

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CHILE

**“LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS BAJO
LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980,
ESTUDIO COMPARADO, CONSTITUCIONAL,
LEGAL Y REGLAMENTARIO”**

Memoria de Prueba para optar

Al grado de Licenciado en

Ciencias Jurídicas

PEDRO ALONSO MANUEL PACHECO SALAS

2004

***A QUIEN ME DIO LA VIDA
Y DIA A DIA ME SOSTIENE***

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación ha sido posible gracias a la cooperación de variadas personas e instituciones.

En primer lugar agradezco a mi familia, por su fidelidad, comprensión y paciencia. A la Honorable Cámara de Diputados de Chile por haber apoyado esta iniciativa. Al abogado y ex diputado de la República señor Sergio Elgueta por su generosidad al compartir su experiencia parlamentaria. Al señor Julio Cámara del Senado por su ayuda en la información presente en estas páginas. A la Biblioteca del Congreso Nacional y su personal por su invaluable ayuda. Al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (CEAL) y en especial a Fabiola Gómez, por su ayuda en gráficos y parte estadística. A la Biblioteca de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso y su personal. A mi comunidad Navegantes, a Gabriel y Cristóbal y en especial a Erika por la corrección de éstas páginas y perfeccionamiento en su etapa final. A todos ellos y todos los que de alguna forma u otra colaboraron en el desarrollo de esta investigación, gracias de corazón.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
-------------------	---

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

TITULO I

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

§1. Concepto, naturaleza y características.....	12
§2. Justificación del sistema de comisiones.....	15
§3. Relación entre Partidos políticos y comisiones parlamentarias.....	17

TITULO II

COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO NACIONAL

§4. Enunciación	20
§5. Términos Reglamentarios.....	22
§6. Clasificación.....	23

CAPITULO II

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON

PROPÓSITO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO NACIONAL

TITULO III

COMISIONES PERMANENTES

§7. Regulación Jurídica	26
§8. Número de comisiones y sistema de distribución de competencias.....	28

INDICE

§9.	Nombramiento de los miembros de comisiones.....	30
§10.	Número y permanencia miembros de las comisiones (relaciones con los partidos políticos).....	34
§11.	Nombramiento del Presidente de Comisión.....	43
§11.a	Cámara de Diputados.....	44
§11.a.1	Régimen Reglamentario.....	44
§11.a.2	Importancia e influencia del cargo de Presidente de comisión en la Cámara de Diputados.....	45
§11.a.3	Desincentivo al trabajo de comisión.....	49
§11.b	Senado.....	50
§11.b.1	Régimen reglamentario.....	50
§11.b.2	Importancia e influencia del cargo de Presidente de comisión en el Senado.....	51
§12.	Funcionamiento interno de las comisiones.....	56
§12.a	Sesiones de comisión.....	59
§12.b	Discusión de comisión.....	63
§12.c	Votaciones.....	65
§13.	Informe de comisión.....	66

TITULO IV COMISIONES MIXTAS

§14.	Definición.....	72
§15.	Regulación jurídica.....	72
§16.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	73
§17.	Funcionamiento interno.....	74
§18.	Informe de comisión.....	75

**TITULO V
COMISIONES UNIDAS**

§19.	Regulación jurídica.....	77
§20.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	77
§21.	Funcionamiento interno.....	78
§22.	Informe de comisión.....	78

**TITULO V
COMISIONES LEGISLATIVAS ESPECIALES**

§23.	Regulación Legal.....	79
§24.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	79
§25.	Funcionamiento interno.....	80
§26.	Informe de comisión.....	82

CAPITULO III

**LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON
PROPÓSITO FINANCIERO EN EL CONGRESO NACIONAL**

**TITULO VI
COMISION DE HACIENDA**

§27.	Enunciación.....	83
§28.	Regulación legal y reglamentaria.....	84
§29.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	84
§30.	Funcionamiento interno.....	84
§31.	Informe de comisión.....	86

**TITULO VII
COMISION MIXTA DE PRESUPUESTO**

§32.	Regulación legal y reglamentaria.....	86
------	---------------------------------------	----

INDICE

§33.	Nombramiento miembros comisión y presidencia	87
§34.	Funcionamiento interno.....	87
§35.	Informe de comisión	90

CAPITULO IV

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON PROPÓSITO DE GOBIERNO INTERNO EN EL CONGRESO NACIONAL

TITULO VIII COMISION DE REGIMEN INTERNO

§36.	Enunciación	91
§37.	Regulación Legal y Reglamentaria.....	91
§38.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	92
§39.	Funcionamiento interno.....	92
§40.	Informe de comisión	94

CAPITULO V

LAS COMISIONES CON PROPÓSITO DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

TITULO IX COMISION ESPECIAL DE INVESTIGACION

§41.	Introducción	95
§42.	Sobre la fiscalización parlamentaria.....	96
§43.	La cuestión constitucional.....	99
§43.a	Comisiones como agentes de la directiva de la Cámara.....	102
§43.b	Comisiones como agentes de la directiva del Partido.....	102
§43.c	Comisiones como agentes al servicio de los intereses de los electores.....	103

INDICE

§44.	Objeto de las comisiones	105
§45.	Directrices del trabajo de comisión.....	106
§46.	Limite a la actividad de las comisiones investigadoras.....	107
§47.	Régimen normativo.....	110
§48.	Génesis	111
§49.	Duración	117
§50.	Nombramiento, número y permanencia de los miembros	117
§51.	Nombramiento del Presidente de la comisión	119
§52.	Publicidad o secreto del trabajo de las comisiones	121
§53.	Sesiones	125
§54.	Poderes de las comisiones investigadoras.....	125
§55.	Informes de comisión.....	130
 TITULO X COMISION DEL JUICIO CONSTITUCIONAL		
§56.	Regulación constitucional y reglamentaria	131
§57.	Nombramiento miembros comisión y presidencia.....	132
§58.	Funcionamiento interno	132
§59.	Informe de comisión	134
 CONCLUSIONES.....		
		137
 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....		
		142

INTRODUCCIÓN

El Parlamento como institución ha sido en muchas ocasiones y a lo largo de toda su existencia objeto de estudio, debido a la trascendencia que implica su buen funcionamiento, para el desarrollo del sistema democrático.

En la actualidad, y ya hace algunos años en la investigación jurídica y política en torno al Parlamento, los estudiosos han puesto su interés en el estudio sobre la vida interna de las Cámaras representativas, resaltando en ella de manera preponderante las comisiones y su institucionalización.

Para nuestros efectos las comisiones parlamentarias son aquellos organismos colegiados integrados por parlamentarios, que tienen por objeto el desarrollo de diversos trabajos, dentro de ellos el estudio pormenorizado de la legislación que se presenta a la consideración del Parlamento, el control del accionar del gobierno o el estudio de diversas temáticas o situaciones de interés público. Es en virtud de estas importantes labores que asumen que la doctrina no ha dudado en señalar que es al interior de las comisiones en donde se realiza propiamente el trabajo del Parlamento¹.

