

## LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS Y EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES FISCALIZADORAS\*

ALAN BRONFMAN V.  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

### RESUMEN

El trabajo analiza la función que les corresponde a las comisiones parlamentarias en el ejercicio de la fiscalización encomendada a la Cámara de Diputados. Intenta determinar cómo pueden incidir las comisiones en el crecimiento institucional. Divide los factores que permiten el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte en tres grandes categorías: orgánicas, competenciales y políticos. Dentro de cada una de éstas, analiza las principales variables, aportando información empírica de nuestra Cámara de Diputados y de Derecho comparado.

**PALABRAS CLAVES:** comisiones parlamentarias, comisiones permanentes, comisiones de investigación, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Derecho Parlamentario.

### ABSTRACT

This paper analyzes the oversight function of the committees of the Chamber of Deputies. Also tries to determine the influence of the committees in the parliament institutionalization. The author divides the elements of a strong committee system in three groups: institutional structure, powers and political factors. The paper study each one of these categories with the support of data and of the Comparative Law.

**KEY WORDS:** congressional committees, standing committees, inquiry committees, Chamber of Deputies, Parliamentary Law, National Congress.

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación FONDECYT núm. 1020645 "Propuestas para robustecer la fiscalización parlamentaria en Chile". El autor agradece la gentil colaboración de don Adrián Álvarez y de don Juan Veglia.

Las comisiones constituyen una forma de organización del trabajo parlamentario que comienza a desarrollarse durante el siglo XIX en Europa continental y en Norteamérica. En la mayoría de los parlamentos, las comisiones surgen como órganos cuya función central es apoyar a la sala en el ejercicio de sus competencias<sup>1</sup>. La reunión en pequeños grupos para negociar y adoptar decisiones sirve para resolver cuestiones cuya extensión y complejidad hacen inadecuado, lento o imposible el debate y resolución de la sala. La misma técnica se utiliza en otros poderes políticos (como el gobierno) y en organizaciones privadas, casi siempre con una estructura horizontal o no jerarquizada.

Los tres grandes modelos de organización de las comisiones se definen por su principal función: el servicio de la cámara, de los partidos o de los electores<sup>2</sup>. Ninguno se encuentra en forma pura, pero sus caracteres dominantes pueden asociarse a instituciones parlamentarias concretas.

En el primer modelo, las comisiones tienen como función exclusiva apoyar a la sala en el ejercicio de sus competencias. Su modalidad de trabajo, plazos y resultado están sometidos a los requerimientos e intereses de la sala. Esta concepción se materializa en comisiones *ad-hoc*, creadas y nombradas de manera especial para realizar una tarea concreta (v. gr. informar un proyecto de ley), y que se disuelven inmediatamente después de concluida su labor. Este modelo fue el dominante en el Parlamento británico hasta hace pocos años y no parece ser eficiente para aliviar la carga de trabajo de la sala, pues todas las decisiones siguen exigiendo su debate y votación. Su fundamento teórico es el respeto riguroso a la idea de igualdad en la representación; su fundamento práctico es el temor de los parlamentarios a perder la influencia que pueden ejercer en la sala sobre todos los asuntos que pasan por el parlamento. Esto último, ya que si un asunto es resuelto en la comisión, los parlamentarios que no forman parte de ella pierden la posibilidad de intervenir en su estudio y debate<sup>3</sup>.

El segundo modelo es el de las comisiones al servicio de los partidos.

---

<sup>1</sup> Utilizamos la expresión sala para referirnos a la instancia que reúne a todos los miembros de una cámara. Algunos prefieren la voz "plenario", que en Chile remite a una figura constitucional distinta. En el derecho comparado, la referencia al lugar físico es la predominante.

<sup>2</sup> CAMPBELL y DAVIDSON, *US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops* en LONGLEY y DAVIDSON, *The New Roles of Parliamentary Committees* (Londres, 1998), págs. 128 y 129.

<sup>3</sup> Esta es una de las cuestiones principales que aborda el *First Report from the Select Committee on Procedure 1977-8*, de la Cámara de los Comunes; vide NORTON (ed.), *Legislatures* (Oxford, 1992), p. 287.

Este tiene lugar en parlamentos dominados por partidos fuertes. En este esquema, el partido es el que asegura la reelección del parlamentario (o la continuación de su carrera política) y por consiguiente, los diputados están obligados a obedecerlos en las comisiones. Esto significa, en la práctica, que las comisiones de este tipo no son propiamente una instancia capaz de tomar decisiones, sino sólo ejecutoras de resoluciones adoptadas por el partido, bancada o comité<sup>4</sup>. Cada partido decide qué se aprueba o rechaza en la comisión, aunque ésta goce de autoridad formal para resolver sus asuntos. En una comisión de investigación, por ejemplo, el partido puede ordenar a sus representantes que defiendan la tesis de la inocencia del funcionario investigado, antes que se tenga conocimiento de los hechos de la causa. Este tipo de comisiones no tiene incidencia significativa en el trabajo parlamentario, pues las decisiones siguen siendo adoptadas por un número limitado de dirigentes de partido. El trabajo de comisiones, así organizado, constituye más bien una réplica a escala del conflicto político representado en la sala. El fundamento teórico de este modelo radica en la concepción del partido político como titular del mandato popular; su fundamento práctico es el predominio del partido. Se entiende, entonces, que los parlamentarios son meros ejecutores del mandato que se ha confiado al partido y, por ende, las comisiones que integran carecen de una función específica distinta de la sala.

El tercer modelo es el de las comisiones al servicio de los ciudadanos. La actuación de los parlamentarios en las comisiones, en este esquema, tiende a ser un medio para satisfacer las demandas concretas de los votantes y, en consecuencia, un camino para lograr la reelección al margen de las decisiones del partido. Sin duda, este modelo es el que permite el desarrollo de un sistema de comisiones fuertes dentro de la institución parlamentaria. De ahí que deba ser el escogido si se pretende tener comisiones que contribuyan efectivamente al ejercicio de las competencias parlamentarias.

Este modelo sirve para explicar el funcionamiento de las comisiones en el Congreso federal norteamericano y está íntimamente asociado a la relativa independencia política que deben tener las comisiones en el desempeño

---

<sup>4</sup> En nuestra Cámara de Diputados la bancada o grupo de parlamentarios de un mismo partido político carece de reconocimiento reglamentario. La instancia prevista por el Reglamento de la Cámara de Diputados que agrupa a parlamentarios de un mismo partido o coalición es el comité, conformado siempre por nueve diputados. Los partidos con mayor representación parlamentaria suelen controlar más de un comité y en tal caso, su conjunto de comités se asemeja a una bancada. De hecho, el jefe del primer comité de un partido tiene funciones equivalentes a las que tendría un jefe de bancada.

de sus competencias. Si no existe dicha independencia, la posibilidad que la comisión aporte al funcionamiento de la institución disminuye de modo significativo. En el epígrafe siguiente revisamos el fundamento teórico y práctico de este modelo.

#### I. LOS FUNDAMENTOS DEL MODELO DE COMISIONES AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La relativa independencia de las comisiones es una de las condiciones básicas para su desarrollo institucional. Su paulatino incremento tiende a hacer aflorar el problema de la constitucionalidad de sus competencias. Este surge porque la Constitución —por lo común— regula de manera expresa las facultades del parlamento y sus cámaras, no así la de sus comisiones<sup>5</sup>. Por eso, el examen del modelo de servicio a los ciudadanos debe comenzar con un análisis jurídico y formal de sus fundamentos.

La cuestión inicial a dilucidar es si la configuración constitucional de la asamblea permite traspasar a sus comisiones parte del ejercicio de su función representativa. Partimos de la premisa que el uso de comisiones (o de otras técnicas dirigidas a simplificar la toma de decisiones) tiene que respetar el mandato constitucional que atribuye al conjunto de la asamblea o a su mayoría el ejercicio de sus competencias. En este sentido, no sería admisible que una cámara delegase en un órgano interno atribuciones que la constitución le entrega de manera exclusiva.

Por otro lado, notamos que de ordinario el mandato constitucional que atribuye las competencias a la asamblea no determina todos los aspectos de la organización interna que involucra su ejercicio. Dado que se trata de un poder del Estado autónomo, parece lógico atribuirle la facultad de organizar el ejercicio de sus competencias de distintas maneras, siempre que se respete la estructura y funcionamiento representativo de la institución que constituye su esencia<sup>6</sup>. Las comisiones, tradicionalmente, se acomodan bien a las exigencias de la representación, sobre todo por su composición proporcional y por la necesaria aprobación de su trabajo por la sala.

La argumentación representativa planteada, puede ser criticada desde un punto de vista formal estricto. Así, podría sostenerse que la asignación

---

<sup>5</sup> Como observa STRØM en un artículo reciente, las comisiones son raramente establecidas por la constitución, sin embargo, casi invariablemente, existen; STRØM, *Parliamentary Committees in European Democracies* en LONGLEY y DAVIDSON, n. 2, p. 24.

<sup>6</sup> En el caso de Chile, la reserva constitucional de competencias a favor del Congreso o sus cámaras se deriva de su calidad de órgano representativo, que constituye uno de los pilares de la república democrática declarada por el artículo 4.

competencial realizada por la constitución no puede ser alterada de ningún modo, salvo expresa autorización de la misma carta fundamental. Apoya este razonamiento el hecho que algunos ordenamientos jurídicos cuentan con disposiciones constitucionales que entregan competencias a las comisiones, las que no serían necesarias si se aceptase que las funciones asignadas al parlamento pueden ejercerse libremente a través de ellas. Este tipo de doctrina es la que permite sostener, por ejemplo, que la no inclusión de la facultad de la Cámara de Diputados de crear Comisiones de Investigación en el artículo 48 de la Constitución, las convierte en una práctica contraria a la Carta Fundamental.

Por cierto que una interpretación restrictiva del sentido y alcance de las atribuciones que otorga la Constitución a los poderes públicos guarda armonía con los propósitos del constitucionalismo. No obstante, existen argumentos históricos y prácticos que avalan la idea de que una interpretación formal estricta, en esta materia, perjudica la vigencia del régimen constitucional.

Desde la perspectiva histórica, es necesario recordar que el parlamento es una institución que surge antes que la idea moderna de constitución y que ésta, en sus primeros ensayos europeos, intentó más bien recoger las prácticas dominantes en Westminster<sup>7</sup>. En concreto, la constitucionalización inicial de las competencias parlamentarias tiene como punto de partida la realidad del parlamento hacia fines del siglo XVIII tal como la veían autores como Locke y Montesquieu. En esta época, las exigencias derivadas de una función representativa caracterizada por lo limitado y homogéneo de los intereses políticos de los ciudadanos, imponían por sobre todo un parlamento activo en la elaboración de las leyes y que no requería de comisiones para cumplir su labor. La ley era el principal instrumento de control sobre el Ejecutivo y así lo recogió el derecho constitucional del siglo XIX, que no alcanzó a integrar otros mecanismos de fiscalización que los parlamentos comenzaban a emplear con creciente frecuencia<sup>8</sup>. El retraso del derecho

---

<sup>7</sup> La influencia inglesa pervive en el tiempo e incluye no sólo cuestiones constitucionales, sino también procedimientos internos. Friedrich observa que la obra de Bentham *An Essay on Political Tactics*, que sistematiza los procedimientos parlamentarios, sirvió de modelo para los reglamentos camerales del resto de los países europeos; FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy* (Boston, 1950), págs. 306 a 309.

<sup>8</sup> Especialmente leyes sobre impuestos. Durante el siglo XVIII, uno de los mecanismos típicos de control en Inglaterra era la aprobación de la leyes que autorizaban los gastos (*grant of supplies*) y la que permitía mantener el ejército en pie. Si el monarca intentaba mantener en el gabinete a un ministro que no contaba con el apoyo de la mayoría de la Cámara de los Comunes, se entendía que la Cámara podía rechazar la

constitucional positivo se hace patente en el caso de la censura, mecanismo ampliamente utilizado durante la segunda mitad del siglo XIX y que cae en desuso casi junto con su reconocimiento constitucional en las primeras décadas del siglo XX. Constatamos, entonces, que las atribuciones constitucionales del parlamento y la regulación de sus modalidades de ejercicio sufren un desfase con la evolución real de la institución, hecho que tanto refleja la lenta capacidad de reacción del Derecho como el escaso interés del gobierno en consolidar los poderes de su contrapeso político.

La falta de ajuste de las normas constitucionales con la realidad del parlamento contemporáneo sigue siendo un problema y de aquí derivamos un argumento práctico. La legitimidad del sistema político depende, en los períodos entre elecciones, de la capacidad efectiva de los ciudadanos de debatir y controlar las acciones de gobierno. Dada la expansión de las funciones de gobierno y administración parece forzoso reajustar el contenido de la función representativa asumida por el parlamento, pues de otro modo se deteriora la legitimidad del sistema político.

La misma reflexión puede realizarse desde el prisma de la democracia. En una democracia, los parlamentarios deben servir a sus representados en esta labor de fiscalización, exista o no la cobertura constitucional para hacerlo<sup>9</sup>. El acomodo de la función representativa a las demandas del sistema político constituye una exigencia democrática. Por lo demás, si una institución representativa como el parlamento disminuye su capacidad de representar a los ciudadanos, el daño repercute directamente en la calidad de la democracia. Un parlamento que representa mal, tendrá bajas tasas de reelección y, por lo tanto, no podrá acumular experiencia política, lo que a su vez cierra el círculo, pues impide su surgimiento como un poder influyente en las tareas de gobierno.

La protección de la calidad democrática del sistema político exige interpretar las normas constitucionales de modo tal que permitan el desarrollo de los instrumentos parlamentarios que la función representativa requiere. Así se ha entendido en Inglaterra y en los Estados Unidos, países en los que la inexistencia de un mandato constitucional formal no ha impedido a sus

---

aprobación de cualquiera de estas leyes. Lo mismo podía suceder si el rey intentaba prescindir de un ministro que contaba con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Con posterioridad fue también afianzándose como una alternativa a la renuncia del Primer Ministro, la posibilidad de disolver el parlamento; MAITLAND, *The Constitutional History of England* (Cambridge, 1926), p. 405.

<sup>9</sup> Los parlamentarios chilenos han asumido la exigencia de servir a sus representados. Por eso siguieron intercediendo en favor de sus electores ante la Administración Pública después de 1925, pese a la prohibición de realizar gestiones particulares establecida en la Constitución.

respectivas asambleas crear numerosos mecanismos para fiscalizar al gobierno<sup>10</sup>.

Los argumentos generales se refuerzan con las características que priman en la organización de las comisiones. Como indicamos antes, éstas tanto por su estructura como por su funcionamiento se encuentran en condiciones de asumir una parte de la función representativa que corresponde a la asamblea. Por su estructura, por cuanto su composición refleja proporcionalmente la división partidista de la sala; por su funcionamiento, pues el sistema para la adopción de acuerdos respeta la fuerzas de voto representadas en la sala. El carácter representativo de las comisiones las convierte en un órgano interno susceptible de asumir competencias constitucionales asignadas a la asamblea. Lo anterior, por cierto, en la medida que se respete la estructura y funcionamiento representativo. Esta aptitud para asumir atribuciones del parlamento, con todo, no se dirige al ejercicio excluyente de las mismas, sino a su perfeccionamiento y complemento.

Por último, cabe añadir que desde el prisma constitucional formal, el traspaso de atribuciones a comisiones no implica en ningún caso ensanchamiento de las atribuciones del parlamento, como tampoco una delegación a otro órgano distinto. Se trata de una modalidad de ejercicio que no implica renuncia de la sala a sus atribuciones<sup>11</sup>. Los mismos criterios son aplicables dentro del Poder Ejecutivo y no generan especiales dificultades.

## II. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES

El desarrollo de las comisiones siguiendo el modelo de servicio a los ciudadanos exige perfeccionar su funcionamiento. Tal labor, a su vez, requiere determinar cuáles son sus objetivos precisos dentro de la institución. Norton y Strøm plantean dos formas de entender estos objetivos.

