambios más o menos profundos en el funcionamiento de sus órganos legislativos y, en particular, con el mecanismo de formación y sanción de las leyes. Nuestro análisis quedará limitado en esta oportunidad solamente al tema de la delegación de competencia legislativa en las comisiones internas de las Legislaturas.

La nueva Constitución de *San Juan*³¹ determina que el Poder Legislativo lo ejerce una Cámara de Diputados —el sistema es unicameral— y que ésta formará comisiones internas encargadas de intervenir en la preparación de material legislativo. Las mismas estarán integradas, como lo estipula el artículo 165, “respetando la proporción de la representación parlamentaria del plenario de la Cámara”. Ahora bien, estas comisiones internas tienen la atribución de producir despacho en el trámite de formación de las *leyes medidas*³². Aquí conviene, antes de seguir avanzando, hacer una aclaración conceptual. Si bien la “ley” es la forma a través de la que expresa su voluntad el órgano legislativo, lo cierto es que, bajo dicha forma, se cubren los productos más disímiles. Lo que ocurre es que la realidad sobre la que deben operar los gobiernos modernos —y el órgano legislativo constituye lógicamente una parte decisiva, sustancial del gobierno— es de una complejidad tal, imposible de imaginar o prever en otros tiempos. Como muy agudamente lo señala Quiroga Lavié es bien conocido “el ocaso del sistema funcional clásico de la división de los poderes del Estado, concebido para un tiempo en que la sociedad y el aparato estatal eran simples en su organización y funcionamiento, de forma tal que bastaba un solo concepto de ‘ley’ para operar en el gobierno social”³³. Por lo tanto, resulta claro, que la ley no ha de ser una técnica unidireccional, sino antes bien, múltiple. De ahí, continúa Quiroga Lavié, la necesidad de “modalizar en la Constitución una variable de procedimientos legislativos para dinamizar el sistema. Decisiones legislativas, leyes orgánicas, leyes de bases o cuadros, leyes programas, leyes reglamentarias, leyes medidas, leyes de necesidad y urgencia, leyes de refundición. Cada tipo de ley con un procedimiento especial, pero manteniendo, al mismo tiempo, el procedimiento tradicional de formación y sanción de las leyes...”.

Cabe entonces hacer, en este orden de ideas, las distinciones pertinentes y reconocer la existencia de formas legislativas diversas con pro-

³¹ La Constitución de San Juan fue aprobada por la Honorable Convención Constituyente el 23 de abril de 1986 (Boletín Oficial: 7 de mayo de 1986).

³² El artículo 162 de la Constitución de San Juan establece: “Las comisiones internas de legisladores tienen la atribución de producir despacho en el trámite de formación de leyes medidas, con el alcance que los respectivos proyectos obtienen sanción legislativa, si los mismos no son observados en la primera sesión de tablas de la Cámara. Basta que uno solo de los bloques de legisladores acreditados haga observación al proyecto o que se solicite que el mismo sea tratado en plenario, para que aquél vuelva a comisión a esos efectos”.

³³ Quiroga Lavié, Humberto, *La modernización del estado presidencialista: el tránsito a un parlamentarismo posible*, en “Revista Parlamentaria Iberoamericana”, 5, Madrid, 1989, páginas 139/208.

cedimientos también diferenciados. Esto es lo que hace, precisamente, la Constitución sanjuanina, cuyo artículo 156 dice lo siguiente:

“Las leyes pueden ser:

- 1º) Decisorias, aquellas que son dictadas como decisiones legislativas para generar diversas posiciones de gobierno dirigidas a la satisfacción del bien común. Las decisiones legislativas se adoptan según el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes, con los dos tercios de votos de los miembros presentes y no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo.
- 2º) De base o programas legislativos, son aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación técnica reglamentaria. Las leyes de base están sujetas al trámite ordinario de formación legislativa establecido en esta Constitución.
- 3º) Técnicas o reglamentarias, son aquellas dirigidas a regular en detalle el ejercicio de los derechos, la labor de gobierno o la legislación prevista en el apartado anterior. Esta legislación puede ser dictada por el Poder Ejecutivo quedando sujeta al trámite de aprobación ficta por parte de la Cámara de Diputados según las disposiciones de esta Constitución.
- 4º) Medidas, son aquellas dirigidas a resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo, las cuales son aprobadas por el trámite abreviado en el seno de las comisiones internas de la Cámara. Cuando este tipo de leyes implican un acto de control, no pueden ser objeto de veto por el Poder Ejecutivo”.

