

MATERIALES DE TRABAJO No. 1

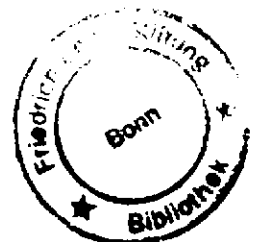
**LA COMISION MIXTA, INSTRUMENTO DE
CONCERTACION**

Margitta Terborg
Diputada del Bundestag Alemán.
Presidenta del Grupo de Parlamentarios
Germano-Mexicano

MATERIALES DE TRABAJO No. 1

LA COMISION MIXTA, INSTRUMENTO DE CONCERTACION

Margitta Terborg
Diputada del Bundestag Alemán.
Presidenta del Grupo de Parlamentarios
Germano-Mexicano



C 97 - 03962

PRESENTACION

Con el número 1 de "Materiales de Trabajo" la Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert reactiva una serie de documentos que con mucho éxito se elaboraron y distribuyeron en años pasados.

El propósito de esta serie es ofrecer trabajos, ensayos, informes de investigación, etc. que consideramos pueden ser de utilidad, pero también en algunos casos puedan aportar elementos adicionales y constructivos a discusiones actuales.

Hoy sometemos a la consideración del lector un trabajo corto, pero no menos interesante sobre "La Comisión Mixta, Instrumento de Concertación" elaborado por la Sra. Margitta Terborg, miembro del Parlamento Alemán y Presidenta del Grupo Parlamentario Germano-Mexicano, en el cual nos habla de las facultades de las dos cámaras del poder legislativo en Alemania y de los mecanismos para superar estancamientos a través de una Comisión Mixta.

Ekart Wild
Representante de la Fundación
Friedrich Ebert en México

Septiembre de 1997

LA COMISION MIXTA, INSTRUMENTO DE CONCERTACION

En las democracias en las cuales las tareas legislativas están distribuidas entre dos cámaras (Congreso de los Diputados y Senado, o Cámara Alta y Cámara Baja, o Bundestag y Bundesrat), la necesidad de concertación depende de las competencias legislativas que tengan asignadas cada una de las dos cámaras. Si coinciden aproximadamente, puede darse el caso de que al formarse mayorías opuestas en ambas cámaras, una de ellas bloquee a la otra o viceversa. Sin embargo, también en los supuestos en que el peso de las competencias esté distribuido de forma desigual entre las dos

cámaras, puede surgir situaciones de bloqueo que paralicen el proceso legislativo y terminen desvirtuando de forma duradera la idea de la democracia parlamentaria.

En tales casos es de utilidad el funcionamiento de una comisión de mediación institucionalizada a nivel constitucional e integrada por las dos cámaras del Parlamento. Las reflexiones que siguen se guían por el ejemplo de la Comisión Mixta de Bundestag y del Bundesrat, instituida en la Ley Fundamental, es decir, la Constitución de la República Federal de Alemania.

Tomemos por caso una ley que requiere la aprobación de ambas cámaras, por ejemplo el Congreso de los Diputados y el Senado, y supongamos que el Congreso de los Diputados ha aprobado esa ley, en tanto que el Senado la ha rechazado por mayoría. Si la Constitución no prevé una fórmula para solucionar este tipo de conflictos, puede suceder que una ley muy necesaria se quede en la estacada. Mientras se trate de casos aislados, esto todavía no tiene por qué representar un problema. En el caso anterior, el Congreso de los Diputados, al verse inmovilizado, podría volver a presentar una ley y formularla de tal manera que resultase viable la aprobación por parte de la otra cámara.

Sin embargo, si esa situación de pugna pasa a ser la regla general, el interminable procedimiento acabaría por paralizar la vida

pública y podría avivar el malestar social sobre la capacidad o incapacidad de acción de ambas cámaras hasta el extremo de que empezará a dudarse de la propia democracia como tal.

Habría una solución más elegante, que se llevaría menos tiempo y no ocasionaría un autobloqueo de las dos cámaras parlamentarias. En la República Federal de Alemania esa solución es la Comisión Mixta, recogida en el Artículo 77 de la Ley Fundamental, cuyo tenor literal es el siguiente:

(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 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.