El objetivo de la presente investigación es conocer el funcionamiento y regulación de las comisiones parlamentarias bajo el régimen de la Constitución Política de 1980, teniendo para esto a la vista las distintas fuentes que las determinan como también el derecho que impera en esta misma materia en otros sistemas constitucionales.

A través de éste trabajo haremos un contraste entre la realidad de estos cuerpos al interior de diversas Cámaras políticas de distintos países como los son Alemania, Estados Unidos, España e Inglaterra y la de nuestro Congreso Nacional. El objetivo del análisis comparado es poder conocer la realidad del sistema de comisiones en estos países

¹ Así se señala que éstas son el cerebro o punto neurálgico del trabajo del Parlamento.

y aprovechar las experiencias que ellos ya han desarrollado, en lo que sea pertinente a la nuestra.

Lo anterior permitirá observar tanto en nuestra Cámara de Diputados como en el Senado de la República, la forma en que se desempeñan sus comisiones tanto a nivel legal como de la práctica parlamentaria², teniendo en especial consideración ésta última, que junto con la presencia del factor político, son elementos propios y distintivos de estos cuerpos representativos.

La estructura del trabajo se desarrolla principalmente en cinco capítulos, en los que se describe a las comisiones como instituciones del Parlamento, se les clasifica y analiza en base a tal clasificación.

El Capítulo I contiene planteamientos generales sobre las comisiones parlamentarias y como se insertan en la orgánica del Congreso Nacional, terminando con una clasificación que será la base del análisis de los capítulos posteriores.

El Capítulo II hace referencia al análisis pormenorizado de las comisiones con propósito legislativo en el Congreso Nacional, además de compararlas con los sistemas de comisiones existentes en otros parlamentos del mundo.

El Capítulo III siguiendo con el estudio de la clasificación planteada para la investigación, se preocupa del análisis de las comisiones con propósito financiero en el Congreso Nacional.

El Capítulo IV hace referencia al estudio de las comisiones con propósito de gobierno interno dentro de la estructura del Congreso Nacional.

El Capítulo V se hace cargo del estudio de las comisiones con propósito de control e investigación.

² Se ha señalado que la mayor o menor trascendencia jurídica de los usos parlamentarios viene dada por su eficacia y por el grado de vinculación que los mismos tengan entre las fuerzas parlamentarias. Pese a ello no se les da el carácter de costumbre, en el sentido estricto del término, porque se forman por la simple repetición habitual de una determinada conducta sin necesidad de una específica "opinio iuris". MARTÍNEZ ELIPE, *Tratado de Derecho Parlamentario, conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Editorial Aranzadi, Madrid, 1999, página 316.

INTRODUCCION

Finalmente, el Capítulo de las conclusiones contiene un balance del funcionamiento de la institución y de sus perspectivas a desarrollar.

El estudio que se realiza se enmarca dentro de una nueva rama del derecho que se ha comenzado a desarrollar en nuestra recuperada democracia, y que se denomina Derecho Parlamentario. Esta rama del ordenamiento jurídico es derecho, en el sentido que contiene disposiciones que resultan obligatorias para sus destinatarios, particularmente por el hecho de que son los mismos sujetos (los parlamentarios, las Cámaras), las que crean el derecho. Siendo los mismos los destinatarios de estas normas. No existe así la dualidad entre el creador del Derecho y el destinatario de él ³.

³ OELCKERS CAMUS, en BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *El Congreso Nacional, estudio constitucional, legal y reglamentario*, CEAL- UCV, Valparaíso, 1993, página 20. Un ejemplo de esto se puede observar a propósito de los órganos rectores de la Cámara de Diputados y del Senado, sus presidentes, las mesas, que no ocupan una posición de Gobierno, y son simplemente órganos del trámite, pero nunca órganos con potestad y decisión en sentido estricto

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

En este Capítulo abordaremos las comisiones parlamentarias desde el punto de vista teórico, señalando concepto, justificación y características. Junto con ello pondremos de manifiesto lo que los estudiosos han señalado como las ventajas del sistema de comisiones y trataremos de las relaciones entre los partidos políticos y éstas. Concluirá este capítulo con la enunciación de una clasificación de éstos cuerpos parlamentarios.

TITULO I LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

§1. Concepto, naturaleza y características

Etimológicamente el termino “comisión” proviene del latino “*comittere*”, que significa encargar, encomendar a otro. En materia jurídica este término posee una diversa gama de significados tanto en el área del derecho privado como del derecho público. En este último aspecto, se refiere a “un conjunto de individuos nombrados por una entidad o corporación para que la representen en determinado asunto o negocio, o para que cumplan un objeto o misión especial en nombre o interés de aquélla”⁴.

Las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento se designan, ya sea de modo

⁴ Enciclopedia Jurídica Seix, T. VIII, página 268 “Comisiones” citado en BASTERRA MONSERRAT, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Editorial Comares, Granada, 1997, página 5.

permanente o transitorio, o para misiones determinadas. Su objeto es asesorar al cuerpo mediante tareas especializadas tales como fiscalizar las funciones administrativas de la rama parlamentaria, investigar hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas, ya sea en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.

En cuanto a su naturaleza digamos que se constituyen como órganos internos de las Cámaras que gozan de diversas competencias, dentro de ellas las de orden legislativo y las de investigación.

Las comisiones por definición son pequeños grupos de trabajo, en virtud de ello, éstas no podrían prestar su ayuda ni realizar labores que se identifican con el trabajo del Pleno de las Cámaras, pues precisamente tales funciones, se han entregado a las Cámaras y no a los grupos que en su interior trabajan, especialmente en el caso de que la composición de una comisión pudiera no condecirse con la representación política que se da al interior del Parlamento. Tal situación, en todo caso, está salvada en la gran mayoría de los Parlamentos modernos a través de la forma en que las comisiones se constituyen, ya que ellas se integran por las distintas fuerzas políticas en la medida de la representación de que los partidos alcancen en las Cámaras⁵.

Hasta hace algún tiempo se consideraba que la fundamentación de las comisiones se encontraba en la necesidad de que las decisiones que debían ser adoptadas por unos cuerpos tan numerosos como las Asambleas Legislativas sufriesen una fase previa de estudio y maduración al interior de las comisiones, esto con el objeto de asegurar la idoneidad de las futuras decisiones de las Cámaras. Si bien este argumento aún se mantiene, especialmente por que se ha consignado a la comisión como un espacio de acuerdo y negociación entre los partidos políticos, también existen otros, como por ejemplo, la constatación de que las comisiones se consideran foros políticos tan importantes como lo es el Pleno de la Cámara,

⁵ Esta es la regla general en los distintos parlamentos. De hecho así ocurre en Alemania, Estados Unidos y España, por citar algunos ejemplos.

lo cual hace que se proyecten como instrumentos eficaces para el desarrollo del trabajo del Parlamento.