A esta clasificación corresponde agregar las leyes de necesidad y urgencia previstas en el artículo 157 y que son las que puede dictar el Poder Ejecutivo “cuando las circunstancias no hicieren posible aplicar algunos de los trámites ordinarios dispuestos por esta Constitución”. Queda obligado en estos casos el Poder Ejecutivo a elevar la respectiva ley a la Cámara de Diputados para su consideración.

Importando esta clasificación de las leyes una novedad institucional de enorme trascendencia, no ha de extrañar que, como lo recuerda Ramella, fuese este tema uno de los que suscitara mayor debate en el seno de la Convención³⁴.

³⁴ Ramella, Pablo, *La Constitución de San Juan*, “La Ley”, 1986-D, página 846.

Excedería el marco de este trabajo un análisis detallado de estas distintas clases de leyes³⁵. Sólo diremos al respecto, en términos generales, que, si bien el encuadre constitucional de toda esta variada gama de posibilidades legislativas resulta una innovación importante y, respecto de una concepción tradicional, responde sin duda más cabalmente a las necesidades de una realidad siempre acuciante y proteiforme, también es cierto que la delimitación de los campos que corresponden a cada una de las tipificaciones señaladas no siempre estará libre de controversia. Cuando se habla, por ejemplo, de leyes “técnicas” o “reglamentarias” o “medidas”, esas especificaciones, ¿bastarán per se como criterio definitorio y diferenciador? Si bien no parecería recomendable incluir largas enunciaciones de casos en cada una de las categorías —lo que llevaría a un casuismo también inconducente— no encuentro en la denominación de cada una de ellas la exacta precisión conceptual. En todo caso, entendemos que será la doctrina la encargada de dar las respuestas a los interrogantes que suscitan estas clasificaciones con una claridad que disipe las dudas o las divergencias de encuadramiento.

Volviendo al tema que nos ocupa, recordemos los distintos aspectos contemplados en la Constitución sanjuanina. En primer lugar, las comisiones deben estar integradas de forma tal que las mismas reflejen la proporción de la representación parlamentaria del plenario. Por otra parte, basta que uno de los bloques representados observe el proyecto o solicite su tratamiento por el plenario, para que aquél deba volver a la comisión. Finalmente, las leyes que pueden ser objeto de este procedimiento son las llamadas “medidas” que son aquellas dirigidas a “resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo”. Larga puede resultar la lista de casos pasibles de quedar encuadrados en este rubro. Su común denominador, no obstante, estará dado siempre por el hecho que ninguno de ellos podrá revestir el carácter de norma general.

Santiago del Estero es otra de las provincias que ha reformado recientemente su Constitución³⁶, y ha previsto la delegación de determinadas competencias legislativas en las comisiones internas de la Legislatura. En efecto, dice su artículo 118: “La Legislatura puede delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de proyectos de leyes reglamentarias. Esos proyectos si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión pasan al Poder Ejecutivo para

³⁵ En la obra de Quiroga Lavié citada en la nota 33 se hace un pormenorizado estudio del tema con abundante referencia al derecho comparado. También del mismo autor puede consultarse con provecho *La modernización del procedimiento legislativo en la nueva Constitución de San Juan*, “La Ley”, 1987-A, página 949.