En el reglamento del Bundestag y el Bundesrat se hace referencia a la "Comisión Mixta", especificándose

que el Bundestag y el Bundesrat designarán respectivamente 16 miembros para formar parte de la Comisión (& 1),

que la Comisión Mixta nombrará respectivamente un presidente de entre los miembros del Bundestag y del Bundesrat, que se turnarán trimestralmente en la presidencia (& 2),

que por cada miembro de la Comisión Mixta se designará un sustituto, que participará en las sesiones cuando el miembro ordinario no pueda

asistir por algún impedimento (& 3),

que los miembros de la Comisión Mixta y sus sustitutos podrán ser separados del cargo, si bien sólo podrán efectuarse como máximo cuatro remociones durante un mismo período de sesiones (& 3),

que el Gobierno Federal tendrá voz en la Comisión Mixta y que estará obligado a asistir a sus sesiones si así lo acuerda la Comisión (& 5),

que por regla general no participarán funcionarios en las deliberaciones, pero la Comisión sí podrá autorizar la participación de "otras personas" en las sesiones (& 6),

que la Comisión Mixta adoptará sus acuerdos por mayoría de votos (& 8),

que la Comisión Mixta podrá constituir subcomisiones, integradas por sus miembros, si ello fuere necesario por el volumen del material legislativo (& 9),

que el Bundestag deberá votar lo antes posible las propuestas de acuerdo, entre las cuales podrán figurar la modificación o anulación de la ley respectiva (& 10, párrafo 1),

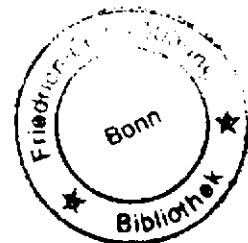
que el Bundestag sólo podrá emitir su voto sobre la propuesta de acuerdo, que se podrán presentar declaraciones sobre la propuesta, pero que el Bundestag no podrá modificarla (& 10, párrafo 2),

en el caso de que la propuesta de acuerdo recomiende que la ley se apruebe sin modificaciones, el Bundestag no tendrá que adoptar un nuevo acuerdo (& 11)

Retengamos lo siguiente: si la segunda cámara (en este caso el Bundesrat) quiere rechazar o modificar una ley, necesariamente tiene que acudir a la Comisión Mixta. Si la Comisión Mixta adopta un acuerdo, éste debe ser sometido nuevamente a ambas cámaras para que emitan su voto. Si se adopta sin modificaciones, la ley respectiva se considerará aprobada. En caso de rechazarse el compromiso propuesto, la cámara que lo rechace (en nuestro ejemplo el Bundestag) podrá dirigirse de nuevo a la Comisión Mixta. Si la propuesta de acuerdo fuera rechazada por el Bundesrat, el Gobierno Federal podría exigir

que la Comisión volviera a deliberar. Si en este segundo procedimiento no se presentase una propuesta de acuerdo, cada uno de los miembros de la Comisión podrá solicitar la conclusión del procedimiento. El procedimiento quedará concluido en caso de que en la sesión siguiente no se reúna una mayoría para presentar un compromiso (& 12).

Este procedimiento algo enrevesado prevé en realidad tres tentativas de acuerdo. En la práctica sólo valen para las leyes que requieren la aprobación de ambas cámaras. El sistema es tan detallado porque en caso de no llegarse a un acuerdo la ley fracasaría. La experiencia enseña que en la mayoría de los casos la voluntad y la capacidad de compromiso terminan dando sus frutos.



¿Qué condiciones han de darse para que la Comisión Mixta funciones?

1 Debe quedar garantizada la independiencia de los miembros de la Comisión. En el caso de la República Federal de Alemania, la independiencia de los diputados del Bundestag está garantizada en la Ley Fundamental. Dado que los miembros del Bundesrat (cámara de representación territorial de los Estados Federados - Länder) votan con arreglo a las instrucciones recibidas (el Gobierno del Estado Federado - Land - respectivo decide el voto de sus representantes), su independiencia a efectos de participación en la Comisión tuvo que recogerse expresamente en el texto constitucional.