Las comisiones parlamentarias gozan de ciertas características generales que las identifican, dentro de ellas encontramos:

- a) Son órganos colegiados. Éstas se derivan a la vez de otro órgano colegiado como es el Parlamento, pero que no se confunden con ese órgano principal⁶.
- b) Pueden tener voluntad propia e independiente, sujeta muchas veces al control y aprobación del órgano principal, pues recordemos que las comisiones se constituyen como auxiliares de las Cámaras en su labor⁷.
- c) Sus miembros son los parlamentarios, los que a través de la experiencia que adquieren en el trabajo diario en ellas se van especializando en diversas materias relacionadas al campo competencial de la comisión, con lo que se cumpliría la labor de especialización, que según la doctrina, persiguen la gran mayoría de estos cuerpos⁸.

⁶ Esta característica podría tener una excepción en lo relativo a un tipo especial de comisión parlamentaria que existe en el Parlamento Británico. Este especial tipo de comisión es conocida como los “*Committees of the Whole House*” o comisiones de toda la Cámara. En ella el órgano principal se confunde en cierta medida con el derivado, ya que se produce una identidad entre la comisión y el Pleno, diferenciándose solamente en que la Cámara, cuando esta constituida como comisión, no es presidida por el *Speaker* o como lo dice la tradición “el hombre del rey”. GRIFFITH, RYLE y WHEELER-BOOTH, *Parliament; Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet & Maxwell, 1997 (reimp.), página 269.

⁷ Aunque respecto de este punto también podemos señalar excepciones y que corresponden al caso cuando las comisiones asumen por vía de delegación del Pleno facultades para hacerse cargo de la labor legislativa y decisoria del Parlamento como sería la aprobación de una ley sin que sea necesario que ésta se refrende ante el Pleno. Estas comisiones se conocen como comisiones legislativas con delegación plena y que están presentes en sistemas parlamentarios, siendo un ejemplo de esto el parlamento español. Así a la luz de los artículos 148.1 y 148.2 del reglamento del Congreso de los Diputados, se le entregan facultades resolutorias a la comisión, y que según lo preceptuado se presume en todos los proyectos y proposiciones de la ley que sean constitucionalmente delegables. En esta misma línea se presenta el Parlamento italiano.

⁸ Existen ciertas comisiones en que la integración exclusiva de parlamentarios no se da en sentido estricto, ya que en ellas también participan personas ajenas a los representantes políticos como por ejemplo las comisiones de estudio del Bundestag Alemán.

En el Bundestag las comisiones de estudio se componen tanto por miembros del parlamento como por técnicos expertos. A diferencia de lo que ocurre en otros Parlamentos en que las comisiones pueden tener igual configuración, es que en éstas, los expertos tienen los mismos derechos que los miembros del Bundestag. Si bien sus informes no terminan con recomendaciones para la toma de decisión de la asamblea, si es que la decisión es tomada en virtud de el trabajo por ellos realizado, entonces la propuesta contenida en el informe debe ser presentado, sea por el Pleno o por el Gobierno Federal, como una moción o como proyecto de ley.

§2. Justificación del sistema de comisiones

Las comisiones ofrecen una serie de ventajas que hacen aconsejable su institucionalización y utilización en el trabajo parlamentario. De este modo los autores han señalado cuales son los beneficios que se derivan de su institucionalización y que a continuación señalamos⁹:

- a) Agilizan el procedimiento legislativo generando una verdadera economía de operación, ya que el trabajo legislativo que en un principio debería verse por toda la Cámara, con las complicaciones y demoras que ello implica, ahora se reparte entre varios organismos generados por la propia asamblea. Esto permite una eficiencia legislativa en dos sentidos. Primero, las comisiones podrán desarrollar el trabajo que hace el Pleno de las Cámaras en menos tiempo, ya que cada una de ellas se encarga de la discusión e informe de una determinada problemática con lo que los temas que pueden estudiarse para luego convertirse en ley son muchos más, aumentando su producción legislativa. En segundo lugar se obtiene un beneficio indirecto que es la especialización de los parlamentarios que en ellas participan, siempre y cuando las comisiones tengan una competencia fija y sus miembros sean estables en los respectivos períodos legislativos. De hecho autores como Mezey, han enfatizado que el trabajo en comisiones se constituye como un incentivo para la división interna del trabajo y que conlleva los beneficios que ya hemos señalado.
- b) Las comisiones se constituyen como un instrumento eficaz para canalizar los beneficios que se obtienen del trabajo que en su interior se da. Esta ventaja se produce en la medida que las comisiones se constituyan como espacios de diálogo y negociación reales, en las que exista un ambiente de trabajo y confianza necesario para que los parlamentarios dejen de lado las diferencias políticas para concentrarse

⁹ STRØM, *Parliamentary Committees in European Democracies* en LONGLEY y DAVIDSON (editores), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, Londres, 1998, páginas 24 a 28.

en la aprobación de los proyectos de ley sometidos a su consideración a través del logro de un consenso.

- c) Favorece la obtención de información, lo que se da desde dos perspectivas. La primera de ellas hace referencia que a través de las comisiones y de sus miembros se logra en cierto grado la especialización en los asuntos que tratan, lo que se ve apoyado con el hecho de que los parlamentarios debido a sus respectivas profesiones cuentan con una serie de conocimientos específicos, que contribuyen al debate. Por otra parte el trabajo de comisión y la adquisición de información permiten un mejor control del accionar del Gobierno, ya que en la medida de que estos cuerpos se integran por parlamentarios tanto de Gobierno como de la Oposición, permite el acceso de éstos últimos a información que por otros causes institucionales no tendrían acceso, pudiendo así fiscalizar adecuadamente en caso de irregularidades.
- d) Respecto del último beneficio, éste se constituirá como tal según la perspectiva desde la cual se valore. Éste se refiere al hecho de coordinación de los partidos políticos al interior del Parlamento y que se produce, ya que al ser los partidos políticos fuertes dentro de la estructura parlamentaria, las comisiones se vuelven extensiones de su poder. De tal forma las directivas de los partidos manejan las actuaciones de sus parlamentarios a fin de que estos conformen su conducta a los lineamientos de las cúpulas partidarias.

Si se opina que la fuerza de los partidos políticos al interior del Parlamento en desmedro de la individualidad parlamentaria es algo deseable, este elemento se constituye como una ventaja y que traerá aparejado otros beneficios tales como la disciplina y cohesión partidaria al interior del Parlamento. Por otro lado si se piensa que el trabajo individual de cada parlamentario y la posibilidad de oponerse a los lineamientos del partido, en caso de desacuerdo, es algo deseable, entonces la

coordinación que interviene dentro del trabajo de la comisión se constituye como una clara desventaja.

§3. Relación entre partidos políticos y comisiones parlamentarias

La relación que se da entre los partidos políticos y las comisiones es un tema importante y que como señalan muchos autores nos dará a conocer que tan independiente es el sistema de comisiones de la influencia de las diversas agrupaciones políticas al interior del Parlamento.

Para el tratamiento de este punto es necesario hacerse cargo del desarrollo de dos conceptos que si bien en un principio parecen sinónimos, una vez analizados se demuestra que no lo son, y que corresponden a la disciplina y a la cohesión dentro de los partidos políticos.