³⁶ La Constitución de Santiago del Estero fue sancionada el 15 de marzo de 1986 (Boletín Oficial: 21 de marzo de 1986 y 14 de mayo de 1986).

su promulgación, salvo que un cuarto de los miembros de la Cámara requiera la votación del proyecto por el cuerpo”.

Como vemos, dejando de lado el tema de quiénes están autorizados para solicitar el apartamiento de este procedimiento especial y la votación en el pleno de la Legislatura, su regulación es distinta a la de la Constitución de San Juan. Resalta, en tal sentido, muy especialmente la determinación de las leyes que pueden ser discutidas y aprobadas en comisión. Se trata de las leyes “reglamentarias”. Si nos atenemos a esta tipificación conforme la define la Constitución sanjuanina, la divergencia entre ambos textos constitucionales es notoria. Si nos remitimos a la constitución española ya vimos que queda excluido del procedimiento de delegación el caso, por ejemplo, de las leyes orgánicas, es decir, aquellas que, entre otras, están referidas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, asuntos éstos que tampoco podrían ser objeto de delegación según la Constitución de San Juan. Estas son sólo algunas de las divergencias que pueden darse cuando la conceptualización de ciertas categorías no ofrece un perfil claro y definido. Esto no quiere decir que no pueda cada jurisdicción —las provincias, la Nación— definir un instituto dentro de su ámbito como mejor entienda, o asignar una determinada competencia a un órgano y no a otro por las razones que estime convenientes en cada caso. Lo que sí no nos parece enteramente satisfactorio es que puedan darse discrepancias tan marcadas en la tipificación y encuadramiento de normas o instituciones. Parecería más razonable, en cambio, buscar primero una conceptualización más precisa, uniformemente aceptada, tarea en la que, reiteramos, la doctrina tiene aún mucho por decir.

También la nueva constitución de *La Rioja*³⁷ innova en la materia, aunque la delegación de competencias en las comisiones es bastante limitada. Dice su artículo 97: “Facultades de las comisiones: Las comisiones legislativas podrán dictar resoluciones, declaraciones y efectuar pedidos de informes. La Cámara podrá disponer la remisión a las mismas de asuntos de menor trascendencia para que ellas lo resuelvan”.

Finalmente, cerrando hasta el momento el grupo de provincias que en sus nuevas constituciones han introducido variantes en el procedimiento de sanción de algunas normas, se encuentra la Constitución de *Córdoba*³⁸. Su artículo 116 dispone lo siguiente: “Las Cámaras pueden delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de determinados proyectos.

³⁷ La Constitución de La Rioja fue sancionada el 14 de agosto de 1986 (Boletín Oficial: 5 de septiembre de 1986, Suplemento)

³⁸ La Constitución de Córdoba fue sancionada el 26 de abril de 1987 (Boletín Oficial: 29 de abril de 1987 y 26 de junio de 1987).

Debe asegurarse la publicidad de las sesiones de comisión en estos casos.

Estos proyectos, si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión, pasan a la otra Cámara donde se observa el mismo procedimiento para la sanción y, en su caso al Poder Ejecutivo para la promulgación, salvo que un quinto de los miembros de alguna de las Cámaras o un bloque legislativo requiera la discusión del proyecto en el respectivo cuerpo, dentro de los diez días de ser puesto en conocimiento de los integrantes de cada Cámara”.

Este procedimiento nos parece adecuado, ya que evita las clasificaciones entre distintos tipos de leyes dejando en libertad a las Cámaras para determinar cuáles seguirán el trámite especial en comisión, así como también la oportunidad en que delegarán esa competencia.

Vemos que cuando una Cámara adopta el procedimiento en comisión, el proyecto pasa a la otra Cámara, debiéndosele observar allí también. Es por ello que nos parece que, a los efectos de ordenar mejor el trabajo legislativo y evitar posibles conflictos, sería conveniente, en los casos que, como el de Córdoba, el Poder Legislativo está compuesto de dos Cámaras, contar con una Comisión Permanente de Enlace entre ambos cuerpos, ámbito ideal para aunar criterios y superar eventuales desinteligencias.

ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

En los últimos años, el tema ha merecido también la atención de los legisladores en el ámbito nacional.

Dado que la Constitución Nacional ha establecido un procedimiento muy preciso de formación y sanción de las leyes, cualquier innovación en la materia, sin una previa reforma constitucional puede resultar de difícil inserción en el sistema constitucional argentino. De ahí que, en la mayoría de los casos, las iniciativas parlamentarias sobre el tema tiendan a modificar directamente el texto constitucional. No obstante, también las hay que, a partir del texto vigente, aceptan la posibilidad de ciertas formas de delegación legislativa.

En 1987, el diputado nacional Jorge R. Vanossi³⁹ presenta un proyecto de ley en el que se regulan dos tipos de delegación de funciones legislativas. El primero de ellos es el que se refiere a la posibilidad de que el Congreso Nacional delegue “en una o más comisiones de cada una de

³⁹ DSCD 1987, tomo III, página 1981. Este proyecto fue reproducido por el diputado Vanossi en 1989 y 1991.

sus Cámaras, la aprobación en particular del articulado del texto legislativo”, aprobado que haya sido en general por las Cámaras.

Sabido es que, como bien lo resalta Vanossi, el tratamiento en general y en particular de un proyecto no surge de la Constitución Nacional, sino de la práctica parlamentaria, recogida en los reglamentos de las Cámaras.

Por lo tanto, no tratándose de una delegación total de funciones como las previstas en las Constituciones extranjeras antes analizadas y quedando siempre “el control de la legitimidad y eficiencia de la tarea delegada” en manos de las Cámaras, no encuentra Vanossi objeciones válidas que obstaculicen una plena aceptación de este tipo de delegación. Solamente en el caso de una delegación amplia sería necesaria una reforma constitucional.

Este proyecto prevé algunas excepciones, negando la posibilidad de delegación en el caso del artículo 72 de la Constitución Nacional y de las leyes reglamentarias de los derechos fundamentales, el presupuesto nacional, los códigos de fondo y las leyes electorales.

El otro tipo de delegación que prevé este proyecto está referido al dictado de las normas complementarias de las denominadas leyes “de base”.

El diputado José A. Furque⁴⁰ presenta en 1989 un proyecto de ley declarando la necesidad de reformar parcialmente la Constitución Nacional en los artículos que el mismo especifica. En los fundamentos de su proyecto, el legislador recuerda las disposiciones del Estatuto de 1972 sobre la materia manifestando su opinión desfavorable a la aprobación de leyes por las comisiones en el marco de un régimen presidencialista.

El diputado Guillermo E. Estévez Boero⁴¹ presenta en 1989 un proyecto de resolución declarando necesaria la reforma total de la Constitución Nacional. En los fundamentos del proyecto, Estévez Boero propicia la adopción de “nuevas técnicas parlamentarias que posibiliten una mayor eficacia, rapidez y agilidad de la función legislativa, estableciendo la posibilidad de que las comisiones legislativas... puedan aprobar proyectos de ley cuando el pleno de la Cámara les otorgue esa facultad y reservando la aprobación en plenario obligatoriamente para legislar sobre determinadas materias”.

También en 1989 el diputado Juan F. Armagnague⁴² presenta un proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma de determinados

⁴⁰ DSCD 1989, Suplemento, página 628.

⁴¹ DSCD 20/21 de septiembre de 1989, página 4282.

⁴² DSCD, 23 de noviembre de 1989, página 5174.

puntos de la Constitución Nacional. En los fundamentos señala específicamente que la reforma deberá contemplar la regulación de un procedimiento para la sanción de algunos proyectos en comisión.

En el mismo año, el diputado Bernardo I. R. Salduna⁴³ presenta un proyecto de ley declarando necesaria la reforma de la Constitución Nacional en los artículos que el mismo enumera. En los fundamentos propone que “los proyectos aprobados por comisiones permanentes de la Cámara donde estén representados los principales bloques políticos, serán sancionados sin necesidad de su tratamiento en el recinto”.