Norton señala que el funcionamiento del parlamento y su incidencia en el sistema político depende de su grado de institucionalización<sup>12</sup>. Este concepto se construye utilizando variables tales como autonomía (o capacidad

---

<sup>10</sup> La Constitución norteamericana sólo regula la función legislativa y algunos de los mecanismos de control particulares (el *impeachment*, la aprobación de nombramientos). Las poderosas comisiones del Congreso federal carecen de fundamento constitucional explícito. Lo mismo sucede en Inglaterra; GRIFFITH; RYLE; WHEELER-BOOTH, *Parliament: Functions, Practice and Procedures* (Londres, 1997), p. 344.

<sup>11</sup> Salvo que una norma constitucional disponga lo contrario. En esta línea, la Constitución italiana en su artículo 72, la española en su artículo 75 y la chilena de 1925 en su artículo 51 (reformado en 1970), entregan competencias legislativas plenas a las comisiones.

<sup>12</sup> NORTON, *Introduction* en NORTON, *Parliaments and Governments in Western Europe* (Londres, 1998), p. 4.

de los miembros de la comisión de negociar acuerdos o adoptar decisiones sin la intervención directa de los representantes del partido en la respectiva cámara), universalidad (sus reglas internas están estandarizadas, se aplican a todos y no admiten una aplicación discrecional), adaptabilidad (al entorno político y constitucional) y complejidad de la organización (estructura de comisiones, reglas de procedimiento interno, etc.). Lord Norton, sobre la base que ofrece la experiencia de las asambleas europeas, cree que un mayor grado de institucionalización propicia un mayor poder del parlamento sobre el Ejecutivo.

El grado que ha alcanzado la institucionalización de una asamblea puede medirse empleando las categorías indicadas por Mezey<sup>13</sup>. Este autor distingue entre asambleas activas, reactivas y mínimas, según su capacidad de intervenir en la creación o modificación de políticas públicas. Las activas son aquellas capaces de crear o definir los contenidos de la política pública; las reactivas, en cambio, aportan al proceso de elaboración e implementación de políticas sólo como respuesta a iniciativas del gobierno; las mínimas, apenas tienen capacidad de influir sobre la acción del Ejecutivo<sup>14</sup>. Como es lógico, el crecimiento institucional permite ascender en las tipologías de Mezey.

Para Norton, un factor determinante en el proceso de crecimiento institucional es la especialización, la que se logra por sobre todo, a través de un sistema de comisiones desarrollado. Es más: en el caso de una asamblea que pretenda ascender a la categoría de activa, la especialización es el factor esencial. En apoyo de esta visión, podemos constatar que una buena parte de la influencia política del Congreso federal norteamericano (ejemplo típico de asamblea activa) se explica por la especialización que brinda su poderoso sistema de comisiones.

Para lograr comisiones capaces de incrementar la especialización de la asamblea como conjunto, debe avanzarse en la institucionalización de cada una de ellas. En dicho proceso el objetivo de las comisiones ha de ser robustecer su capacidad de ejercer competencias parlamentarias (como la fiscalizadora) y acrecentar su influencia sobre las decisiones parlamentarias. La institucionalización de las comisiones depende de factores tales como: estabilidad de sus miembros, facultades para obtener información y planificar su actividad de manera autónoma, competencias en relación con la divi-

---

<sup>13</sup> MEZEY, *Comparative Legislatures* (Durham, 1979), p. 102.

<sup>14</sup> Un Congreso activo es el norteamericano; asambleas reactivas fuertes son, por ejemplo, la del Reino Unido y la sueca; reactivas medias, la alemana; reactivas débiles, la francesa y la irlandesa. El Congreso chileno, en la última década, podría incluirse en la categoría de reactiva media.

sión sectorial seguida por el Ejecutivo, número de sus integrantes y la información que gestionan de manera ordinaria, recursos materiales y humanos, etc. Estos factores son analizados en los epígrafes siguientes.

Los factores identificados por Lord Norton deben acomodarse al objetivo principal que es el crecimiento institucional del parlamento, impulsado por la relativa independencia de las comisiones y su propósito de servir a los ciudadanos. La contribución de las comisiones a la institucionalización de la asamblea, tiene su origen en una serie de ventajas que no tienen otros organismos internos. Strøm estima que éstas se encuentran en cuatro aspectos, que resume como economía de operación, ganancias de la negociación, adquisición de información y coordinación intrapartidista<sup>15</sup>.

Las comisiones ofrecen economía de operación en el ejercicio de las competencias parlamentarias, pues permiten su desenvolvimiento en paralelo. La estructura de la sala y lo limitado de sus períodos de sesión imponen una rigurosa selección de los asuntos a debatir y votar. Las comisiones, por el simple hecho de ser un conjunto más numeroso de instancias de discusión y votación, pueden abarcar una mayor cantidad de materias de manera simultánea. Pero existe además un segundo beneficio: la experiencia acumulada por los miembros de una comisión puede simplificar el debate sobre la base de los conocimientos compartidos. Notemos que la experiencia se manifiesta en un mayor conocimiento sustantivo de la materia, y de los procedimientos y prácticas internas de la comisión. En principio, puede afirmarse que un mayor número de comisiones incrementa la economía de operación.

Las comisiones también son una instancia en que pueden obtenerse ganancias de la negociación para los parlamentarios individualmente considerados. Cada miembro de la cámara tiene intereses políticos y electorales específicos, que complementan su adhesión al programa de un partido político. La defensa de estos intereses particulares en la sala es difícil, pues la principal vía para protegerlos es que sean acogidos por el partido y negociados con los partidos que conforman la mayoría. El partido sólo ayudará a su diputado si sirve a sus intereses generales. Los sistemas de comisiones más institucionalizados ofrecen un contexto diferente. Allí cada diputado miembro de una comisión tiene un capital político que equivale a su influencia en las decisiones de la misma. Este capital puede utilizarse en beneficio propio (defensa de los intereses de sus electores) o, en subsidio, en provecho de un interés particular de un parlamentario perteneciente a otra comisión. En esta segunda hipótesis, el diputado "agente", por la reciprocidad debida, habrá ganado una cuota de influencia en una comisión que no es la suya. El

---

<sup>15</sup> STRØM, n. 5, p. 24.

intercambio se perfecciona con la escasa intervención de la sala sobre las decisiones de la comisión que, en el fondo, proviene del interés del diputado de no depreciar su capital político y el de los demás.

El gran problema de esta mecánica es que tiende a favorecer a los diputados que utilizan su influencia en la comisión de manera generosa. Dentro de este esquema, no es raro que los gastos considerados por los proyectos sometidos a las comisiones resulten, casi siempre, elevados. En parte, este tipo de negociación se observó en nuestro Senado entre 1925 y 1973.

Otro resultado de la labor de la comisión útil para la institución, tiene relación con su capacidad de procesar información relevante para el ejercicio de competencias legislativas o de control. El problema del parlamento contemporáneo no es la reunión de información para su sistema de decisiones, sino más bien la selección de aquella de utilidad. La experiencia de los miembros de la comisión, acumulada por sus años de dedicación a las mismas materias, es un cimientito que simplifica el proceso de búsqueda de información significativa. La confianza en la selección realizada por la comisión, libera a los diputados de una carga y les permite dedicar sus esfuerzos a ganar especialización en su propia comisión.

En este mismo ámbito, la comisión puede contar con el apoyo de especialistas o asesores permanentes para su labor de reunión de información. Su ventaja sobre la sala estriba en la posibilidad de construir vínculos de colaboración con expertos de su confianza. Esto se suma al efecto de economía de operación que logra el conjunto del sistema de comisiones.

En su trabajo de adquisición de información, la comisión también puede mejorar el ejercicio de la función representativa encomendada a los diputados. Esta exige que el parlamento desarrolle una función de comunicación de doble vía: debe ilustrar a los ciudadanos para que puedan ejercer sus derechos políticos (en las elecciones) y debe recibir y procesar la información proveniente de éstos que pueda ser útil para la gestión de gobierno<sup>16</sup>. Pues bien cada comisión debiera constituir uno de los múltiples oídos con que el parlamento escucha las demandas de los ciudadanos.

Finalmente, para Strøm, las comisiones son un vehículo idóneo para coordinar los intereses de cada circunscripción y los generales de cada partido. Los partidos tienen que exhibir ante la comunidad una faz única y la mejor instancia parlamentaria para presentarla es la sala. La mayoría de los ciudadanos espera que el partido de su preferencia vote en las sesiones de sala en un mismo sentido. Como explicamos arriba, sin un sistema de comisiones operativo, la posibilidad de alcanzar acuerdos que beneficien los

---

<sup>16</sup> CRICK, *La tradición clásica de la política y la democracia contemporánea* en PEREIRA MENAUT, *Doce tesis sobre la política* (México, 2000), p. 117.

intereses distritales de un diputado, depende exclusivamente del apoyo del conjunto de la bancada —o sus líderes— y de su poder de negociación. Las comisiones, abren un camino para articular los intereses partidistas y los de las circunscripciones en beneficio de ambos. El principal peligro del fortalecimiento político de los miembros de las comisiones es que sus intereses específicos pueden fragmentar a los partidos, afectando la capacidad de la asamblea de ofrecer respuestas coherentes en el tiempo<sup>17</sup>.

Las visiones de Lord Norton y Strøm sirven para identificar los factores relevantes para el funcionamiento adecuado de las comisiones y para delinear los objetivos que deben perseguir. Aunque factores y objetivos son aplicables a los tres modelos de comisiones, es claro que su utilidad es limitada tratándose de organismos dependientes de la sala o de los partidos. En la práctica, las posibilidades de institucionalización efectiva dependen de la adopción de un modelo de desarrollo de comisiones basado en el servicio a los ciudadanos. En los siguientes epígrafes revisaremos los contenidos concretos de dicho modelo.

### III. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Los factores que inciden en el funcionamiento de las comisiones —y por consiguiente, en su institucionalización— pueden agruparse en tres grandes categorías:

- A. Estructurales;
- B. Competenciales; y
- C. Políticos

En la primera incluimos los aspectos orgánicos de las comisiones más relevantes para su operación. Caben aquí factores como el número de comisiones y su ámbito competencial, nombramiento y número de integrantes, la permanencia de sus miembros y Presidente, y nombramiento y estabilidad de sus presidencias.

En la segunda, consideramos los aspectos referidos a sus atribuciones y ejercicio de facultades. Por ejemplo, facultades para fijar su propia orden del día, para ordenar comparecencias u otras actuaciones para reunir información.

---

<sup>17</sup> Shaw opina que “donde las comisiones son más fuertes —los Estados Unidos e Italia— uno encuentra el más bajo nivel de control partidista sobre ellas”. En Estados Unidos se debe, principalmente, a la falta de cohesión en los partidos. En Italia puede atribuirse a un multipartidismo que impide o hace difícil el control por parte de un sólo partido; *vide* SHAW, *Committees in Legislatures* en NORTON (ed.), n. 3, págs. 245 y 246. De todos modos no siempre la ecuación es partidos débiles, comisiones fuertes; cfr. MATTSON y STRØM, *Parliamentary Committees* en DÖRING (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt, 1995), p. 254.

En la tercera categoría agrupamos las condiciones que tienen una cercana relación con la gestión política. En concreto nos interesa la flexibilidad de los procedimientos de las comisiones, la intimidad de sus negociaciones y el carácter público de sus actividades.

La incidencia de estos factores en el proceso de institucionalización varía según el tipo de comisión. Estas pueden clasificarse según su carácter permanente o temporal (especiales o *ad-hoc*), o bien según su función (legislativas, de control o de administración interna) o materia (legislativa general, legislativa especial, control sectorial, control especial, presupuestarias, asuntos internos)<sup>18</sup>. Nuestro análisis se centra en las comisiones permanentes y no considera a las *ad-hoc*, ni a las de asuntos internos, sin perjuicio de las referencias explícitas a las comisiones de investigación.

### 1. Factores estructurales

El diseño de cualquier sistema de comisiones comienza con decisiones de carácter estructural. Estas incluyen al menos cuatro aspectos fundamentales: su número y ámbito competencial, el número de integrantes, el nombramiento y permanencia de sus miembros, y el nombramiento y permanencia de su Presidente.

#### i) Número de comisiones y su ámbito competencial.

Aunque sea una obviedad, debemos señalar que su número tiene que guardar armonía con las extensiones de sus funciones. Las comisiones constituyen una herramienta que ha de servir para asumir la carga de trabajo parlamentario. Pocas comisiones, como las seis previstas en la Constitución francesa de 1958, hacen casi imposible la especialización del parlamento y, por ende, el progreso en su institucionalización. La opción inversa, numerosas comisiones, genera una fragmentación competencial que tiende a dilatar los procedimientos y a suscitar conflictos en la distribución y tramitación de los asuntos legislativos.

---

<sup>18</sup> Entendemos por comisión legislativa general aquella de carácter permanente encargada de informar o resolver acerca de proyectos de ley incluidos en el sector de su competencia. Por su parte, las comisiones legislativas especiales son las destinadas de manera exclusiva a preparar una iniciativa legislativa en particular. Las comisiones de control sectorial son aquellas de carácter permanente destinadas a fiscalizar un ámbito general de actividad del gobierno. Las de control especial tienen por finalidad examinar el funcionamiento de una entidad estatal determinada (por ejemplo, una empresa de radio y televisión públicas) o investigar actuaciones concretas del Ejecutivo o sus agentes. Las de asuntos internos pueden dedicarse a la administración de la cámara, cuestiones de ética parlamentaria, de redacción legislativa, tramitación de peticiones u otras materias no directamente vinculadas a las funciones constitucionales de la institución.

El número de comisiones debe permitir la respuesta oportuna a las demandas legislativas de la sociedad y del Ejecutivo, y ser suficiente para examinar la actividad desplegada por el gobierno y la administración. Una división sectorial paralela a la gubernamental ofrece la posibilidad de dividir el ejercicio de la función de control parlamentario en porciones posibles de gestionar<sup>19</sup>.

El problema, salvo excepciones como la francesa, no suele plantearse tanto en el número total de comisiones, sino más bien en la división del trabajo parlamentario que ellas concretan. No es infrecuente que tal división genere cargas de trabajo desproporcionadas, con comisiones recargadas de asuntos por informar y comisiones que casi no necesitan sesionar. Este desequilibrio es aceptado y querido por los parlamentarios. En la práctica, la mayor o menor influencia política que tiene cada diputado encuentra acomodo en un sistema de comisiones diferenciado también en términos políticos. En este sentido, para un diputado no es tan relevante que la comisión sea permanente o especial, legislativa o de control, sino más bien su posición política, esto es, su participación en el ejercicio de las principales competencias de la institución. Estas diferencias políticas son un elemento esencial para conocer organización y funcionamiento del sistema de comisiones.

Dado que las diferencias entre comisiones y sus consecuencias suelen ser aceptadas por los parlamentarios, no estamos ante un ámbito propicio para la reforma, pese a que parecen existir otras fórmulas de organización en teoría más convenientes. Aunque no existe una disposición general que resuelva satisfactoriamente los desequilibrios en el trabajo de las comisiones, sí encontramos reglas que morigeran las mayores dificultades. En el Congreso Federal norteamericano, por ejemplo, existe una regla especial de integración para las comisiones de *Appropriations, Ways and Means y Rules*, que impide a sus miembros formar parte de cualquiera otra comisión<sup>20</sup>. Otra medida común ante el hecho de una agenda recargada, es reforzar el número de funcionarios que atienden a la comisión<sup>21</sup>.

Asimismo, una solución extendida consiste en dividir el trabajo que corresponde a la comisión y asignarlo a subcomisiones derivadas de ella. Este mecanismo observamos, por ejemplo, en el Congreso Federal norteameri-

---

<sup>19</sup> CAMPBELL y DAVIDSON, n. 1, p. 124.

<sup>20</sup> Otra regla dispone que un representante sólo puede formar parte, simultáneamente, de una comisión mayor (como la de Seguridad Nacional o la de Asuntos Exteriores) y de dos *nonmajors committees*.

<sup>21</sup> Así se ha realizado en el Senado chileno con la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que tiene una dotación duplicada de personal.

cano y en nuestra Comisión Mixta de Presupuestos<sup>22</sup>. Las subcomisiones pueden ocasionar el debilitamiento de la comisión madre, que es una consecuencia política que puede generar resistencia entre los miembros de ésta.