Se ha definido la cohesión como la medida en que los miembros constituidos como un grupo pueden trabajar unidos para el cumplimiento o logro de las metas que el mismo grupo se ha planteado.

Respecto de la Disciplina partidaria, E. Ozbudun hace una distinción señalando que ésta se expresa a través de dos formas; primero, en que los miembros del partido regularmente aceptan y actúan bajo las órdenes de los líderes del partido o dirigentes del mismo y, segundo, que los líderes o dirigentes del partido cuentan con formas y medios para inducir a los miembros renuentes a sus lineamientos, a aceptar y actuar de acuerdo a las órdenes por ellos impartidas¹⁰.

De esta forma se observa claramente que tanto la disciplina como la cohesión, no son lo mismo, pero si son términos que están relacionados. Así en la disciplina se nota claramente como la voluntad de un dirigente o de un grupo de dirigentes se superpone a la voluntad de los demás, a objeto de lograr el acuerdo de todas ellas en base a la aceptación,

¹⁰ OZBUDUN, *Party Cohesion in Western Democracies: A casual Analysis, 1970* en BOWLER, FARELL y KATZ, (editores), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, página 4.

CONSIDERACIONES GENERALES

por distintos medios, de la voluntad de los dirigentes y que termina por imponerse. Por su parte la cohesión hace referencia más bien al acuerdo voluntario de un grupo de sujetos en torno a un interés común que quieren conseguir y que se ve potenciado al trabajar unidos. En virtud de esto, la disciplina será necesaria cuando la cohesión es baja y por el contrario no se requerirán de medidas coercitivas cuando la cohesión es alta.

Pero conseguir que aquellos que discrepan se sometan a la disciplina no es algo fácil. Éste tema tiene una relación clara con el trabajo de las comisiones, ya que los representantes que en ellas participan generalmente tienen una afiliación política y por ende podrían ser objeto de estas medidas para adecuar su comportamiento a los lineamientos del partido cuando ellos actúen en contra de lo que éste señala como posición oficial.

Tal situación, en todo caso, puede aparejar un gran riesgo que es convertir el aporte del trabajo en comisión en una mínima expresión, ya que si los miembros de la comisión se limitasen a dar cumplimiento a estas órdenes no harían un gran aporte, y es más, duplicarían lo que ocurre en el Pleno de la Cámara, con lo que su presencia y utilidad se ve seriamente cuestionada.

De este modo ante una mayor presencia de disciplina partidaria, nos encontraremos con comisiones con menor autonomía y que están intervenidas claramente por los partidos políticos, lo cual desperfila a estos cuerpos del Parlamento como arenas políticas y centros de decisión. Al contrario si estos cuerpos no son afectados por los factores de disciplina y cohesión, se observa una mayor autonomía, pero con lo cual, en todo caso, no se asegura que ésta les lleve a constituir un sistema fuerte de comisiones en la experiencia de un determinado Parlamento.

En la medida que los miembros que representan a un partido político en una comisión actúen de forma concertada podemos presumir que se da por la presencia de dos factores, por un lado que el partido tenga una cohesión que lleve a actuar de tal forma en vista a la consecución de un interés buscado en común o que el partido tenga las

herramientas ,y que sean eficaces, para poder doblegar la voluntad disidente de un miembro y obligarlo a asumir una postura oficial determinada por él.

Tanto la disciplina como la cohesión partidaria van variando en su intensidad según el modelo de gobierno al que nos enfrentemos. De tal modo en los gobiernos de corte parlamentario tales factores son fundamentales, ya sea para poder formar Gobierno como para poder mantener la estabilidad de éste, pues el Gobierno en estos casos dependerá del apoyo que encuentre en sus bases presentes en el Parlamento. Ante tal escenario la disciplina, especialmente, tiende a reforzarse, como se observa en España.

Por otra parte frente a un gobierno de carácter presidencial, como lo es el de los Estados Unidos de Norteamérica o el de nuestro país, la disciplina puede ser menor, ya que la legitimidad y vigencia de un Gobierno no descansa en el apoyo o confianza del Parlamento.

Así pues cuando estos medios, es decir la disciplina y la cohesión, pero en especial la primera, operan de forma reforzada¹¹, las comisiones dejan de constituirse como centros de decisión, ya que tanto las decisiones como también los acuerdos políticos se trasladan desde la sede de la comisión para instalarse en una instancia distinta, que podrán ser los comités parlamentarios o las cúpulas políticas centrales, convirtiéndose así las comisiones en receptáculos o foros de recepción de decisiones que han sido tomadas fuera de sus puertas¹².

¹¹ Señalamos que deben ser de forma reforzada, ya que los medios para establecer disciplina siempre están presentes en la labor de los cuerpos políticos, pero la deformación de la voluntad individual se da por general cuando ellos se hacen valer con mayor fuerza y que afectan asuntos de fondo y no de forma.

¹² En este punto es muy revelador citar el ejemplo de lo que ocurre en el sistema español, ya que tal situación se evidencia con mucha fuerza en las Cortes Generales Españolas, en donde las decisiones políticas ya no son tomadas en las comisiones parlamentarias, trasladándose a otra instancia, que en España la constituye la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados. La Junta de Portavoces se trata de un órgano no previsto en el texto constitucional, pero cuya existencia en virtud de la preponderancia de los partidos políticos en el sistema español, es de gran importancia, más aún cuando está conformada por el presidente del Congreso de los Diputados más los jefes de los comités parlamentarios de los partidos con representación parlamentaria. Los estudiosos señalan que constituye un foro de contacto y negociación entre los dirigentes de los diversos grupos (comités) parlamentarios. Influyendo así e incluso llegando a negociar el comportamiento de los diputados de sus comités en los distintos asuntos a través del control que por medio del partido logran de ellos. “Es por ello que se ha señalado que ésta ha acabado por tener el carácter de un cenáculo en el que los portavoces de las directivas de los partidos políticos deciden sobre el funcionamiento y la actividad de la Cámara”. TORRES MURO, *Los organismos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, página 298, citado por OÑATE, *La organización del Congreso de los Diputados*, en MARTÍNEZ, (editora), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2002, páginas 82 y 83.

TITULO II
COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO NACIONAL

§4. Enunciación

Las comisiones parlamentarias son una realidad inserta dentro del trabajo que lleva a cabo el Congreso Nacional.

Es así como este sistema opera en dos de las funciones consideradas como las más importantes dentro de las que tiene el Parlamento; una de ellas que aunque hoy por hoy está bastante disminuida en relación con años atrás, es la legislativa que ve a las comisiones como medios para la realización de un estudio más pormenorizado y técnico en la elaboración de la ley. Por otra parte las comisiones cumplen un rol importantísimo en lo que se constituye como uno de los servicios más grandes que puede prestar a la Nación el Parlamento, y que es precisamente la fiscalización o control de la Administración.