En 1990, los diputados Matilde Quarracino y Alberto Aramouni⁴⁴ presentan un proyecto de ley declarando necesaria la reforma integral de la Constitución, y para iniciar el debate, como señalan en los fundamentos, incluyen como parte integrante de los mismos, el texto de Constitución que proponen. Con relación a la delegación de la facultad de sanción en las comisiones permanentes se acepta la que tenga por finalidad “la aprobación de declaraciones, resoluciones y homenajes, lo mismo que proyectos de ley, con excepción de los tratados, el presupuesto, leyes impositivas, acuerdos y demás supuestos que prevea la ley reglamentaria de esta norma”. Se estipula también la facultad de la Cámara de abocarse en cualquier supuesto al estudio de cualquier proyecto que haya sido objeto de delegación cuando un décimo de sus miembros así lo solicitare.

En 1992, el diputado Juan C. Maqueda⁴⁵ presenta un proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma parcial de la Constitución. De entre las profundas reformas que el legislador promueve destacan las referidas a la actividad parlamentaria. En los fundamentos de su proyecto incluye los contenidos que deberían de tener las modificaciones a introducir. En el tema que nos interesa, acepta la posibilidad de delegación en las comisiones internas de las Cámaras de “la discusión y aprobación de determinados proyectos, conforme se establezca por ley. Las comisiones deberán estar compuestas de modo que reflejen la proporción de los bloques parlamentarios. Esos proyectos, si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión, pasan a la otra Cámara donde se observará el mismo procedimiento para la sanción y, en su caso, al Poder Ejecutivo para la promulgación; salvo que un cuarto de los miembros de alguna de las Cámaras o un bloque parlamentario requiera la discusión del proyecto por el cuerpo. El reglamento determinará las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones”.

⁴³ DSCD, 23 de noviembre de 1989, página 5233.

⁴⁴ Trámite Parlamentario N° 93 del 6 de septiembre de 1990, página 3385.

⁴⁵ Trámite Parlamentario N° 238 del 2 de abril de 1992, página 5803 y Trámite Parlamentario N° 257 del 30 de abril de 1992, página 6322.

CONSIDERACIONES FINALES

Un tema candente en la actualidad es el de la eficiencia en el desarrollo de cualquier actividad. En este orden de ideas, es dable observar desde hace algún tiempo que las sociedades, y entre ellas la argentina muy especialmente, han comenzado a cuestionar seriamente el funcionamiento del engranaje parlamentario de sanción de las leyes. Básicamente se lo señala como carente de flexibilidad y rapidez en el cumplimiento de sus funciones. En suma, que no es eficiente.

Con respecto a la rapidez, si bien no nos parece que la misma sea siempre sinónimo de eficiencia, debemos admitir que muchas veces hay una cierta lentitud procedimental que debiera revertirse. De todas maneras, no creemos válido exigirle al Congreso la perentoriedad en la toma de decisiones que puede ser sí imprescindible en otros ámbitos del poder.

Las Cámaras que componen el Congreso son el lugar adecuado para el logro de los necesarios consensos que hacen a la solidez del andamiaje jurídico de una nación democrática y pluralista. Los consensos, ya se sabe, son fruto de negociaciones y sucesivos cambios de parecer. Todo esto requiere tiempo y esfuerzo.

De manera que cualquier consideración sería con respecto a la mejora del mecanismo de elaboración legislativa no debería tener como meta sólo o prioritariamente la celeridad procedimental. Creemos que lo que debe buscarse es, ante todo, la calidad.