En nuestro país, el número de comisiones y sus competencias exhibe en la Cámara de Diputados un importante grado de continuidad. Existe un núcleo básico de seis comisiones cuyos antecedentes pueden remontarse hasta 1829<sup>23</sup>: Constitución, Legislación y Justicia<sup>24</sup>; Gobierno; Relaciones Exteriores<sup>25</sup>; Hacienda<sup>26</sup>; Defensa<sup>27</sup>; y Educación<sup>28</sup>. Otra Comisión, no sectorial, pero con largo historial es la de Policía Interior, que también encontramos en los orígenes de la Cámara. Las restantes van surgiendo o desapareciendo conforme a competencias o necesidades del Congreso Nacional<sup>29</sup>. Terminan sumándose a las anteriores seis comisiones: las de Salud<sup>30</sup>,

<sup>22</sup> Cfr. MEZEY, *Congress, the President and Public Policy* (Boulder, 1989), p. 69. La subdivisión se encuentra prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y se utiliza como respuesta estructural al breve plazo constitucional otorgado a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos.

<sup>23</sup> Las fechas indicadas corresponden al primer período legislativo en que la correspondiente reforma reglamentaria tiene efecto. Por consiguiente, los cambios pueden tener una fecha anterior, nunca superior a cuatro años. Utilizamos para estos efectos, los *Anales de la República*, compilados por Luis VALENCIA AVARIA.

<sup>24</sup> Surge por la adición de tres comisiones: la de Legislación (que ya encontramos en 1828), la de Justicia (que también existe en 1828 y que se funde con Legislación en 1831) y la de Constitución (que descubrimos en 1831). En el año 1846, las tres ya se encuentran reunidas en una sola Comisión. Se separan entre 1901 y vuelven a unirse en 1933.

<sup>25</sup> La Comisión de Relaciones Exteriores surge como competencia añadida a la Comisión de Gobierno el año 1831. En el año 1897 ya se encuentra separada de dicha Comisión.

<sup>26</sup> La Comisión de Hacienda se une con otras por distintos períodos en el siglo XIX: Comercio, Artes, Agricultura, Minería e Industria. La última mencionada es la unión más duradera. Desde 1901 funciona de manera separada.

<sup>27</sup> Primero se le denomina Comisión de Guerra, y luego de Guerra y Marina. En 1933 comienza a utilizarse el nombre de Comisión de Defensa Nacional.

<sup>28</sup> Ya existe en 1829 y como la de Hacienda, se asocia con otras en la Comisión de Educación y Beneficencia (a partir de 1831). En 1901 se separan ambas competencias y se crea la Comisión de Instrucción Pública, que en 1926 pasa a denominarse de Educación Pública.

<sup>29</sup> Así, por ejemplo, la de elecciones, con una larga historia, termina con la reforma introducida por la Constitución de 1925 (precedida por modificaciones legales) y lo mismo sucede con la de Negocios Eclesiásticos (que termina sumada a la de Beneficencia y Culto, en los inicios del siglo XX). Las peticiones, la beneficencia, la colonización nacen como competencia adicional de otras comisiones y terminan cuando su justificación decae. Otras surgen como precisión de una competencia más amplia.

<sup>30</sup> Su antecedente es la Comisión de Higiene, que luego de una efímera aparición

Minería<sup>31</sup>, Obras Públicas<sup>32</sup>, Agricultura<sup>33</sup>, Economía<sup>34</sup> y Trabajo<sup>35</sup>.

La actual regulación de la Cámara de Diputados respeta la tradición indicada, que incluye un total de doce comisiones sectoriales. El RCD establece dieciocho comisiones permanentes, las cuales añaden seis ámbitos competenciales que no estaban asentadas en la experiencia anterior a 1973: Vivienda y Desarrollo Urbano (que ya existía en 1969 como Vivienda y Urbanismo); Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente; Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; Familia; Ciencia y Tecnología; Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos. De estas seis comisiones nuevas, tres corresponden a competencias de tipo sectorial asumidas como tales por el Ejecutivo (Vivienda, Bienes Nacionales y Pesca). La Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía responde, entre otras cosas, a competencias constitucionales de la institución. Sólo las comisiones

---

en 1891, reaparece junto con Asistencia Pública en 1924, y con Asistencia Médico Social a partir de 1933, convirtiéndose en Comisión de Salud Pública en el período legislativo iniciado en 1969.

<sup>31</sup> La Comisión de Minería puede encontrarse ya en 1831, junto con Agricultura. En 1834 se funde con Hacienda y Artes. Reaparece como un competencia separada recién en 1967, con la Comisión de Minería e Industrias, que en 1969 se convierte en Comisión de Minería.

<sup>32</sup> La Comisión de Obras Públicas se encuentra en el período legislativo iniciado en 1901. En 1926 se denomina Vías y Obras Públicas y en 1969 pasa a denominarse Obras Públicas y Transportes.

<sup>33</sup> La Comisión de Agricultura nace unida con la de Minas en 1831. En 1834 pasa a formar parte de la Comisión de Hacienda y Artes, para desaparecer como competencia individualizada hasta 1912, cuando reaparece junto con la Comisión de Industria. Vuelve a desaparecer en 1926 para surgir nuevamente en 1957, en la Comisión de Agricultura y Colonización.

<sup>34</sup> La Comisión de Economía tiene su antecedente en la Comisión de Hacienda, Comercio y Artes creada en 1831. La mención a la competencia de comercio desaparece en 1834 (aunque puede considerarse incluida en la competencia de industria, que radica en la Comisión de Hacienda e Industria desde 1846). Reaparece en 1926 en la Comisión de Industria y Comercio, pasando la competencia de comercio a la Comisión de Relaciones Exteriores en 1937. En 1941 se forma la Comisión de Economía y Comercio, que en 1969 se reorganiza como Comisión de Economía, Fomento y Reconstrucción. La competencia de esta comisión también se relaciona con la Comisión de Industrias. Esta se separa de Hacienda en 1901. En 1912 se funde con Agricultura, y en 1926 con Comercio; en 1933 de vuelve a separar y termina unida con Minería a partir de 1957. En 1969 desaparece la mención separada a la competencia de industrias.

<sup>35</sup> La Comisión de Trabajo tiene su antecedente en la Comisión de Legislación Social creada en 1912. En 1926 se crea la Comisión de Trabajo y Previsión Social, que en 1933 pasa a denominarse Comisión de Trabajo y Legislación Social. En 1969 se reemplaza Legislación Social por Seguridad Social.

de Familia y Ciencia y Tecnología no coinciden con una definición sectorial seguida por el Poder Ejecutivo y es probable que este hecho incida en su posición relativa dentro del sistema de comisiones<sup>36</sup>.

A estas comisiones permanentes sectoriales cabe agregar la Comisión especial de Presupuestos, que en virtud de la Ley N° 19.875, modificatoria de la Ley Orgánica del Congreso Nacional (en adelante LOCCN), puede “seguir funcionando para el sólo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos (...) hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos”. Esta comisión tiene su antecedente en la Comisión Permanente de Presupuestos, que encontramos en el período legislativo que se inicia en 1918 y que se convierte en 1926 en la Comisión de Presupuestos y decretos objetados. Esta última deja de existir en 1933.

Como indicamos antes, las comisiones con competencias permanentes de carácter sectorial pueden ser útiles tanto para la función legislativa como la de control. En la mayoría de los parlamentarismos europeos se admite que las comisiones permanentes ejerzan funciones fiscalizadoras sobre el respectivo sector (por ejemplo, en el Reino Unido, Alemania, Italia), sin necesidad de delegación de la sala. No sólo eso: una porción significativa de su trabajo consiste, precisamente, en fiscalización. En Italia, por ejemplo, entre 1992 y 1996, cerca del cuarenta por ciento de las sesiones de comisión estuvo destinado a *sede política*, actividad de examen e investigación<sup>37</sup>.

En nuestra Cámara de Diputados, las comisiones permanentes se dedican de manera principal a la función legislativa y así parece entenderlo la legislación aplicable, sin excluir otras funciones. Por ejemplo, el artículo 17 de la LOCCN alude a su creación dentro del epígrafe referido a la tramitación interna de los proyectos de ley y en función de la necesidad de “informar los proyectos sometidos a su consideración”. También la definición de comisión contenida en el núm. 3 del artículo 1° del Reglamento de la Cámara (en adelante RCD) menciona como función primordial “el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que (...) son sometidas a su conocimiento”. Lo mismo hace el

---

<sup>36</sup> Ambas fueron creadas en 1994. Cfr. *Diario de Sesiones* de la Legislatura Ordinaria 328, sesión 8, 14 de junio de 1994.

<sup>37</sup> El ordenamiento parlamentario italiano distingue entre *sede referente* (sesiones destinadas a estudiar proyectos legislativos remitidos por el pleno), *sede redigente* (sesiones en que se prepara una opinión respecto de un proyecto que se encuentra en el pleno), *sede consultiva* (sesiones en que se estudia un proyecto radicado en otra comisión) y *sede política*. Como es lógico, las comisiones permanentes carecen de los poderes especiales de las comisiones de investigación. Vide DELLA SALA, *The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House* en NORTON (ed.), n. 12, págs. 85 y 89.

artículo 217 del RCD, cuando en la sección dedicada a comisiones permanentes, les atribuye el conocimiento “de los proyectos de ley y materias que les sean enviados al darse curso a la Cuenta”.

Puede observarse que las normas no son excluyentes y dejan una puerta abierta a “materias” que sean sometidas a su conocimiento o les sean enviadas al darse curso a la cuenta. Por consiguiente, parece posible que las comisiones permanentes asuman funciones de control, aunque para ello es menester un envío o encargo por parte de la sala. Siguiendo las reglas generales, la comisión que realice funciones fiscalizadoras, podría utilizar el artículo 9 de la LOCCN y el artículo 293 del RCD y, por consiguiente, podría requerir informes y antecedentes específicos a los organismos de la administración del Estado.

La idea que las comisiones permanentes asuman funciones fiscalizadoras no es extraña a las prácticas de los diputados. Bajo el imperio de la Constitución de 1925 y después de 1990, la Cámara ha reconocido las ventajas de la especialización de las comisiones permanentes, otorgándoles la calidad de comisiones especiales o investigadoras para estudiar determinados asuntos. Por ejemplo, la Comisión de Familia fue constituida en Comisión Investigadora sobre la situación del maltrato infantil en Chile; la Investigadora de todos los antecedentes relativos a programas asistenciales realizados, directa o indirectamente, por INDAP y CONAF se formó con la fusión de las Comisiones de Hacienda y Agricultura; o la Comisión Investigadora de los ingresos y gastos de las entidades de la Administración del Estado, que se constituyó entregándole facultades especiales investigadoras a la Comisión de Gobierno<sup>38</sup>. Además, no es extraño que las comisiones permanentes revisen acciones o programas del gobierno sin un propósito legislativo claro<sup>39</sup>.

#### ii) Número de miembros de la comisión.

Otro aspecto estructural relevante es el número de miembros de la comisión. En esta materia, el problema más común es el exceso, pues, como observa Bagehot una gran reunión nunca hace nada<sup>40</sup>. De hecho, una de las

---

<sup>38</sup> Creadas el 20 de abril de 1995, el 25 de agosto de 1994 y el 6 de noviembre de 1990, respectivamente. Silva Bascuñán observa esta práctica bajo el imperio de la Constitución de 1925. Este autor sostiene que se acentúa a partir de 1969, año en que registra cuatro casos; SILVA BASCUÑÁN, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI (Santiago, 2000), págs. 111 y 112.

<sup>39</sup> Por ejemplo, el acuerdo núm. 232 de la Cámara de Diputados, del 9 de julio de 2003, encomienda a la Comisión de Defensa Nacional analizar la viabilidad del proyecto Rayo.

<sup>40</sup> Citando un dicho inglés; BAGEHOT, *The English Constitution* (Londres, 1966), p. 157.

razones que explican la crónica debilidad de las comisiones del parlamento británico es precisamente lo elevado de su número de integrantes<sup>41</sup>. A la inversa, un número reducido de miembros permite un conocimiento más detenido de los asuntos y las personas, y por lo común, una mayor fluidez en la tramitación. Si los miembros de una comisión son pocos cabe la argumentación e, incluso, el convencimiento. Al respecto, Finer anota que en las comisiones los parlamentarios pueden hablar más de una vez y que los miembros de la comisión votan después de escuchados los argumentos y no antes, lo que es raro en Westminster<sup>42</sup>. La conveniencia de un número reducido de diputados por comisión es todavía más clara en el caso de las comisiones de investigación, pues su especial competencia requiere de un trabajo coherente, metódico y minucioso.

En asambleas como la inglesa o la alemana, el número de miembros de la comisión varía según su importancia. Las que tienen mayor relevancia política cuentan con un mayor número de diputados. Un mecanismo que sirve para solucionar los inconvenientes de comisiones numerosas, son las ya mencionadas subcomisiones.

En la Cámara de Diputados chilena el número de parlamentarios asignados a cada comisión ha ido evolucionando en función del aumento de sus miembros<sup>43</sup>. Este número no ha sido, tradicionalmente, alto y es probable hayan incidido en este resultado el número total de diputados y la división de sectorial requerida por la Cámara. Los trece miembros establecidos para cada Comisión permanente por el artículo 213 del RCD, constituyen la regla desde 1932 y, en principio, parecen adecuados para su proporcionalidad y funcionamiento.

Aunque el número de diputados por comisión no ha sufrido cambios significativos en el tiempo, sí ha existido una modificación de importancia en la proporción existente entre parlamentarios y cargos disponibles en co-

---

<sup>41</sup> El número de miembros de las comisiones oscila mucho y hay casos tan sorprendentes como una comisión de la Asamblea Nacional francesa integrada por ciento cuarenta y cinco diputados. Asimismo, muchas comisiones importantes del Bundestag (como la de Relaciones Exteriores, la de Presupuestos, o Finanzas) tienen cerca de cuarenta miembros. El número mínimo de integrantes es necesario para asegurar la fidelidad de la representación proporcional.

<sup>42</sup> FINER, *Teoría y práctica del gobierno moderno* (Madrid, 1964), págs. 600-603.

<sup>43</sup> En 1831 tenían, por regla general, cinco miembros. En 1846 suben a siete, disposición que se respeta aproximadamente hasta 1884. Sin perjuicio de algunas reglas especiales (por ejemplo para las comisiones de Relaciones Exteriores y Policía Interior), el número se reajusta a once desde 1885 y se mantiene así (salvo un intervalo entre 1901 y 1910) hasta 1931.

misión. Hasta comienzos del siglo XX, el número de cargos en comisiones era inferior al número de diputados, lo que dejaba fuera de éstas a algunos parlamentarios, sin perjuicio de su participación como reemplazo de un titular. A partir de la primera década del siglo esta situación deficitaria se revierte a una en la cual los cargos exceden ligeramente el número de diputados. Sólo hacia la segunda mitad del siglo XX, las plazas disponibles comienzan a ser significativamente superiores a los cargos de diputados. En la actual regulación, los cupos a llenar en comisiones permanentes casi doblan los ciento veinte escaños de la Cámara.

La participación de un diputado en dos o más comisiones atenta no sólo contra su posibilidad de especializarse, sino que también contra la posibilidad de su funcionamiento simultáneo, que, como sostuvimos antes, constituye uno de los factores que favorecen la institucionalización.

En la práctica, la participación de los diputados chilenos en comisiones no parece seguir ningún patrón general. En el actual período legislativo, por ejemplo, existen diputados que participan sólo en una comisión especial o permanente y otros, en el extremo opuesto, que forman parte de cuatro permanentes y una especial. Lo anterior no impide constatar que es común la participación en dos comisiones permanentes y una especial. Esta heterogeneidad se explica por las responsabilidades políticas asumidas por el diputado dentro y fuera de la institución (v. gr. presidencia de un partido político, de la Cámara o de una Comisión importante), por sus intereses electorales concretos y por la distinta envergadura de las tareas que desarrolla cada comisión. En este último campo, es sabido que los miembros de las comisiones con mayor carga competencial (Hacienda; Constitución, Legislación y Justicia; Relaciones Exteriores; Gobierno Interior) tienen dificultades para participar en otras comisiones. A la inversa, los integrantes de comisiones con escasos asuntos por tratar, disponen de tiempo para ser miembros activos de otras comisiones. Como sostuvimos antes, esta situación es conocida y querida por los diputados, y sirve de guía para la asignación de cargos en comisiones.