A contrario de lo que ocurre en otros sistemas constitucionales, nuestra Carta Fundamental de 1980 no consagra un sistema de comisiones, de hecho la única mención que se hace en nuestro texto constitucional se refiere al caso de las comisiones mixtas de los artículos 67 y 68. Pese a ello en ningún caso se establece un sistema de comisiones relativo al tema legislativo o en lo referente al control de los actos del Gobierno, que está entregado de forma exclusiva a la Cámara de Diputados según versa el artículo 48 de la Ley Fundamental.

Así la consagración de las comisiones, se da a nivel legal y reglamentario. En materia legal, el tema es regulado por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918 (LOCCN), que hace referencia a ellas tanto en el título II, al referirse a las normas básicas de tramitación interna de los proyectos de ley, como también en el título IV, referente a la tramitación de las acusaciones constitucionales.

En este ámbito una de las normas más importantes la constituye el artículo 17 de la LOCCN, que señala que el Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus

respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración.

En cuanto a los reglamentos de las Cámaras, el Senado de la República las regula en el título IV, llamado de las comisiones, distinguiendo a su vez entre comisiones permanentes y comisiones mixtas. Por su parte, el reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), hace referencia a ellas en el libro II, llamado de las comisiones, distinguiendo entre comisiones permanentes, unidas, especiales y mixtas.

A nivel comparado la Ley Fundamental de Bonn señala a propósito del tratamiento del Bundestag la consagración de las comisiones parlamentarias, particularmente de algunos tipos especiales como lo son las Comisiones Investigadoras, la Comisión de Peticiones, la Comisión de la Unión Europea y la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa. El artículo 44 de la Constitución Federal establece que el Bundestag tiene el derecho, y a pedido de una cuarta parte de sus miembros, la obligación de nombrar comisiones investigadoras. Con esta declaración se produce el reconocimiento de las comisiones al más alto nivel del ordenamiento jurídico. Junto con las comisiones investigadoras también se reconocen otras comisiones que tienen competencias definidas y que como sus propios nombres lo indican tratan de temas estratégicos para el Estado, como los son las relaciones con la ciudadanía y sus peticiones, los vínculos con la Unión Europea y lo relacionado con la política exterior y de defensa.

La Constitución Española de 1978 en su artículo 75.1 establece que las Cámaras funcionarán en Pleno y por comisiones, con lo que se lleva al máximo rango el reconocimiento del trabajo en comisión. Además de este reconocimiento general, la Constitución reconoce particularmente a las comisiones mixtas e investigadoras¹³.

Respecto de otros Parlamentos tales como el británico o el norteamericano en el que también están presentes las comisiones, señalemos que éstas no cuentan con una consagración constitucional, justificándose su existencia, como por ejemplo en el caso de

¹³ SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, página 176.

las comisiones investigadoras, en un “poder implícito” que tiene el Parlamento para desarrollar investigaciones.

Respecto de la constitucionalización de las comisiones si bien se plantea por la doctrina que es la actual tendencia en las Constituciones contemporáneas¹⁴, no deja de llamar la atención que en los sistemas en que la consagración constitucional no está presente tales como el norteamericano, su presencia sea vigorosa y su influencia de gran magnitud¹⁵.

§5. Términos reglamentarios

El RCD en su artículo 2° entrega algunos conceptos de importancia para nuestro trabajo, a saber:

- a) Comisión: Es un organismo colegiado compuesto de un número determinado de diputados y, excepcionalmente, por diputados y senadores, cuya función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que, por disposición del presente reglamento, son sometidos a su conocimiento.

- b) Comisión Especial: Organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados, con la composición y bajo las condiciones que ésta señale, cuya finalidad es abocarse al estudio de una determinada legislación o a reunir antecedentes sobre una materia específica, debiendo informar a la sala, en ambos casos del resultado de su cometido, para obtener un pronunciamiento de ella.

¹⁴ Como por ejemplo la Constitución Italiana en su artículo 72, la Constitución Francesa en su artículo 43 o la Carta Fundamental Portuguesa en su artículo 181.

¹⁵ En Estados Unidos las comisiones se han desarrollado en virtud de la importancia del proceso legislativo, no por el designio constitucional. El concepto de comisión se tomó del Parlamento británico y se transplantó al Nuevo Mundo en las legislaturas coloniales, sobre todo las de Pennsylvania y Virginia. Sin embargo, el sistema de comisiones como evolución en el Congreso, es el resultado de las modificaciones e influencias que le impusieron las características de la vida norteamericana. CONGRESSIONAL QUARTERLY., *El Congreso de los Estados Unidos, estructura y funcionamiento*, Editorial Limusa S.A., México D.F., 1992, página 107.

- c) Comisión Investigadora: Es un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la corporación, según lo previene el artículo 297.

§6. Clasificación de las comisiones

Las comisiones pueden ser clasificadas desde diversos puntos de vista, a saber:

- a) Según duración: En virtud de este criterio podemos hablar de comisiones permanentes y de aquellas que no tienen dicho carácter. Las primeras corresponden a la institución utilizada a nivel comparado conocida como “*Standing Committees*”¹⁶. Respecto de estas comisiones Kaare Strøm les confiere las características de tener un mínimo fijo de miembros y una jurisdicción sobre un período legislativo completo o por un tiempo prolongado¹⁷.

Las segundas, denominadas también comisiones *ad hoc*, son aquellas que tienen una duración fija y generalmente se disuelven después de que han completado o finalizado la tarea asignada¹⁸. A estas comisiones no permanentes, los autores a la luz de los reglamentos, establecen que pertenecen las comisiones especiales, unidas y mixtas de nuestro Parlamento¹⁹. Una situación particular la constituye la Comisión Mixta de Presupuesto que si bien es clasificada por la doctrina dentro de ésta categoría, debido a la dictación de la ley número 19.875, ha pasado a constituirse como Comisión Mixta Permanente de Presupuestos.

¹⁶ Debemos señalar que tal denominación dentro del sistema parlamentario británico corresponde a otros tipos de comisiones, con características diferentes, ya que de permanentes sólo tienen el nombre. Dicha denominación ha sobrevivido como práctica parlamentaria que hacía referencia al tiempo cuando los proyectos se encargaban a comisiones compuestas por miembros que las integraban durante muchos años. Hoy en día tal situación ha sufrido modificaciones y los *Standing Committees* y sus miembros no son permanentes, sino con el carácter transitorio o *ad hoc*. Así los miembros son designados para cada proyecto o materia que se le encomienda analizar.

¹⁷ STRØM, *op. cit.*, página 28.

¹⁸ *Ibidem*, página 29.

¹⁹ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *El Congreso Nacional, estudio constitucional, legal y reglamentario*, Valparaíso, CEAL 1993, página 446.

b) En consideración a quienes las integran se les clasifica en comisiones excluyentes y comisiones mixtas y bicamerales.