Con respecto al otro cuestionamiento, el de la falta de flexibilidad de la actividad legislativa, muchos cambios sería necesario introducir en las prácticas parlamentarias. Algunas serían factibles de concreción a través de meras reformas a los reglamentos de la Cámaras. Otras, en cambio, requerirían modificaciones de fondo de nivel constitucional.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, la delegación de competencia legislativa en las comisiones internas de las Cámaras ha sido uno de los instrumentos a que se ha recurrido últimamente en la búsqueda de un perfeccionamiento de la actividad legislativa. El procedimiento resulta atractivo, pero hay que reconocer que para que se torne realmente fecundo, no serían pocos los factores que nos parece habría que modificar sustancialmente en el engranaje parlamentario.

Sin pretender agotarlos, veamos algunos de ellos, antes de dar nuestro punto de vista con respecto al tema de fondo.

Se ha sostenido acertadamente que las comisiones son el ámbito más fértil y adecuado para la discusión técnica. Por otro lado, la existencia de distintas comisiones, facilita la especialización de cada una de ellas en diferentes temas. Recordando a un destacado constitucionalista, hemos ob-

servado ya desde el comienzo de este artículo un dato de la realidad que es insoslayable: el verdadero trabajo legislativo se desarrolla en las comisiones.

Recientemente, tuvo lugar en Buenos Aires el "I Congreso Nacional de Intercambio y Mejoramiento del Parlamento" (25 al 27 de noviembre de 1992). Durante su desarrollo, varios destacados panelistas y expositores —algunos de ellos legisladores— remarcaron en forma coincidente que rara vez los discursos pronunciados en el recinto, por elocuentes que ellos sean, logran cambiar las posiciones de los bloques, sostenidas en el seno de las comisiones.

De modo tal que, si es eso lo que realmente está sucediendo en nuestros días, lo que ha de buscarse es, sin duda, la excelencia del trabajo realizado en las comisiones. Para ello, debe proveérselas de la infraestructura indispensable que asegure la tan mentada eficiencia. Las comisiones necesitan contar con recursos humanos altamente capacitados y medios técnicos acordes con la creciente complejidad de la realidad contemporánea.

Es fácil comprobar que aun en los países económicamente más desarrollados hay una considerable desproporción en la asignación de recursos, favoreciendo corrientemente a la rama ejecutiva del gobierno. En este orden de ideas, cabe recordar que en nuestro país, el presupuesto del Congreso de la Nación representa apenas menos del 1 % del presupuesto general de la Nación.

Por eso nos parece que cuanto más se avance en el sentido de dar al Poder Legislativo el soporte tecnológico, intelectual y material adecuado a estos tiempos, mayor será el grado de calidad del producto legislativo.

Otro aspecto de no menor entidad tiene que ver con el número de las comisiones permanentes⁴⁶. Actualmente son treinta y cinco. Nos parece un número excesivamente alto, que no favorece la agilización del trabajo parlamentario. En este sentido cabe apuntar que en 1989 la Comisión Especial sobre Modernización del Funcionamiento Parlamentario produjo un dictamen⁴⁷ por el que se aconsejaba la introducción de importantes modificaciones en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados. Entre ellas se destacaban las referidas al funcionamiento de las comisiones, y sobre todo, las que determinaban la disminución de su número.

⁴⁶ Sobre este tema, recurrente en los últimos tiempos, y otros también de interés con relación al central de este trabajo, véase: Fontenla, Lucía, "Funcionamiento de las comisiones parlamentarias: antecedentes y legislación comparada", en *La Reforma Parlamentaria* (varios autores), El Cid Editor, Buenos Aires, 1983, página 117.

⁴⁷ Dictamen de la Comisión Especial sobre Modernización del Funcionamiento Parlamentario, Cámara de Diputados de la Nación, Orden del Día N° 1.473 (año 1989) (Impreso el 10 de noviembre de 1989).

En el informe que lo acompañaba se advertía que semejante reforma “está llamada a despertar polémica”, pero también se reconocía que el alto número de comisiones (en ese momento eran treinta y una) lejos de agilizar el trabajo de la Honorable Cámara “son causa de trámites parlamentarios muy lentos, que se frenan mucho más aún cuando un expediente debe tramitar por varias comisiones”.