### iii) Sistema de nombramiento.

Otras disposiciones reglamentarias que estimulan la institucionalización de la comisión son las referidas al mecanismo de nombramiento de sus miembros. La regla general es que su designación dependa del comité o bancada, sin perjuicio de que se exija la ratificación del pleno, del presidente de la cámara o la intervención de un órgano especial<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En el Congreso federal norteamericano, esta potestad perteneció al Presidente de la Cámara de Representantes hasta 1911. Gran parte de su poder procedía, precisamente, de esta facultad (FINER, n. 41, p. 586).

Según el artículo 214 del RCD, los miembros de la comisiones son elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa. La propuesta de la Mesa respecta lo indicado por los respectivos comités. El mecanismo, sin duda, opta primero por el consenso, que surgirá naturalmente de la distribución proporcional de las plazas disponibles y de la selección realizada por cada partido para ocuparlas. Por eso, si no hay petición en sentido contrario, la propuesta no se discute y se tiene por aprobada tácitamente<sup>45</sup>. Sin embargo hay cuestiones que el criterio general de proporcionalidad no resuelve. El problema principal surge cuando el número de cupos que corresponden a cada comité o partido no es suficiente para mantener el mismo número de diputados en todas las comisiones permanentes. En esta hipótesis, la aplicación de la proporcionalidad puede obligar a los partidos —y coaliciones— a optar por tener más o menos diputados en cada una de las comisiones. Aquí aflora la posición ventajosa de la mayoría, que según el artículo 214 RCD resuelve en última instancia la composición de todas las comisiones si no se produce el consenso requerido. La mayoría, al amparo de esta regla subsidiaria, es la que puede escoger en primer lugar en qué comisiones ubicará a sus diputados. La minoría, después, deberá conformarse con la distribución de plazas que acepte la mayoría. Notemos, en todo caso, que es del interés de todos, mayoría y minoría, no convertir esta cuestión, fundamental para la convivencia interna, en un conflicto que se resuelva por simple mayoría de votos.

El aspecto externo del nombramiento se complementa con los procedimientos que cada partido utiliza para escoger a sus representantes en comisión. El estudio comparado revela diferencias significativas en los mecanismos y criterios dominantes en este proceso de selección interno. Podemos comentar dos hipótesis que condicionan estos procesos. Si los dirigentes del partido político son fuertes, podrán decidir qué parlamentarios estarán en la comisión y, a través de esta designación, podrán premiar o castigar a los parlamentarios según su grado de lealtad, asignándolos a comisiones de mayor o menor relevancia política. La comisión así conformada pierde independencia y es difícil que pueda servir directamente a los votantes.

El efecto es el opuesto cuando los nombramientos se apoyan en reglas o prácticas que no pueden ser vulneradas por los dirigentes, jefes de comité o bancada. Este tipo de disposiciones limitativas de las facultades de los dirigentes del partido, pueden ser de distinta índole: la preferencia del parlamentario o del miembro del partido más antiguo para la elección de la comisión en que servirá, su especialización, los intereses específicos de las

---

<sup>45</sup> La misma norma lo indica así. La proposición de la Mesa contiene el número de cargos por partido y comisión, y el nombre de los diputados que los ejercerán.

circunscripciones, etc.<sup>46</sup>

En la Cámara de Diputados, esta selección interna nace de liderazgos partidistas y parlamentarios. Los diputados con mayor influencia dentro del partido o con más ascendiente sobre su comité o bancada, tienen una posición preferente para escoger las comisiones en que desean participar. Este fenómeno puede apreciarse en la integración de las comisiones permanentes de mayor relevancia política. Pero este no es el único criterio: no es infrecuente el respeto del partido frente a la especialización ganada por el diputado durante su mandato y que se concreta en su nombramiento en la misma comisión que servía antes de la reelección.

iv) Estabilidad de sus miembros.

La permanencia de sus miembros es un factor estructural fundamental para la institucionalización de la comisión. Ella depende de dos reglas formales y de sus convenciones políticas asociadas: la que fija la duración de los cargos en la comisión y la que permite o dificulta la remoción de sus miembros. En la mayoría de los parlamentarismos europeos, los integrantes de las comisiones permanentes conservan sus cargos durante todo el período legislativo. En unos pocos países, este período es más breve, alcanzando sólo una legislatura ordinaria o un año (por ejemplo, Francia). Por otro lado, en once países europeos, la remoción de los miembros de la comisión es admitida por el reglamento, en tanto en siete (entre ellos Irlanda, Suecia y Reino Unido) no se encuentra considerada<sup>47</sup>.

En la Cámara de Diputados chilena, la designación de los miembros de la comisión suele hacerse por todo el período legislativo, pero no hay una disposición reglamentaria que recoja esta regla<sup>48</sup>. Sí la hay respecto del reemplazo de los miembros de la comisión: según el artículo 214, una vez designados pueden reemplazarse a propuesta del respectivo Jefe de Comité, con la autorización del Secretario de la Cámara en el caso de un cambio

---

<sup>46</sup> En algunos países se suman factores de distribución territorial del poder y de equilibrio entre las corrientes internas de cada partido (Alemania, Austria, Bélgica, Noruega). *Vide* DAMGAARD, *How Parties Control Committee Members* en DÖRING (ed.), n. 17, págs. 314 -315.

<sup>47</sup> DAMGAARD, n. 46, págs. 311 y 319. En Alemania puede forzarse la dimisión del presidente de la comisión por divergencias con su grupo parlamentario; cfr. ZEH, *Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las Comisiones en el Bundestag* en DA SILVA OCHOA (coord.), *Las comisiones parlamentarias* (Vitoria-Gasteiz, 1994), p. 32.

<sup>48</sup> De todos modos, la redacción del artículo 214 RCD sugiere un único acto en que se designan todos los miembros de las comisiones permanentes, elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa, sin discusión "y si no se pide votación, se dará tácitamente por aprobada". No parece factible repetir este procedimiento único cada vez que un comité o bancada quiera realizar una redistribución de sus cargos en comisiones.

permanente o con la del Secretario de la Comisión respectiva si tiene el carácter de transitorio. Pese al tenor de la norma, la decisión de reemplazar al miembro de la comisión corresponde claramente al Jefe de Comité, limitándose la intervención del funcionario a su firma como ministro de fe. La situación reglamentaria de un parlamentario independiente es algo mejor, ya que su sustitución requiere la firma del Jefe de Comité respectivo y su propio asentimiento. El RCD defiende así su posición política.

El reemplazo de los miembros de la comisión es una práctica frecuente y antigua en nuestra Cámara de Diputados. En los últimos periodos legislativos es más común respecto de comisiones de menor influencia política y especialización. Es más difícil cuando el diputado tiene un interés político específico que lo hace participar en ella.

Ahora bien, si dejamos a un lado los reemplazos que se producen durante cada período legislativo (y que pueden alcanzar un porcentaje significativo de sus integrantes), lo cierto es que se observa cierta continuidad en la adscripción de diputados a las comisiones. Podemos revisar el ejemplo de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia<sup>49</sup>:

Año de constitución	Número de antiguos integrantes de la Comisión que resultaron reelectos	Número de antiguos integrantes de la Comisión que fueron nuevamente nombrados en la Comisión / Porcentaje de los reelegidos	Porcentaje de miembros con experiencia anterior en la misma Comisión
1994	8	6 / 75%	46%
1998	6	4 / 67 %	31%
2002	5	4 / 80%	31%

<sup>49</sup> Utilizamos para estos efectos la información consignada en los siguientes *Diario de Sesiones*: sesión 1ª, 20 de marzo de 1990 (págs. 58-60); sesión 1ª, 16 de marzo de 1994 (págs. 18-20); sesión 1ª, 17 de marzo de 1998 (págs. 13-15); y sesión 1ª, 12 de marzo de 2002 (págs. 36-38). En el periodo 1990-2003, los Diarios de Sesiones registran diez cambios en la integración de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (uno el año 1996, otro en 1998, dos en 1999, dos el 2000, dos el 2001, uno en 2002 y otro en el 2003). La misma variación (diez cargos) se observa en la Comisión de Recursos Naturales (años uno en 1996, dos en 1997, uno en 1999, dos en el 2000, cuatro en el 2003).

El mismo cálculo es posible presentarlo con otra comisión permanente, la de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente:

Año de constitución	Número de antiguos integrantes de la Comisión que resultaron reelectos	Número de antiguos integrantes de la Comisión que fueron nuevamente nombrados en la Comisión / Porcentaje de los reelegidos	Porcentaje de miembros con experiencia anterior en la misma Comisión
1994	7	4 / 57%	31%
1998	12	4 / 33 %	31%
2002	10	8 / 80%	61%

Como puede comprobarse en ambos casos, al menos un tercio de los diputados tiene experiencia previa en la misma comisión, lo que sin duda constituye un aporte para su funcionamiento<sup>50</sup>.

Con todo, la acumulación de experiencia en las comisiones permanentes todavía es limitada. Las comisiones, en especial las más débiles, exhiben pocos atractivos como instancia útil para avanzar en la carrera política. De ahí que los reemplazos durante el período legislativo no sean, por lo general, fuente de conflictos internos. Los diputados saben que no están perdiendo un capital político de alto valor. Por lo demás, la posibilidad de permanecer en la Cámara suele competir con una carrera senatorial o cargo en el Ejecutivo (o empresa privada) y esto hace que, en ocasiones, los incentivos externos para aprovechar la experiencia acumulada en la comisión sean muy superiores a los ofrecidos por la propia Cámara.

En tanto la experiencia es un instrumento adecuado para promover la institucionalización de las comisiones, parece conveniente estimular el surgimiento de condiciones políticas que limiten el poder de los comités o bancadas para reemplazar a sus representantes en la comisión. Estas condiciones son las que imperan, por ejemplo, en el Congreso Federal norteamericano, donde la sustitución de un miembro de una comisión es, antes que nada, una decisión que puede perjudicar al partido. Tal resultado no proviene de una regla formal de inamovilidad, sino de la experiencia y los vínculos que se generan entre quienes conforman una comisión. En nuestra opinión, el punto de partida para el desarrollo de las comisiones parece ser que los comités o bancadas no dispongan de la facultad de remover a sus representantes en la comisión como una herramienta de control partidista.

<sup>50</sup> No es común, pero algunos diputados acumulan más de dos períodos en la misma comisión, lo que incrementa el valor de su aporte de experiencia a la misma.

v) Sistema de nombramiento y estabilidad de sus presidencias.

De menor importancia, pero con incidencia en la institucionalización de la comisión, son los procedimientos y convenciones referidos al nombramiento de su presidente. En lo formal, la elección puede atribuirse a la cámara (así es, por ejemplo, en Italia), a su presidente (es el caso de Holanda) o a la propia comisión. En este último caso, la mayoría puede acceder a la presidencia de todas las comisiones, en tanto éstas tengan integración proporcional. Como sea, la mayoría de los mecanismos formales se limitan a ratificar un acuerdo previo de los partidos. Para incrementar la posibilidad de que las comisiones presten un servicio directo a los votantes, es necesario que las disposiciones en esta materia dificulten que un solo partido o coalición elija a todos los presidentes de las comisiones. Las reglas vigentes también han de impedir que los partidos utilicen la designación de presidentes como un instrumento de control partidista.

Una opción plausible para lograr que no sea sólo un partido el dueño de todas las presidencias, es su negociación conjunta orientada por un criterio de proporcionalidad. Esta fórmula, cuya aplicación depende de un resultado electoral concreto, puede complementarse con convenciones permanentes, como por ejemplo, asignar determinadas presidencias a la oposición<sup>51</sup>. En el Parlamento británico se negocia de manera conjunta todas las presidencias de las comisiones, sin perjuicio de aquellas que se reservan por convención a la oposición<sup>52</sup>. En el *Bundestag* rige una distribución proporcional de las presidencias, que es equivalente a la que se emplea para definir la integración de las comisiones<sup>53</sup>. Para las presidencias de las comisiones que

---

<sup>51</sup> Por lo común, se asigna la presidencia de comisiones dedicadas a la fiscalización de gastos. En el *Bundestag*, la presidencia de la comisión de presupuestos, por tradición, corresponde al mayor partido de oposición. La reserva también podría favorecer los intereses especiales de determinados partidos, como los ecologistas. No como convención, pero sí como una práctica que la excluye de la negociación, no es infrecuente que se conceda la presidencia de una comisión a un líder político en proceso de retiro de la actividad partidista. Cfr. STEFFANI, *Parties and Committees in the Bundestag* en THAYSEN; DAVIDSON; y LIVINGSTONE (eds.), *The U.S. Congress and the German Bundestag* (Boulder, 1990), p. 285.

<sup>52</sup> En esta negociación conjunta tiene relevancia la antigüedad y experiencia del parlamentario, y se reconoce a la mayoría una cierta posición de privilegio. En la Cámara de los Comunes se espera que el desempeño del Presidente de la Comisión sea tan imparcial como el del *Speaker*. Cfr. NORTON, *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament* en LONGLEY y DAVIDSON, n. 2, p. 144.

<sup>53</sup> Las preferencias se negocian entre los partidos. Si no hay acuerdo, cada comité (*fraktion*) va eligiendo la presidencia de la comisión de su preferencia, de manera sucesiva, siguiendo un orden decreciente según su número de escaños. Las rondas de elección se repiten hasta completar los cupos disponibles.

se crean durante el período legislativo (por ejemplo, de investigación) está prevista la distribución alternativa entre los partidos de Gobierno y la oposición. Como perder algunas presidencias no es una alternativa popular entre los partidos que tienen la mayoría, se encuentra muy extendida la práctica de retenerlas todas o conceder sólo las que se estiman no relevantes (suele ser así, por ejemplo, en Francia).

También tiene una significativa influencia práctica las disposiciones que evitan que los partidos utilicen sus cupos presidenciales como herramienta de control sobre sus parlamentarios. Esto, porque si los comités o bancadas tienen completa libertad para elegir a sus presidentes de comisiones, es muy probable que seleccionen a los más leales a la directiva, lo que afectará negativamente en la autonomía de la comisión. A la inversa, el menor control de los partidos sobre la elección de los presidentes de las comisiones propicia su autonomía. En el Congreso Federal norteamericano, el criterio de *seniority* o antigüedad fue fundamental para el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte e independiente<sup>54</sup>. Los resultados prácticos de la regla de *seniority* no parecen recomendarla, pero en su reemplazo pueden emplearse otros criterios para limitar el poder del partido. Por ejemplo, la experiencia parlamentaria o especialización puede ser un factor de preferencia para asignar una presidencia dentro de un comité o bancada<sup>55</sup>. Lo relevante para la autonomía de las comisiones es que tales criterios logren consolidarse como una convención capaz de primar por sobre los intereses del partido.

En el mismo sentido, es importante la permanencia de los cargos directivos de la comisión. Al respecto es válida la misma consideración que hicimos respecto de la remoción de los miembros de la comisión: los comités o bancadas no debieran disponer de facultades ilimitadas para remover un cargo que, en rigor, depende de la confianza de la propia comisión.

En la Cámara de Diputados, el presidente de la comisión es elegido por

---

<sup>54</sup> Este dispone que la presidencia corresponde al miembro de la comisión que mayor número de años (servicios continuos) hubiese pertenecido a la misma. Este sistema promovía a los cargos de influencia a parlamentarios de distritos más seguros (con carreras más largas) y, por eso mismo, menos sensibles a demandas de los partidos. No había de por medio un juicio de competencia, por lo que la comisión podía quedar encabezada por un congresista sin aptitudes para el cargo. En la actualidad la elección de presidentes depende más bien de una negociación política general que comprende todas las comisiones. Como es lógico, el vínculo entre el partido y los presidentes es ahora más fuerte. Tanto es así, que las normas del *House Democratic Caucus* disponen que un presidente de la comisión puede ser removido de su cargo si no responde adecuadamente a las demandas del partido. Cfr. DAVIDSON y OLESZEK, *Congress and Its Members* (Washington D.C., 1994), págs. 207-208.