Las comisiones excluyentes son aquellas que se integran sólo por diputados o sólo por senadores como es el caso de las comisiones permanentes, unidas y especiales de cada Cámara. Las comisiones mixtas y bicamerales se diferencian de las primeras en cuanto a su composición, ya que estas se integran tanto por diputados como por senadores. A su vez existen diferencias entre ambas. Las comisiones mixtas son aquellas integradas con igual número de senadores y diputados, cuyo objeto es el proponer fórmulas de acuerdo a las discrepancias suscitadas entre ambas ramas del Congreso Nacional respecto del texto definitivo de una determinada ley. Por su parte las comisiones bicamerales son aquellas compuestas por senadores y diputados, cuyo objeto es el estudio de asuntos que en concepto tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, sean necesarios.

La doctrina no utiliza denominaciones uniformes para estos tipos de comisiones, señalando muchas veces que las segundas son un tipo especial de las primeras y denominándolas por eso como comisiones mixtas por acuerdo de ambas ramas del Congreso Nacional. Pero frente a sus misiones observamos claramente que corresponden a comisiones diferentes, ya que las primeras se circunscriben a las contiendas suscitadas por el texto definitivo de una ley dentro del proceso legislativo, mientras que las segundas se contemplan para el tratamiento de todos los demás asuntos que surjan y que se considere que deban tratarse en conjunto por ambas cámaras. La denominación de comisiones bicamerales tiene su asidero en el artículo 229 del RCD que así denomina a las comisiones que sirven los objetivos señalados y que encontramos más apropiada que la que las califica como un tipo especial de comisión mixta.

c) Según la materia que conocen, existen comisiones exclusivas y especiales. Las primeras son aquellas cuyo trabajo está predeterminado por la ley o por los reglamentos. Un ejemplo de este tipo de comisiones es la de Hacienda que está determinada en la

LOCCN y que respecto de su estructura y competencias es regulada por los reglamentos de ambas Cámaras. Por su parte las comisiones especiales son aquellas que no tienen determinado su objeto de estudio en las fuentes anteriormente señaladas, siendo las propias Cámaras quienes las crean para el estudio de ciertas materias. Un ejemplo de ellas son las comisiones bicamerales.

d) Según su origen normativo, encontramos comisiones de origen constitucional (comisiones mixtas de los artículos 67 y 68 de la Constitución), legales (permanentes, unidas y especiales) y reglamentarias (especiales de investigación y bicamerales).

e) El autor Malcolm Shaw²⁰, plantea una clasificación de las comisiones que resulta de bastante interés para nuestro estudio, estableciendo una distinción de las comisiones en cuanto a sus propósitos, a saber:

- 1.- Comisiones con propósito legislativo
- 2.- Comisiones con propósito financiero
- 3.- Comisiones con propósito investigativo
- 4.- Comisiones con propósito de control administrativo
- 5.- Comisiones con propósito de gobierno interno

Utilizaremos esta clasificación para realizar el estudio pormenorizado, de las comisiones en el Parlamento Chileno, en los próximos capítulos.

²⁰ STRØM, *op. cit.*, página 29.

CAPITULO II

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON PROPÓSITO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO NACIONAL

Según la teoría clásica de la Separación de Poderes, el Poder Legislativo o el Parlamento debiera dedicarse al estudio de los proyectos de ley y a darles con posterioridad su aprobación o rechazo. Es de esta forma que también dentro del sistema de comisiones lo anterior debiera operar. Uno de los grupos más importantes de comisiones son siempre las que tienen un propósito legislativo o de estudio de la ley, ya que encarnan la más tradicional y una de las más importantes labores de los cuerpos de representantes.

Dentro de esta clasificación encontramos las comisiones permanentes, especiales, unidas y mixtas. Para fines de nuestro análisis el grupo más importante está constituido por las comisiones permanentes, sin perjuicio de que con posterioridad al análisis de éstas, nos referiremos también a las comisiones especiales, unidas y mixtas.

TITULO III COMISIONES PERMANENTES

§7. Regulación Jurídica

Las comisiones permanentes son aquellas cuya existencia en la orgánica del Parlamento no es de carácter transitorio, y que están establecidas en el respectivo reglamento según las necesidades de la legislación y que conocen de materias genéricamente determinada en forma previa por ellos.

La LOCCN en su artículo 17 preceptúa que la Cámara de Diputados y el Senado deberán establecer en sus reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración.

Gutenberg Martínez señala que el objetivo de las comisiones permanentes es facilitar el estudio y análisis de los distintos proyectos de ley. Ello explica, dirá, “que no sea la LOCCN la que establezca las comisiones, sino que sea el propio Parlamento, pues está en mejores condiciones de conocer la manera en que su trabajo se haga más profundo y expedito”²¹.

Ahora bien, el RCD trata a estas comisiones en el Título II, párrafo 1º, artículos 213 a 218 bis y en lo no previsto por ellas supletoriamente por las demás normas del reglamento (artículo 195 RCD). Por su parte el reglamento del Senado (RS) las trata en el título IV, artículos 27 a 53.

El artículo 22 de LOCCN señala que las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír instituciones y personas que estimen conveniente. A través de esta norma la LOCCN señala los ámbitos de acción de las comisiones, entregando dichas facultades a estos cuerpos en particular y no al Senado, a la Cámara de Diputados o a sus demás órganos internos, incluidos los comités parlamentarios²².

A nivel comparado las comisiones permanentes son conocidas como *Standing Committees*, salvo el caso de los *Standing Committees* británicos, los cuales no cuentan con las características propias de estos cuerpos en lo relativo a tener un número fijo de miembros y competencias sobre un período legislativo completo. Es más se señala por la doctrina que a partir de fines de la década del 70 del siglo pasado, se produjo un gran cambio especialmente en los *Select Committees* presentes en Westminster, los que asumieron el carácter de permanentes, siendo sus miembros nombrados por todo el período

²¹ MARTÍNEZ, *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile 1998, página 57.

²² MARTÍNEZ, *op. cit.*, página 58

legislativo²³, con lo cual asumieron las labores propias que las comisiones permanentes asumen en otros Parlamentos.

§8. Número de comisiones y sistema de distribución de competencias

El sistema de comisiones varía según el número de éstas. Gordon Smith señala que hay una relación inversa entre el número de comisiones y el Poder del Ejecutivo, ya que entre mayor sea el número de estos pequeños grupos, el control sobre el Gobierno será menos dócil, en comparación a lo que ocurre en casos de comisiones numerosas²⁴. La idea que quiere representarse es que en la medida que se cuente con un buen número de comisiones conformado por pequeños grupos de parlamentarios, se podrá en definitiva cubrir todas las áreas en que los Gobiernos desarrollan su labor. Esto no debe confundirse con la creación excesiva de comisiones que más que constituirse como algo positivo en definitiva termina por distraer y dispersar a los parlamentarios del accionar del trabajo de comisión (choque de horarios de sesiones, inasistencia, sobrecarga de trabajo, etc.)

Dentro de los estudios relacionados a la institución Parlamentaria el número de comisiones juega un papel importante, ya que respecto de uno de sus criterios, que es la economía de operación (*economies of operation*), en la medida que el número de comisiones vaya en aumento más proyectos de ley puedan ser repartidos y estudiados en igual tiempo²⁵.