Aclaremos que dicho dictamen traía como interesante novedad la creación de subcomisiones, las cuales estaban pensadas para que actuasen como verdaderos centros de estudio. Como, por otro lado, en el mismo dictamen se limitaba a dos el número de comisiones que podía integrar cada diputado, el necesario y buscado proceso de especialización del legislador, parecía estar asegurado o, en todo caso, favorecido.

La existencia de muchas comisiones y la posibilidad de que un legislador pueda formar parte de varias de ellas obstaculiza la flexibilidad que exige un buen funcionamiento y no privilegia ciertamente la imprescindible especialización. Si los problemas de las sociedades modernas son cada vez de más alta complejidad, es lógico entonces que se exija a los organismos que se ocupan de ellos y a las personas que deben abocarse a su estudio, dedicación y especialización.

Estas reflexiones tienen que ver, por un lado, con el reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las comisiones permanentes y, por el otro, con la necesidad de que las mismas cuenten con los recursos indispensables para el mejor desenvolvimiento de sus funciones, todo lo cual, a su vez, se potencia en la medida en que se le asignen a las comisiones nuevas facultades a las consideradas tradicionales. La atribución de la competencia de sanción legislativa conlleva una responsabilidad institucional de alto rango. De ahí que no nos parezca ocioso insistir en la necesidad de dotarlas de todas las garantías para su eficaz desempeño.

Hechas estas consideraciones que nos parecen fundamentales creemos que la competencia legislativa de las comisiones puede constituirse en uno de los medios más idóneos para modernizar nuestras instituciones.

Ahora bien, en distintas oportunidades hicimos referencia en este trabajo a la rigidez de los preceptos constitucionales en cuanto al proceso de formación y sanción de la ley, no así de otro tipo de normas, tales como declaraciones o resoluciones, que podrían aprobarse directamente en el seno de las comisiones y ello no sería objeto de severos cuestionamientos. Dada la trascendencia que para cualquier sociedad reviste este tema y resguardando el principio de la seguridad jurídica, nos parece que toda modificación sustancial de este proceso debiera encararse por la vía de una previa reforma de los textos constitucionales. Más aún en los tiempos que corren en que es dable observar un importante movimiento

en el seno de la sociedad argentina tendiente a una reforma institucional en la que los cambios más importantes estarían referidos justamente a la conformación y funcionamiento de los poderes del Estado.

Esta vía sería la más adecuada, aun cuando reconocemos la solidez de los argumentos esgrimidos por quienes sostienen que la atribución de competencia legislativa a las comisiones podría darse sin necesidad de alterar la Constitución vigente. No es fácil pasar por alto la larguísima tradición, más que centenaria, que se ha atenido con rigor a la letra de la Constitución. Un cambio de interpretación o, mejor dicho, de aplicación de preceptos tan arraigados podría dar lugar a dudas o cuestionamientos, que es necesario aventar.

No olvidemos, por otra parte, las observaciones que ha merecido este instituto por parte de algún sector de la doctrina y en los países que lo han receptado en su legislación. Más razonable pareciera ser promover un debate más amplio sobre la mejor forma de organizar los distintos poderes y sus relaciones recíprocas, tema mayor y abarcativo dentro del cual el que estamos analizando ocuparía un lugar sin duda destacado.

Las ventajas del instituto — mayor agilidad en el trámite legislativo, aprovechamiento de la especialización técnica del trabajo en comisión, posibilidad de que quede reservado al plenario el debate de los grandes temas y la fijación de pautas más generales, entre otras— parecen evidentes. De manera que, con los debidos recaudos, resultaría oportuna la incorporación de este tipo de legislación descentralizada a nuestras prácticas parlamentarias. Lo que no es tan fácil es acertar con el mecanismo más adecuado, ya que, como hemos visto, las variables son muchas.