<sup>55</sup> En Westminster la experiencia parlamentaria en una comisión puede influir para acceder a la presidencia de la misma; STRØM, n. 5, p. 41.

ésta en su primera sesión, por mayoría de votos (artículo 238 núm. 1 RCD). El presidente elegido dura todo el período legislativo (artículo 231 RCD). Por consiguiente, mientras no exista un pacto político general en sentido contrario, la presidencia de todas las comisiones podría recaer en parlamentarios de la misma mayoría. Cabe notar que el RCD permite la renuncia y la censura del presidente de la comisión<sup>56</sup>.

En la práctica, como señalamos antes, la distribución de los cupos disponibles para cada partido en las comisiones permanentes puede dar como resultado que no se formen las mismas mayorías en todas las comisiones. Los partidos con mayor número de cupos, intentarán emplearlos, respetando la proporción, en las comisiones de mayor relevancia política, y por eso, casi siempre, su presidencia corresponderá a la mayoría dominante en la sala. Si las plazas de la mayoría no alcanzan para constituirla como tal en todas las comisiones, deberá resignar su posición en algunas, lo que significa otorgar la presidencia a un diputado de la minoría.

En el período legislativo en curso catorce presidencias de comisiones permanentes corresponden a la coalición gobernante y cuatro a la oposición<sup>57</sup>. Esta distribución, aunque preferible al predominio total de la mayoría, no acoge un criterio de proporcionalidad como el vigente en el Bundestag. Según éste, la oposición, con el 47,5% de los escaños, debiera tener la presidencia en al menos ocho comisiones, el doble de las que actualmente tiene. La proporcionalidad en estos cargos parece una solución más acorde con los principios democráticos y más efectiva para la distribución equitativa de la influencia política dentro de la institución.

#### vi) Asesoría técnica a las comisiones.

El crecimiento institucional de las comisiones exige dotar a sus miembros de información para desempeñar sus competencias. El gran problema contemporáneo de las comisiones, no es la recopilación de datos, sino su selección y procesamiento para fines legislativos o de control. Esta labor puede

---

<sup>56</sup> Arts. 209, 232, 233 y 234 del RCD. La censura es denominada por el RCD "reclamación" y a falta de quórum especial se resuelve por mayoría de los miembros de la comisión. Sobre la renuncia tiene que pronunciarse la propia comisión. Una vez aceptada, debe elegirse un nuevo presidente. Temporalmente reemplaza al presidente ausente "el último que haya desempeñado tal cargo" (artículo 232 RCD).

<sup>57</sup> De esas cuatro, la de mayor relevancia política parece ser la de Defensa, cuya presidencia corresponde a un diputado de Renovación Nacional, partido que tiene menos escaños que la Unión Demócrata Independiente. Esta última tiene la presidencia de tres comisiones: Minería y Energía; Ciencia y Tecnología; Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos. Si bien de ordinario se producen cambios en la composición de cada comisión durante el período legislativo, suele respetarse la distribución partidista de las presidencias.

ser asumida por especialistas que gozan de la confianza de los integrantes de la comisión.

En el derecho comparado, esta asesoría existe y asegura a los miembros de la comisión información técnica fiable en lo político. En el Congreso Federal norteamericano, por ejemplo, tanto la mayoría como la minoría de la comisión disponen de ciertos cupos para nombrar asesores de su confianza. Destaquemos que un alto porcentaje de los profesionales que han adquirido especialización en el ámbito competencial de una comisión son ratificados en sus cargos después de cada elección legislativa.

En la Cámara de Diputados, el personal profesional asignado a las comisiones permanentes es reducido. Cada comisión cuenta con un secretario abogado y un prosecretario, los que eventualmente podrían asistir a sus miembros en cuestiones técnicas o legislativas<sup>58</sup>. No obstante, los secretarios abogados suelen estar adscritos al menos a dos comisiones, por lo que su disponibilidad para apoyar de manera particular a un diputado o grupo de diputados de la comisión es escasa o nula. La situación actual no justifica modificar el diagnóstico crítico que Tapia formuló en 1960 y por eso sigue teniendo vigencia su pretensión de dotar a las comisiones de asesores permanentes<sup>59</sup>. Tales asesores debieran ofrecer un apoyo técnico y una relación de confianza que no pueden entregar órganos de asesoría central, como la Oficina de Informaciones, la Biblioteca o una oficina de presupuestos<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> La excepción a estas reglas lo constituye la comisión mixta de presupuestos, que conforme a lo dispuesto por la Ley 19.875, contará con una unidad de asesoría presupuestaria, hasta la fecha no implementada. Ambas cámaras cuentan con unidades técnicas dedicadas al seguimiento de la ley de presupuestos. En el caso de la Cámara de Diputados, esta unidad depende de la Oficina de Informaciones y cuenta con cuatro funcionarios. Su equivalente en el Senado tiene seis funcionarios y depende de la Comisión de Hacienda.

<sup>59</sup> TAPIA, *La Técnica Legislativa* (Santiago, 1960), págs. 32, 33 y 90. Pueden considerarse cambios, el aumento del número total de secretarios y prosecretarios, y la exigencia de título profesional para acceder a estos cargos. Eduardo Novoa Monreal, con interesantes argumentos, desecha la modalidad de asesoría personalizada y defiende la creación de una oficina técnica para legislar que sirva a toda la Cámara (*vide* diario *La Epoca*, 1 de julio de 1991, p. 5).

<sup>60</sup> Esta relación de confianza fue una de las razones que justificó la creación de centros asistencia legislativa vinculados a partidos, tales como el PAL (Programa de Asesoría Legislativa), Instituto Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad, Tiempo 2000, Corporación de Promoción de la Democracia, etc. Con el tiempo, los partidos han constatado que puede obtenerse mayor rentabilidad política de estas entidades relacionándolas directamente con la opinión pública (a través de los medios de comunicación social), por lo que su labor de apoyo a los parlamentarios ha decaído. Lo mismo ha sucedido con instituciones asesoras externas no partidistas, que no han despertado el entusiasmo de los diputados. Notemos que a partir de enero de 1997, los diputados

## 2. Factores competenciales

Los factores de tipo competencial que inciden en el funcionamiento de las comisiones pueden dividirse en dos grupos: los que atañen a aspectos internos previos al ejercicio de la competencia y los que se refieren al alcance de sus facultades. Dentro de los primeros encontramos las atribuciones de la minoría dentro de la comisión y el alcance de su competencia para definir su tabla de asuntos por tratar. Dentro de los segundos, el tema más relevante es el de sus facultades respecto de particulares.

i) La facultad de una minoría de decidir o influir en el ejercicio de competencias por parte de la comisión.

La forma en que se reglamente el ejercicio de las atribuciones de la comisión y la interpretación de los preceptos pertinentes, son esenciales para la institucionalización de las comisiones. En esta regulación cabe distinguir entre mayoría y minoría. El otorgar facultades a la mayoría de la comisión no permite distanciar la dinámica de las comisiones de la imperante en la sala. Por lo tanto, se traspasan al sistema de comisiones las mismas virtudes y defectos que caracterizan a la sala, lo que desincentiva su desarrollo autónomo. Esta situación cambia si el reglamento cameral otorga a la minoría algunos derechos referidos al ejercicio de competencias de la comisión. Para los diputados de la minoría, como también para los de la mayoría que quieran sumárseles, este tipo de atribución podría transformar a la comisión en una instancia atractiva para el desarrollo de la carrera política.

La participación resolutoria de minorías en el ejercicio de competencias de la comisión puede lograrse a través de reglas formales o convenciones políticas. Las segundas, sin duda, son la mejor solución, pero debe reconocerse que exigen un alto grado de consenso político. Las disposiciones en favor de la minoría pueden ser de muy distinto tipo. En el Bundestag, por ejemplo, encontramos la facultad de un cuarto de los miembros de la comisión de decidir la realización de una audiencia pública cuando se trata de un asunto encargado por la sala<sup>61</sup>. También en beneficio de la minoría se puede condicionar el ejercicio de determinadas atribuciones al acuerdo unánime de los miembros de la comisión. Cuando se exige acuerdo unánime, la marcha de la comisión se hace imposible sin el consentimiento de los grupos minoritarios, por lo que se genera una herramienta de presión política, a menos que la mayoría no se vea afectada por la paralización de la labor de la comisión.

---

pueden solicitar la contratación de asesoría externa siguiendo el procedimiento establecido en un reglamento especial (*vide* OFICINA DE INFORMACIONES, *Manual de Asesoría Externa*, marzo de 1998).

<sup>61</sup> SCHICK y ZEH, *The German Bundestag. Functions and Procedures* (Rheinbreitbach, 1999), p. 34.

Formalmente, el RCD no otorga derechos de este tipo a los miembros de la comisión y, por consiguiente, se entiende que sus competencias son ejercidas con el consentimiento de la mayoría de sus integrantes. Sin embargo, esto no perjudica de manera seria la posibilidad de los diputados de la minoría de obtener información relevante para el ejercicio de sus funciones en comisión. Por lo pronto, la posibilidad de requerir antecedentes a la administración ha sido reconocida, de hecho, a los diputados individuales, que a través de la Oficina de Informaciones o la Secretaría de la Cámara pueden hacer uso de la facultad del artículo 9 de la LOCCN., incluso con la ventaja del anonimato. Además, durante la comparecencia de un funcionario ante la comisión, cualquiera de sus miembros puede formular preguntas o solicitar antecedentes, sin necesidad que una mayoría respalde su petición. Si se trata de un proyecto del Gobierno, el diputado tiene una buena posibilidad de obtener una respuesta completa en un plazo tan breve como el que tiene el Ejecutivo para lograr su aprobación.

Si sería deseable reforzar las facultades de la minoría en lo referido a la divulgación de la labor de la comisión a través de medios de comunicación social. Según el artículo 211 del RCD, la comisión puede por “simple mayoría, autorizar la transmisión televisiva y radial del trámite de audiencias públicas, de la presentación del proyecto de ley por el Ministro o de la Moción por sus autores o de la opinión que sobre el proyecto se reciba de parte de expertos o invitados especiales”. El problema aquí no es la regla que pide una mayoría simple, sino los supuestos excluidos de ella, que según el mismo precepto requieren de la autorización de las dos terceras partes de los miembros presentes de la comisión. Además, la norma establece un quórum todavía más alto cuando se trata de transmitir sesiones de comisiones investigadoras: el acuerdo unánime de sus integrantes. La rebaja de estos quórum especiales podría favorecer a la minoría y tener una incidencia positiva en las labores de fiscalización. La difusión de la actividad fiscalizadora no es un mero añadido a su contenido: es parte de su esencia, pues permite a los representados evaluar la actuación de sus mandatarios y, conforme a esta valoración, renovar o terminar con sus mandatos en la próxima elección. Una mayoría simple o incluso una minoría debiera bastar para disponer la transmisión radial o televisiva, salvo en aquellos casos en que existan razones justificadas para no efectuarla. Constatamos que esta es la regla general en asambleas como la británica y la alemana.

ii) La facultad de la comisión de determinar su tabla de asuntos por tratar.

Un aspecto competencial de importancia es el referido a la capacidad de la comisión de fijar su propia tabla de asuntos. En el campo legislativo esta autonomía se encuentra limitada por las prioridades y plazos impuestos por

la mayoría dominante en la Cámara o por el Ejecutivo. En este ámbito, la comisión no opera como una instancia que pueda acomodarse a las demandas e intereses específicos de sus miembros.

La situación es distinta en el campo de la fiscalización. Tanto las comisiones de investigación, como las permanentes con competencias de control, debieran contar con atribuciones para organizar su actividad. En el caso de las comisiones de investigación es conveniente la aprobación de un plan inicial, que incluya las comparencias, visitas y requerimientos de información que se consideren imprescindibles para el progreso de la investigación. Cuando la comisión carece de autonomía para definir los contenidos de este plan, la sala o los partidos imponen de antemano límites a la investigación y, por ende, desincentivan la participación activa de los miembros de la comisión en su labor.

Las comisiones permanentes con competencias de fiscalización, existentes en la mayoría de los parlamentos europeos, suelen gozar de la facultad de fijar un programa de control autónomo. Esta atribución es un importante incentivo para participar en ellas. En virtud de esta competencia, un parlamentario individual con intereses sectoriales determinados, tiene la posibilidad de intervenir en la programación de acciones fiscalizadoras de relevancia para su reelección. Otra ventaja deriva del hecho de radicar esta competencia en una instancia con un reducido número de miembros, pues ella permite la mejor coordinación con el organismo sometido a fiscalización. Cuando no se otorga esta facultad, es la sala la que programa la actividad de control de la comisión, disminuyendo la expectativa de ganancia política derivada de la participación en ellas, ya que los plazos y prioridades de trabajo pierden su flexibilidad para ajustarse a los intereses de sus miembros.

La minoría también debiera beneficiarse de la posibilidad de programar el ejercicio de las competencias fiscalizadoras asignada a la comisión. Esta pretensión, en lo que respecta a la tabla de asuntos de la sala, es acogida en el derecho comparado. Así, en Westminster existen los *Opposition Days*, que cada año confieren a los dos mayores partidos de oposición la facultad de fijar la tabla de alrededor de veinte sesiones de sala<sup>62</sup>.

En la Cámara de Diputados chilena, en teoría, es la propia comisión la que decide el orden en que analizará los asuntos que debe informar. Para estos efectos, el artículo 257 RCD establece que al inicio de cada legislatura la comisión aprobará una tabla general que servirá de base para la programación del trabajo que se realizará en sus sesiones ordinarias. Dos reglas limitan el alcance de esta facultad. La primera es la preferencia que impone el art. 258 RCD, que no sólo alcanza los proyectos con declaración de ur-

---

<sup>62</sup> GRIFFITH, n. 10, págs. 342 y 343. También existen en Portugal.

gencia, disposición que tiene su origen en la Constitución, sino también “los proyectos remitidos para que la Comisión los informe dentro de cierto plazo” y “los proyectos enviados a Comisión para segundo informe”. Con esta preferencia reglamentaria, la sala puede imponer a la comisión el despacho de un asunto en el plazo que determine, primando sobre la programación adoptada por la comisión. La segunda es la facultad del presidente de la comisión de fijar la tabla de fácil despacho, que precede al debate de la orden del día (artículo 250 RCD). Esta decisión puede ser cuestionada por un miembro de la comisión y sometida a votación económica. El uso y abuso de ambas disposiciones podría desatar un profundo conflicto en la comisión.

iii) Las facultades de las comisiones.

La gran atribución de las comisiones consiste en su poder de requerir información, que puede sintetizarse en la expresión *power to call for witnesses and documents*<sup>63</sup>. Se trata de una única facultad con dos manifestaciones concretas: requerir documentos o informes de la administración y ordenar la comparecencia de funcionarios y particulares. Ambas herramientas son esenciales para el buen funcionamiento de las comisiones. Su inexistencia o las restricciones a su ejercicio dificultan el desempeño de la función de control por la comisión.

Por lo general, estas atribuciones se encuentran reguladas en detalle por los reglamentos parlamentarios, sin perjuicio de la constitucionalización de sus aspectos más relevantes. Aunque en el Derecho comparado la estructura básica de estas competencias suele ser muy similar, existen dos cuestiones en las que se observan diferencias significativas: las características de la obligación del Ejecutivo de responder y la vinculatoriedad de la orden de comparecencia respecto de particulares (que comentaremos más abajo).

Desde un punto de vista jurídico formal, la obligación del Ejecutivo de responder a requerimientos escritos de información está implícita en la facultad reconocida a la comisión. Las correspondientes disposiciones no siempre explicitan esta obligación, su plazo y régimen de sanciones. De ahí que el alcance efectivo de este deber difiera de manera sustantiva en cada sistema político. Incluso en aquellos países en que existe una regulación acabada, no es raro que las sanciones por incumplimiento del deber de informar simplemente no se apliquen. Como en otras materias, es el compromiso político del Ejecutivo el relevante para el funcionamiento efectivo de tales competencias.