2. Debe asegurarse la continuidad de la Comisión Mixta. Ello explica la restricción en virtud de la cual solo puede procederse a un máximo de cuatro remociones durante cada período de sesiones y la norma relativa a los sustitutos de los miembros.

3. La Comisión Mixta debe reflejar la paridad de las dos cámaras. Las relaciones de fuerza vienen determinadas por las respectivas mayorías de ambas cámaras. En la práctica la Comisión trabaja más eficazmente si la mayoría y la oposición tienen una representación aproximadamente equivalente.

4. Debe garantizarse la confidencialidad de las deliberaciones. Esto funciona bastante bien. A lo largo de los más de cuarenta años que lleva funcionando, la Comisión Mixta

de la República Federal de Alemania ha respetado estrictamente este requisito. Las actas de las sesiones de la Comisión Mixta no se publican hasta transcurrido el periodo legislativo subsiguiente al periodo de sesiones respectivo.

5 Debe asegurarse la comunicación de los miembros de la Comisión Mixta con los grupos parlamentarios de ambas cámaras. La Comisión fracasaría en su cometido si a la hora de buscar compromisos no tuviera en cuenta las respectivas posiciones políticas.

6 La Comisión Mixta debería estar a salvo del riesgo de enredarse en demasiadas cuestiones de detalle al examinar la legislación. Por eso es razonable frenar la influencia de los expertos y de la burocracia.

7 Debería evitarse que un compromiso propuesto pudiera ser desmenuzado a posteriori en interminables debates en ambas cámaras. Por eso en la práctica que se sigue en la República Federal de Alemania la propuesta de acuerdo sólo se somete a votación en su totalidad. Se procede a su explicación y los distintos grupos parlamentarios pueden exponer sus posiciones. No tiene lugar un debate de totalidad. La propuesta sólo puede aprobarse o rechazarse en su conjunto.

8. La propuesta de mediación debería contar con el respaldo de una mayoría lo más amplia posible en el seno de la Comisión. Esto garantiza la aceptación por parte de ambas cámaras y evita que se presenten nuevas solicitudes de mediación. Aún así, debería existir un segundo

procedimiento aplicable en caso de que fracasase el primer intento de concertación. La Constitución alemana de hecho incluso prevé tres intentos, lo cual aumenta aún más la presión para alcanzar un acuerdo.

¿Es la Comisión Mixta una suerte de superparlamento?

También en Alemania se critica ocasionalmente la labor de la Comisión Mixta. Se recela que pueda ser una especie de superparlamento. Esta crítica no puede aceptarse en tales términos. La Comisión sólo actúa en caso de conflicto entre ambas cámaras. Es decir, son ambas cámaras las que en realidad deciden cuándo han de acudir a la Comisión. Además, la Comisión tampoco puede dictar por sí misma normas legales. Está supeditada en todo caso a que sus

propuestas sean aprobadas por ambas cámaras.

Una ojeada a la realidad alemana patentiza la eficacia de este instrumento. En todos estos años no ha llegado siquiera al diez por ciento el número de proyectos de ley conflictivos abandonados por no haberse podido alcanzar un compromiso en la Comisión Mixta.

Y ha de tenerse en cuenta que los proyectos de ley presentados a la Comisión Mixta no llegan al diez por ciento del total.

La Comisión Mixta ha acreditado su eficacia en la República Federal de Alemania. El sistema diseñado resulta suficiente y flexible. Al reformarse la Constitución tras la unificación de las dos partes de Alemania no se tocó el régimen de la Comisión Mixta.

Es por tanto un puente practicable hacia el compromiso, que puede utilizarse siempre que la formación de la voluntad en las dos cámaras de un Parlamento siga líneas divergentes. El modelo alemán ya ha sido adoptado por otros Parlamentos bicamerales. Es el caso por ejemplo de la Constitución de la República de Sudáfrica.



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
REPRESENTACION EN MEXICO

Ejército Nacional 539, 5o. piso Col. Granada
México 11520, D.F. Tel. 250-0533 Fax: 254-1554
Apartado Postal 105-386 México 11590, D.F.