En primer lugar, es absolutamente aconsejable que ciertos temas sólo puedan ser tratados y aprobados en el plenario. La determinación de los mismos debería quedar establecida en el texto constitucional de un modo claro y preciso y no en los reglamentos de las Cámaras, como lo hacen algunos de los sistemas analizados. Con respecto a todos los demás se abriría la posibilidad de que fueran tratados y aprobados en el plenario o bien en comisión.

En segundo lugar, sería conveniente que quedara librado a la decisión de cada Cámara y no de sus autoridades, en cada caso particular la delegación del tratamiento y sanción de una norma en una o varias de sus comisiones. El control de la Cámara quedaría así totalmente asegurado.

En tercer lugar, creemos que es preferible dejar que cada Cámara sea la que determine el procedimiento a seguir, sea el de sanción en el plenario o bien en comisión. Encontramos el sistema establecido en el estatuto de 1972 demasiado rígido, ya que allí se establece que, aceptado el procedimiento descentralizado en una Cámara, el mismo debe también observarse en la otra. De todos modos, para una mejor relación entre las

Cámaras y una optimización de su funcionamiento nos parece que sería muy útil la existencia de alguna comisión de enlace de las mismas, la cual podría ocuparse, por ejemplo, de aunar criterios respecto de asuntos como el que nos ocupa.

Hay dos aspectos que hacen al funcionamiento de las comisiones en los que en todas las propuestas analizadas existe coincidencia, la cual encontramos perfectamente justificada. Uno es el que se refiere a la composición de las comisiones, las que deberían reflejar siempre de la manera más exacta posible la propia composición de la Cámara, asegurando así, en su seno, la representación de todos los sectores. El otro aspecto se vincula con la necesidad de que quede asegurada la publicidad de las sesiones.

Finalmente, y en esto también se observa coincidencia entre las distintas alternativas analizadas con variaciones sólo de detalle, siempre debe reconocerse el derecho de una parte de las Cámaras para solicitar la consideración y aprobación en el plenario de un proyecto sometido al procedimiento descentralizado en comisión.

Abstract

ON THE FULL LEGISLATIVE POWERS OF STANDING COMMITTEES IN THE HOUSES

The granting of full legislative powers to standing committees in the Congress or in the Legislatures is a special procedure which is obtaining growing acceptance lately. It is designed to ease the bill passage and approval procedure and to take advantage and encourage technical specialization at committee level. The article reviews some of the foreign modern constitutions which have adopted the above procedure, and various legal opinions thereon prevailing in the national scene. An analysis is made of bills submitted for incorporation of this procedure to national parliamentary practice and of provincial constitutions which have included the same in their provisions.

Extrait

SUR LA COMPETENCE LEGISLATIVE PLENIERE DES COMMISSIONS PERMANENTES DES ASSEMBLEES

L'attribution de compétence législative plénière aux commissions permanentes du Congrès ou des assemblées provinciales est une procédure

spéciale dont l'acceptation a cru ces derniers temps. Par cette procédure, on essaie non seulement d'accélérer les travaux parlementaires, mais aussi d'encourager la spécialisation technique des commissions et d'en tirer profit.

Cet article envisage l'étude de quelques constitutions étrangères modernes ayant adopté cette procédure, ainsi que de différentes positions doctrinaires sur le plan national. Les diverses initiatives législatives tendant à son incorporation dans l'activité parlementaire nationale et les constitutions provinciales qui l'ont déjà adoptée y sont aussi analysées.

Resumo

DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO

A concessão de competência legislativa plena às comissões permanentes do Congresso ou das Asembléias é um procedimento especial que tem ganho aceitação progressiva nos últimos tempos. A través desse procedimento tenta-se não só tornar mais ligeiro o trâmite da elaboração e sanção das leis, mas também tirar proveito e incentivar a especialização técnica das comissões. No artigo examinam-se algumas das modernas constituições estrangeiras que tem adotado este procedimento, além das diferentes opiniões da doutrina a respeito dele no âmbito nacional. Analizam-se também as diversas iniciativas legislativas para sua inclusão na prática parlamentar nacional, e as constituições provinciais que o tem estabelecido.