---

<sup>63</sup> Utilizado, entre otras normas, por la *Scotland Act* de 1998. Griffith emplea la expresión *send for persons, papers and records* en el mismo sentido; GRIFFITH, n. 10, págs. 281, 448-451.

De todos modos, parece recomendable que la regulación parlamentaria establezca plazos y sanciones que estimulen la respuesta oportuna de requerimientos escritos de información. No se trata aquí, simplemente, de imponer por sobre cualquier consideración, la obligación del Ejecutivo de permitir la fiscalización parlamentaria. Es menester ofrecer al Ejecutivo un camino transitible para desarrollar una relación de colaboración con las comisiones parlamentarias. Este tipo de vínculo beneficia a un Presidente que puede ganar crédito político con el buen funcionamiento del gobierno y la administración.

El desarrollo de vínculos entre controlador y controlado comienza con el reconocimiento de las consecuencias materiales del ejercicio de las potestades de fiscalización. Cabe aquí distinguir según el contenido de los requerimientos de información. Si éstos se limitan a solicitar un documento ya elaborado y registrado, salvo regulación especial como secreto o reserva, el Ejecutivo está obligado a entregarlo en un plazo breve. La situación es distinta cuando la petición de información es amplia o poco determinada, o bien, exige un trabajo de elaboración difícil o costoso<sup>64</sup>. En esta última hipótesis, la Administración deberá destinar recursos humanos especializados a la preparación de la información que busca la comisión. Estos especialistas, de ordinario, son escasos y por eso que no es raro que los requerimientos de información que excedan la capacidad de los organismos de la Administración se dejen sin respuesta, sin importar las consecuencias jurídicas de tal silencio. Es evidente que no puede obligársela a actuar más allá de los recursos con que cuenta.

Los vínculos comentados podrían evitar la solución fácil de dejar de responder peticiones (que suele gozar de toda la simpatía de los órganos de la Administración). A través de ellos, los órganos sometidos a fiscalización parlamentaria podrían plantear a la comisión los problemas que suscita la respuesta de la petición<sup>65</sup>. Por ejemplo, es lógico que la ambigüedad de la petición, su extensión, lo limitado de información disponible o de los plazos para prepararla, den lugar a una reconsideración por parte de la comisión. Tanto el Ejecutivo como el Congreso pueden obtener ganancias electorales si incrementan su vigilancia sobre la Administración.

---

<sup>64</sup> En el Derecho comparado, este tipo de situaciones son reconocidas por la práctica parlamentaria. En Westminster, por ejemplo, no es raro recibir respuestas cuyo contenido sustantivo es negativo: “la información requerida no es obtenible”, “no hay registros centrales” sobre la materia, la respuesta no tiene “interés público”, información confidencial o clasificada, o sólo obtenible con un costo desproporcionado.

<sup>65</sup> Cfr. COMISIÓN DE PROCEDIMIENTOS DEL PARLAMENTO ESCOCÉS, *Preliminary Report into the Volume of Written Parliamentary Questions and the Scottish Executive's Speed of Response*, Scottish Parliament Paper 169, sesión 1 (2000).

Las solicitudes de comparecencia de funcionarios públicos ante la comisión generan problemas parecidos a los suscitados por requerimientos de información. En este campo, las normas también debieran simplificar la colaboración entre poderes, sin perjuicio del respaldo de un régimen de sanciones acorde con los objetivos de la fiscalización parlamentaria. La colaboración con las comisiones se incentiva con normas claras acerca de la comparecencia y sus condiciones. El funcionario compareciente podría aportar información más detallada si su citación incluyese, por ejemplo: datos sobre el contenido de su declaración (preguntas o temas que serán objeto de la sesión); sus derechos (a asistir acompañado de un técnico u abogado, a guardar silencio, a obtener copia de su declaración, a consultar documentos durante el acto, etc.); e información material sobre su celebración (fecha, carácter público o privado, otros invitados, etc.). La entrega de estos datos con antelación facilita la obtención de información relevante.

iv) Las facultades de las comisiones en Chile.

El mencionado *power to call for witnesses and documents* de las comisiones, se encuentra regulado principalmente en la LOCCN.

Por una parte, el artículo 9 de la LOCCN faculta a los órganos internos que indique el reglamento a solicitar a los organismos de la administración del Estado informes o antecedentes específicos. Esta disposición se complementa con el artículo 293 del RCD, que incluye dentro de estos órganos internos a las comisiones permanentes, especiales e investigación. La norma orgánica no vincula la atribución a alguna de las funciones de las cámaras y el RCD parece aceptar de manera implícita, que puede ser empleada para la función fiscalizadora o de control.

Por otra, el artículo 22 de la LOCCN reconoce las facultad de las comisiones para requerir la comparecencia de funcionarios y particulares. Su artículo 10 refuerza la potestad estableciendo una medida disciplinaria aplicable al jefe superior del funcionario citado en caso de incomparecencia. En este caso, se trata de una facultad asociada a la función legislativa, pues el artículo 22 se ubica en el Título II referido a la tramitación interna de la ley. Esta es una de las principales herramientas de las comisiones para reunir información y que puede ser empleada cada vez que la mayoría de sus miembros así lo acuerde. No está disponible para la minoría, por lo que podría impedirse una comparecencia inconveniente desde el punto de vista sostenido por la mayoría.

A esta facultad, de orden legislativo, puede sumársele el deber de realizar una audiencia pública previsto en el artículo 211 del RCD. Según este precepto, la comisión debe “escuchar a las instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto”, cuando éste no tenga urgencia o bien sea simple. Dicha obligación es innecesaria en el marco del

adecuado ejercicio de la función representativa, que supone que los parlamentarios buscan por sí mismos recoger las opiniones de los ciudadanos, como una forma de cumplir con su mandato popular.

Por su parte, las comisiones investigadoras disponen de las facultades que le reconocen los artículos 298, 299 y 300, que le permiten citar a Ministros de Estado, funcionarios y particulares<sup>66</sup>.

En la práctica, la aplicación conjunta de estas atribuciones no da lugar a problemas. Tratándose de comisiones permanentes, que se entienden abocadas a asuntos legislativos, pueden requerirse documentos o la comparecencia de funcionarios sobre la base de lo dispuesto en la LOCCN. Las comisiones de investigación cuentan también con el artículo 9 de la LOCCN y con las facultades de citación recién mencionadas. Las comisiones especiales, que pese a su definición pueden cumplir funciones de control, tienen a su disposición sólo el artículo 9 de la LOCCN, a menos que entendamos cumplen una labor legislativa, en cuyo caso también podrían emplear el artículo 22 para disponer la comparecencia de funcionarios o especialistas<sup>67</sup>. Fuera del marco de sus atribuciones formales, respaldadas por mecanismos coercitivos, las comisiones siempre pueden “invitar” a quienes estimen conveniente para ilustrar su parecer, procedimiento que, de hecho, utilizan con frecuencia.

La división de una potestad única para requerir información por vía oral o escrita, realizada por la ley y el reglamento tiene sentido en la medida que aceptemos la importancia de la división competencial entre atribuciones legislativas y de control. La pregunta que podemos hacernos es si se justifica

---

<sup>66</sup> El artículo 299 menciona dentro de la categoría de funcionarios citables a los pertenecientes a “los Servicios de la Administración del Estado”, a “personas jurídicas creadas por ley” o a “empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital”. Los particulares, según la misma disposición, pueden ser citados con el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes de la comisión. La expresión “citación” en este último caso es distinta que en los dos anteriores, en los cuales debe leerse junto con las sanciones por incumplimiento previstas en el artículo 10 de la LOCCN. Como estas sanciones no son aplicables a particulares, más que ante una citación estamos ante una invitación. La única vía para convertir esta convocatoria en equivalente a la citación de funcionarios, creemos, sería la reforma constitucional.

<sup>67</sup> Basta observar la citación a sesiones de algunas de estas comisiones para intuir que su funcionamiento material excede el ámbito legislativo. En octubre de 2003, por ejemplo, la Comisión especial sobre zonas extremas fue convocada para conocer por parte de los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Obras Públicas, las políticas que el Gobierno está implementando en relación con el proceso de licitación del Puerto de Arica. En la misma época, la Comisión especial de Seguridad Ciudadana fue convocada para recibir al Director General de Carabineros para que informe acerca de la aplicación y evaluación del Plan Cuadrante.

el esfuerzo por separarlas y si en la práctica es factible hacerlo. En este terreno, conviene comenzar por la segunda cuestión, pues simplifica la solución de la primera. Nuestra experiencia parlamentaria sugiere que no es posible realizar una división operativa (o efectiva) entre ambas funciones. Prueba de ello son los problemas que planteó bajo la vigencia de la Constitución de 1925 la facultad de los senadores de enviar oficios a la Administración solicitando información. Frente al mandato constitucional que reconocía la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, el Senado distinguía entre los senadores individualmente considerados en ejercicio legítimo de su mandato popular y la prohibición que recaía sobre los acuerdos de la Corporación<sup>68</sup>. La misma situación se repite en la actualidad y un ejemplo lo encontramos en la Comisión de Obras Públicas del Senado, que en fecha reciente ha observado que subsisten en el Ministerio de Obras Públicas problemas de sobresueldos y en la modificación de ejecución de obras ya contratadas<sup>69</sup>. Los senadores, como es lógico, siempre tienen el cuidado de advertir que se trata de estudios dirigidos a preparar una intervención legislativa, lo que no impide ver su claro contenido fiscalizadorio<sup>70</sup>.

Constatada la dificultad inherente a la distinción, cabe preguntarse si se justifica el intento por realizarla. En el caso de la Cámara de Diputados, que nos atañe, la respuesta es negativa, porque ambas forman parte de sus competencias y ambas sirven para concretar la misma función representativa que le encomienda la Constitución. Lo esencial de un parlamento, como hemos venido sosteniendo, es el ejercicio de la representación ciudadana, y lo verdaderamente relevante para el sistema político es que los instrumentos disponibles para su materialización sean efectivos<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Vide ACUÑA RAMOS, *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (Santiago, 1971), págs. 309 a 351. En el caso de las comisiones, se alegaba la necesidad de reunir mayores datos para ilustrar la decisión de los asuntos sometidos al Senado. La argumentación y las restricciones, como es evidente, tenían un claro carácter formal y en poco afectaban el valor político de las actuaciones fiscalizadoras de senadores y sus comisiones.

<sup>69</sup> Cfr. *El Mercurio*, 25 de septiembre de 2003, A1.

<sup>70</sup> Reflejado no sólo en el tenor del texto periodístico citado, sino en el hecho que sus contenidos coinciden con los planteados por la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras. Hay más ejemplos. La Comisión de Medio Ambiente del Senado anunció su intención de constituirse en la zona del Parque Pumalín, para recibir opiniones de los colonos acerca de un acuerdo que pretende suscribir el Gobierno con el norteamericano Douglas Tompkins (*El Mercurio*, martes 21 de octubre de 2003, C1). No parece existir ningún proyecto de ley sobre la materia.

<sup>71</sup> La misma reflexión puede hacerse respecto del Senado, pero dada la existencia de norma constitucional en el sentido contrario, es forzoso desarrollar una argumentación que no puede realizarse aquí. En el caso del Senado, la pregunta que es menester

Lo anterior nos lleva a defender la conveniencia de uniformar el régimen de atribuciones de comisiones permanentes, especiales y de investigación, sin perjuicio del reconocimiento de facultades especiales a estas últimas, en tanto se estimen imprescindibles para su correcto funcionamiento.

### 3. *Factores políticos*

El factor singular de mayor importancia para la especialización de las comisiones es su autonomía política. La autonomía permite a las comisiones asumir la función representativa sin la intermediación de las voluntades políticas dominantes en la sala. Si no existe esta autonomía, los miembros de las comisiones son meros ejecutores de decisiones adoptadas en otras instancias; en ningún caso servidores de sus votantes.

La autonomía de las comisiones se construye, de ordinario, contra la voluntad de los partidos, que prefieren sistemas de toma de decisión centralizados susceptibles de controlar. Por consiguiente, su desarrollo tiene que superar el interés de las directivas de los partidos de no perder una cuota de su poder. Para los partidos con mayor grado de democracia interna, conceder una cierta autonomía a sus representantes en comisiones parlamentarias, puede no constituir una renuncia. En especial, si sus liderazgos internos coinciden con cargos parlamentarios. A la inversa, partidos muy centralizados y con escasa democracia interna dedicarán sus mejores esfuerzos a vigilar y someter la actividad de los suyos en comisión.

Además de los factores que hemos comentado en las secciones anteriores, que en buena parte se relacionan con disposiciones reglamentarias concretas, existen un conjunto de condiciones básicas para el funcionamiento de la comisión. Si bien éstas también pueden depender de sus aspectos normados, lo cierto es que suelen configurarse sobre la base de criterios convencionales respetados por la práctica parlamentaria. Las tres más relevantes para el funcionamiento interno de la comisión son, en nuestra opinión, la flexibilidad, la intimidad y la publicidad.

#### i) Flexibilidad.

Desde un punto de vista material, las comisiones ofrecen la posibilidad de beneficiarse con el empleo de procedimientos menos rígidos que los aplicados en la sala. Una de las mayores ventajas de la comisión reside en el ámbito de la solicitud y recepción de información, ya que puede ajustarse a la naturaleza y condiciones de los datos que se pretende recoger. Las comisiones pueden, por ejemplo, organizar visitas inspectivas o disponer la comparecencia personal de funcionarios de la Administración del Estado, opcio-

---

formular es si subsiste una justificación sólida para mantener una prohibición que surge en un contexto histórico completamente distinto del actual.

nes vedadas a la sala por razones prácticas. Además, la comisión puede tramitar acciones de fiscalización en plazos más breves que los de la sala.

La flexibilidad lograda en el funcionamiento de la comisión incide de manera determinante en su institucionalización. Ella puede estimular el ejercicio de competencias fiscalizadoras cuando la sala tiene procedimientos engorrosos o se encuentra bloqueada por falta de consenso partidista. Su materialización depende de factores normativos (como la existencia de facultades autónomas para recabar información), pero por sobre todo de los vínculos y el espíritu de colaboración generado entre los integrantes de la comisión.

#### ii) Intimidad.

La intimidad y el carácter público son dos modalidades de actuación que debe emplear la comisión para desarrollar de manera efectiva sus funciones. El carácter público sirve a la representación pues permite la comunicación entre la comisión y los votantes; la intimidad, en cambio, sirve a la política y a los partidos pues simplifica la búsqueda de acuerdos entre intereses heterógeneos.

La necesidad de intimidad surge de la naturaleza pública de la política. Esta exige el debate público de los asuntos que atañen al gobierno de la comunidad. En una democracia masiva, este debate tiende a ser rígido porque los partidos tienen que defender sin renuncias el conjunto de ideas políticas que le proporcionan identidad y votos. Cualquier debilidad en la defensa del ideario político de un partido, puede ser interpretada por los votantes como incapacidad para avanzar en la consecución del programa comprometido en el proceso electoral. Como los diputados son identificados con los partidos que representan, es forzoso que en sus actuaciones públicas defiendan, sin transacción pública, las ideas políticas que apoyaron su elección. De ahí que la sala escenifique en sus debates y votaciones, líneas partidistas que no pueden ser modificadas por los diputados, al menos, de manera expresa y pública. Esto no puede cambiarse pues la función representativa impone que la regla general de las sesiones en sala sea el carácter público, aunque se trate de un elemento poco favorable a la formación de consensos<sup>72</sup>. La rigidez antedicha y su resultado negativo tiene que ser enfrentada con un campo de negociación que ofrezca garantías de representatividad y protección del escrutinio público. Las comisiones pueden ofrecerlo.