El RCD en su artículo 213, establece 18 comisiones permanentes²⁶, compuesta por trece miembros cada una. El artículo 27 del RS establece 19 comisiones permanentes²⁷,

²³ NORTON, *Nascent Institutionalisation: Committees in British Parliament* en LONGLEY y DAVIDSON, *op. cit.*, página 146.

²⁴ SMITH, *Politics in Western Europe*, Londres, Heinemann, 1980, página 167 en STRØM, *op. cit.*, página 30.

²⁵ *Ibid.*, página 24. Como contrapartida esto puede generar un aspecto negativo que se relaciona al hecho de que la tramitación de los proyectos de ley se haga más compleja.

²⁶ De Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, de Constitución, Legislación y Justicia, de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, de Hacienda, de Defensa Nacional, de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, de Agricultura, Silvicultura y Pesca, de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, de Salud, de Trabajo y Seguridad Social, de Minería y Energía, de Economía,

compuestas según lo indica el artículo 29 de dicho cuerpo, por cinco senadores. Con posterioridad trataremos en particular dos comisiones presentes en ambas corporaciones, que si bien caben dentro de la clasificación de permanentes, debido a su particular objeto las ubicaremos en categorías diferentes²⁸.

A continuación nos dedicaremos a abordar la segunda parte de este punto que hace referencia a cuál es el método o sistema utilizado para la distribución o creación de las distintas comisiones. A nivel comparado vemos hoy en día que los estudiosos buscan establecer nuevos criterios²⁹, pero pese a ello el modelo generalmente utilizado e imperante en muchas democracias es el ministerial, llamado así ya que las competencias de las diversas comisiones responden a las distintas áreas o carteras en que se dividen los ministerios al interior del Gobierno. Dicha distribución tiene como objeto establecer nexos de comunicación adecuados entre los ministerios y las comisiones respectivas buscando en definitiva, ejercer una influencia sobre dichas reparticiones del Ejecutivo³⁰. Por otra parte los proyectos de ley que se envían al Parlamento por lo general tienen un carácter sectorial, por lo que la distribución de las comisiones en tal sentido permite un conocimiento más ordenado de dichos asuntos.

Hoy en día el deseo de mejorar las habilidades de las comisiones para controlar y obtener información del Gobierno y sus Ministros ha adquirido gran importancia, siendo

Fomento y Desarrollo, de la Vivienda y Desarrollo Urbano, de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, de Familia, de Ciencias y Tecnología, de Régimen Interno, Administración y Reglamento.

²⁷ De Gobierno, Descentralización y Regionalización; De Relaciones Exteriores; De Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; De Economía; De Hacienda; De Educación, Cultura, Ciencia y tecnología; De Defensa Nacional; De Obras Públicas; De Agricultura; De Medio Ambiente y Bienes Nacionales; De Trabajo y Previsión Social; De Salud; De Minería y Energía; De Vivienda y Urbanismo; De Transporte y Telecomunicaciones; De Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; De Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura; De Régimen Interior y Revisora de Cuentas.

²⁸ Comisión de Hacienda y de Régimen Interno

²⁹ LONGLEY y DAVIDSON, *Parliamentary Committees: Changing Perspective on Changing Institutions* en LONGLEY y DAVIDSON (Editores), *op. cit.*, página 4.

³⁰ En este punto, HERMANN FINER en su libro "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno", nos ilustra a través de el caso del sistema de comisiones francesas, señalando como desde antiguo se hace crítica de la división del trabajo de las comisiones siguiendo las diversas áreas ministeriales: "El método primero (el ministerial) era, y ha sido desde entonces, atacado en el sentido de que los comités (entendamos nosotros por tales a nuestras comisiones) así organizados empiezan a interferir en el trabajo de la administración, y se estimula su coacción por medio de su permanencia y su experiencia cada vez mayores". FINER, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, páginas 604 y 605.

esto tal vez el factor central, que explica el creciente uso de las comisiones parlamentarias en las actuales democracias³¹.

En nuestro país, que por cierto no ha quedado fuera de este campo de influencia, el sistema utilizado como se puede observar a simple vista al analizar los 18 números del artículo 213 del RCD y 28 del RS respectivamente, es el ministerial³². Todo lo anteriormente señalado es reafirmado en el RCD, en su artículo 235 que establece que el nombramiento de Presidente de una comisión deberá ser comunicado al Presidente de la Cámara y al Ministro del Ramo.

§9. Nombramiento de los miembros de comisiones

En esta materia es de suma importancia tener en cuenta lo que prescribe el artículo 213 del RCD, ya que a través de este se materializa en las comisiones la representación proporcional de los partidos políticos³³.

Dicho artículo establece que “los partidos políticos que forman parte de la Cámara estarán representados en cada comisión por un número proporcional al de diputados con que cuenten, lo que se determinará según un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la corporación, este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido político y ese resultado señalará los cargos que le correspondan”³⁴.

³¹ LONGLEY y DAVIDSON, *op. cit.*, página 4. Es por ello que parece razonable que por la estructura de las comisiones permanentes, éstas pudieran realizar actos de fiscalización. Tal situación se encuentra presente en el Congreso Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, en el que son por regla general sus comisiones permanentes las que realizan la fiscalización

³² En este punto es importante señalar que por medio de la utilización de este medio para distribuir las competencias de las comisiones se ha fomentado que sus miembros se vayan especializando y habituando en las materias propias de la cartera ministerial que les correspondan.

³³ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, páginas 443 y 444.

³⁴ Es usual encontrar en la legislación comparada las mismas hipótesis, entregándose a la mayoría del Parlamento un mayor número de representantes en cada comisión, así lo señalan los reglamentos del Bundestag Alemán y del Congreso de los Diputados en España. Incluso esta situación se replica en otros Parlamentos en donde no hay regla escrita, pero que la práctica a través de los años ha consolidado su aplicación, como en los Estados Unidos.

Con respecto al nombre de cada uno de los miembros, una vez zanjado el tema de la representatividad de la comisión respecto de los partidos políticos, debemos observar que el artículo 214 del RCD señala que los miembros de las comisiones serán elegidos por la Cámara a propuesta de la mesa. En la práctica se ve como el factor político juega un rol de gran importancia, ya que como nos ilustra Fernando Parada, normalmente existe un acuerdo previo en lo relativo al número de representantes de cada partido en una comisión, a los nombres de cada uno de ellos, y a la persona de su Presidente. Así en la práctica nos encontramos con que algunos comités de los partidos políticos suelen consultar a sus miembros sus preferencias en la participación de las distintas comisiones en orden de importancia.