El ambiente íntimo de las comisiones permite dejar de lado la caracterización de los diputados como adversarios y generar vínculos entre parla-

---

<sup>72</sup> Como sostiene un autor, las sesiones abiertas parecen menos aptas para generar compromisos entre partidos; STRØM, n. 5, p. 42.

mentarios de partidos rivales. Además, la ausencia de público, sumada a la permanencia de sus miembros permite el nacimiento de relaciones personales que facilitan alcanzar consensos. Todos los partidos pueden obtener ganancias a partir de esta cooperación<sup>73</sup>. Estos hechos son los que llevan a sostener que las comisiones no debaten sino que deliberan<sup>74</sup>.

Desde el punto de vista contrario, notemos que si las deliberaciones de la comisión fuesen siempre públicas, se repetiría el rasgo central de los debates de la sala, con lo que disminuye la probabilidad de enriquecer el funcionamiento de la institución. La utilidad política de las deliberaciones reservadas es lo que las ha extendido como regla en una buena parte de los parlamentarismos europeos<sup>75</sup>.

La intimidad ha sido un rasgo presente desde antiguo en el sistema de comisiones chileno. Así lo atestigua el retrato que realiza Agor a mediados de los años sesenta de una comisión del Senado: "No hay público en galería ni periodistas registrando cada comentario. (...) el diálogo es franco y abierto, más una reunión de club que una sesión formal. Dijo un funcionario: "Hay bastante menos sectarismo en las comisiones. Una razón es que las sesiones son en privado. Si los senadores saben que lo que están diciendo no saldrá del recinto, colaboran mucho mejor. El trato personal a base del nombre de pila se caracteriza por el tuteo"<sup>76</sup>.

En la actualidad, el acceso de público a las sesiones de comisiones, más que nada por razones de espacio físico, no constituye la regla general. Asimismo, las actas de sus sesiones, elaboradas por sus secretarios, no son documentos de carácter público, como tampoco lo son las grabaciones de audio realizadas por la Cámara. Dichos instrumentos, de todos modos, no se manejan internamente como secretos.

La intimidad, como algunos de los factores comentados arriba, facilita perseguir objetivos comunes, prescindiendo cuando es necesario, de las di-

<sup>73</sup> STRØM, n. 5, págs. 25-27.

<sup>74</sup> Griffith, refiriéndose a los *select committees*. En Westminster, el cambio de actitud propiciado por la intimidad, se materializa en que en comisiones los comunes no se sientan de manera enfrentada en una mesa rectangular (siguiendo la tradicional disposición en estilo *adversary* de la sala), sino ante una mesa en forma de herradura, sin ceñirse a una ordenación partidista; GRIFFITH, n. 10, p. 137.

<sup>75</sup> En la Cámara de los Comunes un buen número de las sesiones de comisión son deliberativas y por lo tanto, no públicas. Por ejemplo, los debates para definir el objeto de una pregunta, para acordar el programa de una investigación, para elegir a un testigo, para nombrar asesores o programar una inspección personal, etc. (GRIFFITH, n. 10, págs. 283-284).

<sup>76</sup> AGOR, *El Senado Chileno. Distribución interna de la influencia* (Santiago, 1973), p. 137. La misma imagen se encuentra en ANDRADE GEYWITZ, *Elementos de Derecho constitucional chileno* (Santiago, 1963), p. 446.

rectivas de partido<sup>77</sup>. No obstante, ella supone que los partidos deleguen en los miembros de la comisión la facultad de transar y adquirir compromisos políticos. Esta delegación es casi forzosa cuando en el parlamento sólo encontramos partidos débiles o multipartidismo extremo<sup>78</sup>. A la inversa, cuando los partidos son fuertes, la intimidación no es un obstáculo insalvable para someter a los parlamentarios miembros de la comisión a un estricto régimen de autorizaciones.

iii) El carácter público de sus procedimientos.

La determinación de los procedimientos de la comisión que tendrán carácter público es esencial para su institucionalización. En la práctica, la publicidad de las actuaciones depende tanto de reglas formales como de convenciones políticas.

Los criterios generales sobre la materia varían según el modelo de comisión que utilicemos. Si entendemos que la comisión constituye una herramienta para el ejercicio de la función representativa, es evidente la necesidad de establecer vías a través de las cuales pueda entregar información política relevante a sus mandantes. La vía para generar comunicación son los procedimientos de carácter público. Como sabemos, esta información es la que permite a los ciudadanos evaluar la gestión de sus gobernantes y votar conforme a ella.

Por otra parte, si entendemos que la comisión es una herramienta al servicio exclusivo a la sala, puede argumentarse que sus sesiones deben ser, por regla general, reservadas. Tal reserva se justifica porque el único órgano que legítimamente puede relacionarse con la ciudadanía es aquel que reúne a toda la representación. Esta visión rigidiza las relaciones con los votantes, dificultando las aproximaciones a los asuntos públicos que no sean las abordadas a través de los procedimientos de la sala. La función representativa queda reducida a la única instancia parlamentaria que la asume de manera plena, lo que le resta eficiencia. El mismo efecto puede resultar a la interpretación restrictiva de las atribuciones otorgadas por la constitución al parlamento.

La pretensión democrática de darle operatividad a la representación par-

---

<sup>77</sup> El mismo Agor observa que el ochenta y nueve por ciento de los senadores opina que el nivel de partidismo es bastante menor en las comisiones que en la sala (AGOR, n. 75, p. 59).

<sup>78</sup> Con algunos matices, esta es la situación del Congreso norteamericano y del Parlamento italiano, respectivamente. En Estados Unidos, los partidos no pueden negar capacidad de negociación a sus representantes en la comisión, pues perderían influencia en un ámbito importante de la actividad parlamentaria; HALL, *Committee Decision Making in the Postreform Congress* en DODD y OPPENHEIMER, *Congress Reconsidered* (Washington, 1989), págs.197-198.

lamentaria exige permitir el flujo de información entre la comisión y la ciudadanía. Esta autorización ha de ser regulada distinguiendo los procedimientos en que el carácter público es imprescindible, de aquellos en que sólo conveniente o improcedente. La diferenciación puede realizarse agrupando tres tipos de procedimientos: deliberación, recepción de información para la función legislativa y recepción de información para la función de control.

En materia de deliberación ya sostuvimos que las comisiones ofrecen al parlamento un ámbito de negociación íntimo, que surge de reglas de puertas cerradas o reserva.

En el ejercicio de la función legislativa, las comisiones pueden citar expertos, solicitar informes, reunir información o sistematizarla con el propósito de ilustrar una ulterior decisión legislativa. Las razones de la ley tienen que ser públicas y, por ello, las sesiones en que se recibe información para fines legislativos han de ser, por regla general, públicas. De todos modos, cabe notar que el aporte de la comisión aquí consiste en detectar información útil para el proceso de elaboración de la ley. Lo importante, entonces, es el ingreso de información al sistema legislativo y no su análisis, ponderación o examen. Este último, relevante para conocer las razones de la ley, tiene que ser público, pero el mejor lugar para realizarlo es la sala y no la comisión. Por lo dicho, el carácter público de las sesiones de las comisiones no es imprescindible cuando se reciba información de tipo legislativo<sup>79</sup>. De ahí que, si un particular o un experto solicita reserva para su comparecencia y presenta argumentos satisfactorios, la comisión debiera concederla. Esta reserva, cabe subrayar, no podrá mantenerse si la información adquirida tiene incidencia directa en la decisión legislativa.

La recepción de información para el ejercicio de la función fiscalizadora debiera someterse a otras reglas. La labor de examen de la comisión y su influencia política tienen entidad propia, independiente de las actuaciones de la sala derivadas de su informe. Así, por ejemplo, la comparecencia de un miembro del gobierno constituye en sí un procedimiento de control, sin perjuicio de que forme parte de un procedimiento encargado por la sala.

La función representativa del parlamento justifica que la recepción pública de información en el ámbito del control sea la regla general. Esta comunicación con los votantes mejora la calidad de la evaluación electoral y no afecta el ejercicio de las competencias reservadas constitucionalmente a la sala. De manera excepcional, el carácter público debiera restringirse en

---

<sup>79</sup>En Finlandia, Noruega y Suecia las sesiones son cerradas incluso para parlamentarios ajenos a la comisión, salvo que se esté preparando legislación (STRØM, n. 5, págs. 42-45).

aquellas situaciones en las que la difusión de una comparecencia pudiese dañar intereses que primen por sobre la responsabilidad gubernamental (v. gr. la seguridad del Estado).

Esta división en tres tipos de procedimientos y los criterios indicados son los recogidos por la práctica de algunas asambleas europeas. En la Cámara de los Comunes gran parte de las comparecencias ante comisiones son públicas, con algunas excepciones en Asuntos Exteriores, Defensa y Cuentas Públicas. También se admiten testimonios no públicos cuando se espera que revelen datos comerciales que podrían perjudicar la gestión o competitividad de una empresa. En el *Bundestag*, las comisiones suelen realizar audiencias públicas cuando comparecen ministros o funcionarios de gobierno. En otros países, como Holanda (sólo en la Cámara baja o segunda cámara) o Irlanda, la actividad de las comisiones casi siempre es pública. La tendencia parece ser el aumento de las comparecencias de carácter público<sup>80</sup>.

En Chile, estas materias se encuentran reguladas por el ya comentado art. 211 del RCD. En la práctica, no es infrecuente la grabación y transmisión televisiva de algunas sesiones de comisiones a través de la señal especial de la Cámara, difundida por servicios de televisión por cable. Más cerrado se encuentra el camino para obtener información documental de las comisiones, pues ni sus actas ni sus informes son publicados de manera regular en el Diario de Sesiones de la Cámara. En este campo, destaquemos que la existencia de redes informáticas facilita la divulgación de documentación (como los mencionados informes) a un costo muy bajo.

#### IV. CONSIDERACIONES ESPECIALES ACERCA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Las comisiones de investigación cumplen una función esencial en el desarrollo de las competencias fiscalizadoras del parlamento. Ellas son un factor de especialización básico para el progreso de la asamblea. Algunos de los factores que influyen en su funcionamiento ya han sido comentados arriba. No obstante, existen aspectos propios de su organización y competencias que estimamos merecen un análisis separado. Es el trabajo que iniciamos en las secciones que siguen.

---

<sup>80</sup> En Francia se admiten desde 1991, en Bélgica desde 1985, en Finlandia desde 1991 y en Suecia desde 1989. En Italia y Alemania se ha incrementado el número de audiencias públicas desde comienzos de los años setenta y en Inglaterra, significativamente, desde 1979. En Inglaterra también ha aumentado la cobertura televisiva de la actividad de las comisiones (SHAW, *Parliamentary Committees: A Global Perspective* en LONGLEY y DAVIDSON, n. 2, págs. 230-234; y WIBERG, *Parliamentary Questioning: Control by Communication?* en DÖRING, n. 17, págs. 205-207).

### 1. *La facultad de crear comisiones de investigación*

La facultad de una minoría de crear comisiones de investigación es relevante para la institucionalización del sistema de comisiones. Esto porque permite dinamizar el ejercicio de la función fiscalizadora agregando a la estructura fija de las comisiones permanentes una nueva competencia de control, que no sirve a los intereses políticos de la mayoría. Si una minoría puede crearlas, además, se incentiva la independencia de los diputados frente a los partidos dominantes. La adaptabilidad de las comisiones a las necesidades de fiscalización es un presupuesto básico para su desarrollo.

Por lo común, este tipo de comisiones se crean con el apoyo de una mayoría de diputados y eso dispone nuestro RCD. No obstante, en el Derecho comparado existen disposiciones que permiten la creación de comisiones de investigación con el apoyo de una minoría de parlamentarios. Así, el art. 44 de la Constitución alemana permite crear comisiones de investigación con el voto conforme de la cuarta parte de los miembros de la Cámara baja<sup>81</sup>. Del mismo modo, el art. 183.2.e de la Constitución portuguesa señala que todo comité (*grupo parlamentar*) tiene el derecho de reclamar la constitución de una comisión de investigación. Más adelante el precepto dispone que las comisiones de investigación se constituirán obligatoriamente por solicitud de la quinta parte de los diputados en ejercicio, hasta el límite de una por diputado y período legislativo.

Esta potestad de minoría no se proyecta sobre el funcionamiento de la comisión, pues la mayoría controla el curso de la investigación. La mayoría es la llamada a determinar el contenido del informe final y, después, la que apoya o rechaza su aprobación en la sala. Por eso, aunque no puede desconocerse que las normas portuguesa y alemana protegen mejor los intereses de la minoría, es evidente que no constituyen una solución a los problemas que acarrea la presencia de una mayoría parlamentaria afín al gobierno<sup>82</sup>.

Un juicio parecido puede defenderse respecto de los informes de minoría. Sin duda, la posibilidad de elaborarlos y someterlos a votación tiene un significado político no despreciable, pero que se resiente de la inevitable

---

<sup>81</sup> Se requiere más del 75% de los diputados para disolverla antes de que termine su cometido. Kunig opina que las comisiones de investigación son el instrumento más poderoso del control parlamentario, pese a que han sido más bien pocas las investigaciones que han respondido a las expectativas que su creación generó. Tampoco han sido especialmente numerosas. Esta disposición es imitada por la mayoría de los *Länder*, algunos de los cuales rebajan la exigencia a la quinta parte de los parlamentarios; KUNIG, *Control parlamentario del Ejecutivo: Alemania* en LÓPEZ PINA (dir.), *Democracia representativa y parlamentarismo* (Madrid, 1994), p. 262.

<sup>82</sup> Mayoría estructural en los parlamentarismos y conyuntural en los presidencialismos.

falta de apoyo de la mayoría<sup>83</sup>.

En Chile, tanto las comisiones de investigación como las especiales se crean en virtud de un acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de los diputados presentes (artículos 8º, 229 y 297 del RCD). La práctica ha demostrado que no se trata de un quórum elevado que haya servido como una barrera para impedir la fiscalización del gobierno. De hecho, se han creado comisiones de investigación contrarias a lo que podría estimarse son intereses políticos de una mayoría progubernamental, como por ejemplo, las referidas a plantas de revisión técnica y al asunto Corfo-Inverlink<sup>84</sup>. Sin embargo, sería deseable simplificar aún más su creación mediante un quórum no mayoritario, que se limite a garantizar la seriedad de la iniciativa.

En relación con los informes de minoría, ni el art. 229 del RCD sobre comisiones especiales, ni el 301 del mismo cuerpo normativo, parecen ampararlos. No se trata de una facultad importante, pues lo relevante del trabajo de las comisiones con competencias de fiscalización suele no estar en sus conclusiones (previsiblemente teñidas con el interés partidista de la mayoría), sino en el desarrollo de sus procedimientos. Estos permiten a los electores formarse un juicio acerca del actuar de sus gobernantes, para pronunciarse sobre el mismo en la siguiente elección. Además, los informes de minoría debilitan la imagen de una institución cuyo principal aporte al sistema institucional debiera ser el consenso construido sobre la base de intereses políticos divergentes.

## *2. La investigación parlamentaria de la actividad de los particulares*

Por lo común, la ausencia de una norma explícita en el sentido contrario, permite a las comisiones de investigación dirigir su labor sobre la actividad

---

<sup>83</sup> Los informes de minoría son un estímulo para continuar un trabajo cuidadoso dentro de la comisión. La posibilidad de presentar estos informes existe en varios parlamentos europeos y está limitada severamente en cinco: Dinamarca, Francia, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido (STRØM, n. 5, p. 45). La prohibición tiene sentido si pensamos que el parlamento no puede funcionar como simple caja de resonancia de cada una de las distintas opciones políticas representadas, sino intentar unir las en un acuerdo común. El mayor o menor consenso logrado en cada decisión puede considerarse un índice adecuado para que el electorado juzgue el conjunto de la actividad parlamentaria.

<sup>84</sup> La Comisión sobre la existencia de sobornos, exacciones ilegales, tráfico de influencias y cualquier otro ilícito en los procedimientos de licitación, adjudicación y funcionamiento de las plantas de revisión técnica en todo el país, fue creada el 29 de octubre de 2002. La Comisión Investigadora encargada de analizar el actuar de los organismos del Estado en las irregularidades ocurridas con motivo de las actividades financieras del grupo Inverlink, fue creada el 12 de marzo de 2003.

de un particular<sup>85</sup>. Este uso de las atribuciones parlamentarias, si bien estimula la participación de los diputados en comisiones vinculadas a sus intereses electorales específicos, no facilita el desarrollo institucional de las comisiones. Por el contrario, tiende a generar problemas de difícil solución, que merman su contribución a la institucionalización del parlamento.

El conflicto se plantea por la colisión de dos principios fundamentales. Por un lado, el parlamento ejerce una función representativa que justifica su conocimiento de todo asunto de interés público, sea para preparar una intervención legislativa o para esclarecer una responsabilidad gubernamental concreta. Por otro, el principio de separación de poderes y el reconocimiento de derechos fundamentales impiden al parlamento actuar sobre individuos. En relación con particulares, el parlamento sólo debiera aprobar leyes, dejando su ejecución en manos del Ejecutivo y su aplicación, en caso de litigio, a los jueces. El particular está dotado de una serie de derechos (como los del debido proceso), que evitan o dificultan el actuar abusivo del Poder Ejecutivo o Judicial<sup>86</sup>.

Cuando el parlamento crea una comisión que atañe directamente a la actuación de un particular, está vulnerando el principio de separación de poderes y amenazando los derechos fundamentales. Por eso, la doctrina ha intentado acotar la competencia parlamentaria para crear este tipo de comisiones a partir de los pocos elementos regulados formalmente. Uno de estos elementos, presente en la mayoría de las disposiciones constitucionales o reglamentarias europeas es el "interés público" que deben tener los asuntos objeto de la investigación. Esta expresión podría servir para realizar un control jurisdiccional en aquellos casos en que la decisión parlamentaria representa una ostensible arbitrariedad, o bien, ha dañado el derecho a la intimidad<sup>87</sup>. Santaolalla sostiene que la expresión permite "poner un límite frente

---

<sup>85</sup> No pueden considerarse particulares o sujetos privados aquellos en los que el Estado tiene participación, sea en su administración o propiedad, o porque desarrolla una función pública encomendada por el Estado. Un aspecto complejo de esta cuestión es la actividad de fomento. En Alemania, por ejemplo, el fomento de la empresa privada con dinero público ha sido utilizado como argumento para defender la legitimidad de crear comisiones de investigación sobre sujetos privados.

<sup>86</sup> Si las teorías de los padres del constitucionalismo hubiesen aceptado que el parlamento interviniese en decisiones particulares sobre individuos, habrían incurrido en la misma injusticia que se criticaba a los monarcas absolutos. Locke y Montesquieu afirman que son los mandatos generales los que permiten una acción pública imparcial, equitativa y sistemática, que da lugar a un verdadero sistema de gobierno responsable. Vide STEINBERGER, *Public and Private en Political Studies 2*, vol. 47 (Oxford, junio de 1999), págs. 304-306.

<sup>87</sup> VOGEL y DI FABIO, cit. por TORRES MURO, *Las comisiones parlamentarias de investigación* (Madrid, 1998), p. 80. La doctrina y la jurisprudencia alemana ha desarro-

a posibles manipulaciones personales o partidistas de este instrumento”<sup>88</sup>.

Como sea, no descubrimos en el derecho comparado un precepto formal que sirva para limitar efectivamente el uso indebido de la potestad de crear comisiones de investigación. Las restricciones que en la práctica se respetan provienen más bien de criterios o convenciones parlamentarias, que podrían ceder ante presiones partidistas fuertes. Los abusos en esta materia, sin duda, perjudican la institucionalización del sistema de comisiones.

### 3. *La creación de comisiones especiales y de investigación referidas a la actividad de particulares en Chile*

El problema que venimos planteando se ha suscitado en el funcionamiento de la Cámara de Diputados posterior a 1990. Desde el punto de vista normativo los elementos de la cuestión son pocos. El artículo 297 del RCD remite la competencia de las comisiones de investigación a la que “les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución”. No establece más límite que la imposibilidad de la propia comisión de alterar esta asignación competencial. Por consiguiente, no existe un límite formal explícito en el reglamento, ni siquiera en relación con los asuntos de interés público. La

---

llado interpretaciones que dan un sentido más restrictivo al “interés público”. Engels, por ejemplo, sostiene que la constitución de comisiones de investigación sólo es posible cuando exista sospecha de lesión de normas jurídicas que sirvan a intereses públicos. Schleich defiende que el objeto de las comisiones de investigación debe tener importancia para el Estado y la sociedad según criterios objetivos. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Baviera ha exigido una relación con el bien común (*ibid.*, p. 78). No obstante, se permiten investigaciones sobre sujetos particulares, pues la interpretación que sostiene que sólo sirven para el control del Ejecutivo, “no ha podido imponerse hasta ahora”; *vide* VON BOGDANDY y FORSTHOFF, *El derecho del Bundestag y de sus miembros a recibir información en Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias* (Madrid, 1994), p. 198.

<sup>88</sup> SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos de información* (Madrid, 1982), p. 249. La cuestión no es pacífica, pues otros la estiman “vacua e innecesaria”; *vide* MEDINA, *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación* (Madrid, 1994), p. 78. En Alemania, Studenroth, pone en duda que la noción de interés público pueda servir para la efectiva protección de las personas privadas. Agrega que no se ha logrado “definir el interés público con un contenido concreto y comprensible” de modo tal de establecerlo como un límite efectivo a la actividad investigadora de las comisiones parlamentarias (cit. por TORRES MUÑOZ, n. 87, p. 80). Autores alemanes e italianos niegan que pueda existir un interés no público en relación con la formación de comisiones de investigación, pues su constitución *per se* es índice de la presencia de un interés público. En la práctica, es muy difícil negar la calidad de “asunto de interés público” a cualquier cuestión que ha sido anunciada por diputados y después debatida en el pleno de la cámara.

única barrera que se impone a su creación es la que puede deducirse de la norma constitucional que dirige la potestad fiscalizadora hacia los “actos del gobierno” (artículo 48 n. 1). En tanto las comisiones de investigación concretan la facultad fiscalizadora de la Cámara, como indica el artículo 1º núm. 4 del RCD, nunca debieran orientar su labor más allá de su objeto, que son los citados actos del gobierno. En esta línea, si la Cámara ha admitido que los municipios quedan fuera de su esfera fiscalizadora, por no formar parte del gobierno, con mayor razón los particulares debieran considerarse excluidos de su acción de control. De otro modo podría llegarse a la absurda conclusión de que es válido investigar a un alcalde como particular, pero no como titular del cargo de alcalde.

Otro instrumento utilizado por la Cámara para el mismo fin, son las comisiones especiales. Según el artículo 1 núm. 3 del RCD, “su finalidad es abocarse al estudio de una legislación específica o a recopilar antecedentes sobre una materia determinada”<sup>89</sup>. En virtud del artículo 293, sus atribuciones para reunir información en los términos fijados por el artículo 9 de la LOCCN son equivalentes a las de una comisión permanente o de investigación, lo que las convierte en una alternativa para lograr los fines perseguidos por éstas.

En la práctica, la Cámara ha utilizado tanto comisiones especiales como de investigación para estudiar situaciones en las que los principales involucrados son particulares. Por ejemplo, para estudiar la quiebra de Lozapenco formó una comisión especial<sup>90</sup>. En otros casos, también atigentes a particulares, como “Centro de Estudios Tibetanos”, “Concentración Económica en Chile” o “incumplimiento empresarial de la normativa laboral”, ha preferido la técnica de las comisiones investigadoras<sup>91</sup>.

La Cámara exhibe, en algunos de estos casos, cierta tendencia a dirigir la labor de investigación hacia la acción estatal relacionada con el problema. En el caso Quiebra de Lozapenco, vinculado a un fraude fiscal, la Comisión tuvo como principal preocupación revisar la situación de los trabajadores en relación con las remuneraciones adeudadas, sus problemas de salud y vivienda. En relación con el Centro de Estudios Tibetanos, la Comisión intentó esclarecer el “rol de los organismos públicos” en la fiscalización de su funcionamiento. Lo mismo sucedió en la Comisión que estudió la situación que afecta a la Empresa de Agua Potable Lo Castillo y Servicomunal<sup>92</sup>. Notemos que no siempre es así, al menos en el papel. La Comisión “Con-

---

<sup>89</sup> Lo mismo dispone el artículo 229 del RCD.

<sup>90</sup> Creada el 14 de marzo de 1991.

<sup>91</sup> Las dos primeras creadas el 22 de junio del 2000; la última el 17 de abril del 2001.

<sup>92</sup> Creada el 4 de diciembre del año 1996. Su objetivo principal fue “Determinar

centración Económica en Chile”, se propuso estudiar “las operaciones económicas de los diferentes sectores del país”, lo que sin duda alude a empresas de propiedad de particulares<sup>93</sup>.

En todo caso, la ausencia de facultades de las comisiones respecto de particulares obliga a obtener su colaboración voluntaria. Para estos efectos, la comisión especial parece una instancia menos confrontacional que una de investigación, lo que simplifica la relación con los particulares concernidos.

#### *4. La facultad de ordenar la comparecencia entregada a las comisiones de investigación*

La facultad de ordenar la comparecencia suele tener una regulación especial para las comisiones de investigación. Por ejemplo, el artículo 87 de la Constitución italiana atribuye a las comisiones de investigación los mismos poderes y limitaciones que la autoridad judicial. Del mismo modo, el inciso segundo de art. 44 de la Constitución alemana permite a las comisiones de investigación emplear las normas del procedimiento penal para la obtención de pruebas, sin perjuicio de la garantía del secreto de la correspondencia y telecomunicaciones. El precepto obliga a los tribunales y a la administración a prestar asistencia judicial y administrativa a las comisiones de investigación. En Portugal, se confieren a las comisiones de investigación facultades judiciales por medio de normas de rango legal.

La atribución de este tipo de facultades —de imperio—, es casi siempre pretendida por los parlamentarios. Sin embargo, su utilidad respecto de funcionarios públicos es cuestionable, al menos por dos razones. En primer lugar, porque los miembros del aparato estatal se encuentran sometidos a un régimen estatutario especial, que dispone de suficientes herramientas para compeler a la colaboración deseada. Sanciones administrativas, como multas, amonestaciones, suspensión y destitución pueden ser empleadas por el legislador para exigir la colaboración de los funcionarios públicos con las comisiones de investigación.

---

las eventuales responsabilidades en que puede haber incurrido la Superintendencia de Servicios Sanitarios en el ejercicio de su función fiscalizadora, como asimismo, a través de la Superintendencia, recabar la información que permita determinar las eventuales responsabilidades de la Empresa de Agua Potable Lo Castillo, y calificar la pertinencia de las medidas adoptadas por el Comité de Crisis” (sesión 23<sup>o</sup>, 4 de diciembre de 1996). La referencia a la Superintendencia como organismo a través del cual se reunirá información, reafirma la conciencia de los diputados acerca de lo limitado de sus facultades frente a particulares.

<sup>93</sup> La Comisión se disolvió por orden de la Cámara, a petición de su Presidente, diputado Montes, “debido al escaso interés de sus integrantes para participar en ella” (sesión 56<sup>a</sup>, 19 de abril de 2001).

La segunda razón es su falta de proporción. Los instrumentos de que dispone el juez para obtener pruebas útiles para el proceso tienen relación directa con las dimensiones del bien jurídico tutelado. En el caso de las comisiones de investigación, la responsabilidad más grave sobre la que pueden resolver los parlamentarios es de tipo político y se concreta con la remoción del inculpado. En este contexto, no parece conveniente reconocer a las comisiones más poderes que los estrictamente necesarios para su función, ya que se trata de órganos políticos que tienen que cumplir una labor representativa no subordinada a la búsqueda de la justicia o la verdad. Por lo demás, la ausencia de estas facultades no ocasiona impunidad, pues si la falta de colaboración permite intuir otro tipo de responsabilidades, siempre queda abierta la posibilidad de remitir los antecedentes a los tribunales, al Ministerio Público o a la Contraloría General de la República, según corresponda. También se conserva la posibilidad de exigir la responsabilidad a la autoridad política competente por medio de juicio constitucional.

Aún admitiendo los razonamientos anteriores, cabría todavía argumentar a favor de este tipo de facultades, por su utilidad respecto de particulares. Sin duda, ellas solucionan, desde la perspectiva formal, el problema de la comparencia de personas que no están sometidas a una relación de subordinación especial. Pero, al mismo tiempo, generan un problema respecto de los derechos fundamentales de los individuos. Estos, cuando son citados a declarar ante una comisión, bajo apercibimientos judiciales, se encuentran en una posición jurídica difícil de aceptar desde el prisma del derecho constitucional. Por ejemplo, carecen de toda posibilidad de enmendar un acto parlamentario, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de las actuaciones del poder ejecutivo y de los tribunales. Así, la declaración de un particular podría ser usada arbitrariamente en su contra por la comisión, sin que exista una competencia que permita a otro órgano revisar lo decidido por los parlamentarios. Lo cierto es que ni los procedimientos internos ni la organización parlamentaria están concebidos para garantizar el desarrollo de una actividad imparcial y de ahí que los derechos básicos de cualquier testigo (a no autoincriminarse, a guardar silencio, a asistencia letrada, a acompañar pruebas, a presentar recursos, etc.) estarán, de ordinario, amenazados cuando la comisión actúe usando atribuciones con imperio.

Los problemas observados han sido, precisamente, una de las razones de la constitucionalización de las comisiones de investigación. Ella procura integrar su interpretación con el bloque de garantías constitucionales. Por eso, normas como el citado artículo 44 de la Constitución alemana, hacen expresa referencia a ciertos derechos fundamentales. Esta solución normativa, en la mayoría de las regulaciones constitucionales existentes en Europa (italiana, portuguesa, belga, holandesa, española, austriaca) no arroja resultados satisfactorios. Las críticas provienen de los que estiman vulnerados los

derechos, como de quienes consideran insuficientes las facultades constitucionales. Una amenaza a los derechos fundamentales que subsiste, la constituye el hecho aceptado que la orden de comparecer decretada por una comisión de investigación no es recurrible<sup>94</sup>. Por otro lado, en Italia, por ejemplo, se ha propuesto otorgar a las comisiones de investigación más poderes o menos limitaciones que la autoridad judicial (v. gr. en materia de secreto profesional, oficial y bancario).

Otro camino para intentar compatibilizar derechos fundamentales y facultades de investigación es el que contiene el ordenamiento francés. Según éste, las competencias para investigar de estas comisiones desaparecen cuando se inicia el conocimiento judicial del mismo asunto (si la acción judicial ya está en trámite, el parlamento se encuentra impedido de crear una comisión de investigación). Notemos que estas reglas de inhibición reducen el peligro de vulneración de derechos fundamentales, pero también amenazan el ejercicio efectivo del control parlamentario, pues el Gobierno podría iniciar procedimientos jurisdiccionales con el exclusivo propósito de paralizar la fiscalización emprendida por la Asamblea.

De todos modos, cabe sostener que la constitucionalización de las comisiones ha servido para disolver dudas acerca de su inserción en el ordenamiento jurídico y, en particular, ha simplificado la interpretación de sus facultades en relación con el conjunto de derechos que protegen a los individuos.

#### V. CONSIDERACIÓN FINAL

El fortalecimiento del parlamento exige la institucionalización de su sistema de comisiones. Como hemos sostenido a lo largo de todo el texto, ésta depende de un conjunto de factores políticos, normas formales y convenciones parlamentarias. Creemos que el factor singular de mayor importancia es la voluntad del conjunto de los diputados de utilizar las herramientas que le entrega la Constitución para desarrollar la función representativa. Si esta voluntad existe, la materialización de los cambios no ofrece dificultad, pues en la mayoría de los casos bastan reformas reglamentarias o convenciones parlamentarias para iniciar el camino de la institucionalización. Como lo demuestran el parlamento inglés y el Congreso Federal norteamericano, no se requiere una extensa regulación constitucional para construir un asamblea representativa y operativa. Una asamblea eficiente es el objetivo que debe perseguir toda democracia.

---

<sup>94</sup> Fuera de esta citación, se reconoce que no existe para los particulares el deber de responder a los requerimientos de información parlamentarios.