El artículo 214 del RCD establece que la propuesta no tendrá discusión, por tanto hay una aprobación inmediata, y si nadie pide votación, se aprobará tácitamente. En el caso de que no haya acuerdo, la sala en votación económica inmediata, resolverá sobre la proposición de la mesa. Dicha proposición contendrá el número de cargos por partido determinado según el artículo 214 del RCD, las comisiones en que éstos serán distribuidos y el nombre de los diputados que ejercerán³⁵. Sin embargo, como señala Bronfman, 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 ésta 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

³⁵ Respecto de este punto compartimos con estudios que señalan que tal sistema de generación, aún cuando por las características de nuestros partidos políticos sea necesario considerar las distintas corrientes ideológicas en que ellos se dividen, no siempre garantiza la integración de las comisiones por los parlamentarios más versados y capaces. A ello debe agregarse la posibilidad de que tales miembros puedan ser reemplazados en cualquier momento, lo que, al menos en teoría, desdibuja sus posibilidades de especialización en materias de la comisión respectiva

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”³⁶.

En nuestra Cámara Alta el tema es resuelto de una forma bastante similar, de hecho el artículo 30 del RS estipula que los miembros de las comisiones serán elegidos por el Senado a propuesta del Presidente y durarán en sus cargos por todo el período legislativo³⁷. Cuando en el proceso de elección de los miembros no haya acuerdo sobre su composición, se dará lugar a las llamadas comisiones observadas.

Procedimentalmente el RS señala que la determinación de los miembros de las comisiones, cuando esta ha sido observada, deberá hacerse en la sesión ordinaria siguiente a aquella en que haya tenido lugar el desacuerdo. Realizándose ésta bajo la modalidad de votos acumulativos, lo que significa que cada parlamentario tiene derecho a un número de votos igual al de los integrantes de la comisión a determinar, pudiendo distribuirlos o acumularlos según lo estime conveniente. “De tal modo que si, por ejemplo, corresponde elegir cinco miembros, cada uno de los senadores tiene la posibilidad de emitir cinco votos, ya sean todos para un solo candidato o bien, distribuirlos entre varios de los postulantes”³⁸.

A nivel comparado se puede observar al igual que en nuestro sistema la relevancia de los partidos políticos.

En Alemania el artículo 57 del Reglamento del Bundestag en su número 2 señala que las facciones o comités parlamentarios son los que designan los miembros de las comisiones y sus suplentes. Tal designación se materializa en un acuerdo plenario y para todo el período legislativo.

³⁶ BRONFMAN, *Las Comisiones Parlamentarias y el ejercicio de las Facultades Fiscalizadoras*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXIV, Valparaíso, 2003, página 124.

³⁷ A diferencia de lo regulado por el Senado nos encontramos que la duración de los diputados en las comisiones no se señala por el RCD, quedando esta situación entregada a lo que señala la práctica parlamentaria.

³⁸ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 444.

En Estados Unidos a lo largo de la historia del Congreso se han ensayado diversas formas de designar a los miembros de las comisiones. En un primer momento le correspondió la designación al Pleno, pasando con posterioridad al *Speaker* en la Cámara de Representantes o al Presidente del Senado. Hoy en día la facultad de nombrar a los miembros de las comisiones se encuentra radicada en los miembros de cada Cámara. Lo anterior se materializa a través de un acuerdo realizado entre el partido mayoritario y el de la minoría, y con posterioridad se somete a las Cámaras a objeto de ratificar las listas de los partidos. En las negociaciones que implican la designación de los miembros del Congreso a las diversas comisiones están presentes cuerpos que asisten a los partidos, ellos son el *Policy and Steering Committee* del Partido Demócrata y el *Committee on Committees* del Partido Republicano³⁹.

En el caso de Inglaterra suele respetarse la proporción de fuerzas, con lo que el partido que gobierna cuenta con un mayor número de miembros en las comisiones. Los partidos políticos proponen los nombres de sus miembros para integrar las diversas comisiones, pero en definitiva quien los nombra es la Comisión de Selección (*Committee of Selection*). Ahora bien debemos distinguir lo que ocurre en la designación de los miembros para los *Standing Committees* y para los *Select Committees*. Respecto de los primeros los miembros son nombrados por la Comisión de Selección sin la necesidad de contar con la aprobación de la Cámara de los Comunes. En contraste para el caso de los segundos en que el nombramiento de los miembros debe ser ratificado por la Cámara.

En España las comisiones, salvo precepto en contrario, están formadas por los miembros que designan los grupos (comités) parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la mesa del Congreso de los Diputados oída a la Junta de Portavoces, y en proporción de la importancia numérica de aquellos en la Cámara.

³⁹ TOINET, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, 2000, página 98.

§10. Número y permanencia miembros de las comisiones (relaciones con los partidos políticos)

En primer término abarcaremos el tema del número de integrantes con que debe contar cada comisión. Doctrinariamente el tema es conocido como tamaño de las comisiones. Respecto del punto Strøm, nos previene que la actual tendencia es a tener comisiones pequeñas con el objeto de fomentar la especialización, ya que en la medida que el número de sus miembros sea menor, habrá una probabilidad mayor de especialización y pericia al interior de ellas.

En la realidad internacional hay variados ejemplos de este tema, así encontramos Parlamentos con comisiones pequeñas y otros con comisiones numerosas⁴⁰.

En nuestro país, el artículo 213 del RCD establece, como ya vimos, 18 comisiones permanentes con 13 miembros cada una, lo que en comparación con los puntos expuestos, hace que nuestra realidad no constituya algo excepcional dentro de la experiencia internacional. Por otro lado recordemos que el artículo 27 del RS, establece 19 comisiones permanentes con 5 miembros cada una. El bajo número de integrantes se explica por el número de senadores con que cuenta nuestro Senado.

Respecto de la Cámara de Diputados es importante constatar lo señalado en entrevistas realizadas a personas que nos dieron a conocer su experiencia respecto del trabajo y funcionamiento de las comisiones. En virtud de ellas es que notamos algunas diferencias entre lo establecido por los reglamentos y la práctica al interior de la Cámara, como por ejemplo que el número de miembros por comisión es de trece diputados, situación que se ve afectada por las inasistencias, ya que durante las sesiones no todos los integrantes participan en ellas. Descontando las que se dan por motivos de fuerza mayor o

⁴⁰ En relación a algunos parlamentos europeos daremos a conocer ciertos datos que confirman lo anteriormente señalado:

- Islandia: Máximo 7 integrantes
- Portugal: Máximo 12 integrantes
- España y Suiza: Máximo 15 integrantes

También hay otros países en que el número de integrantes depende del tipo de comisiones a las que hagamos referencia.

por el hecho de que el parlamentario este visitando su distrito, que se conoce como semana distrital, muchas de las inasistencias se producen como consecuencia de la participación de los diputados en diversas comisiones, estando adscritos en algunos casos hasta en tres de ellas. Tal situación trae como resultado una alta inasistencia de los parlamentarios a las sesiones de comisión y que además si en orden de sus intereses se encuentra en un lugar poco privilegiado, la inasistencia a tal comisión será más frecuente, por que ante un choque de horarios que pudiera producirse entre las sesiones de dos comisiones o en caso de que un tema tratado por una de ellas requiera mayor estudio, será más fácil para el diputado sacrificar la sesión de aquella en que tenga menos interés.

Todo lo anterior lleva a que en muchos casos las comisiones se constituyan con el número mínimo de miembros, o sea cuatro de sus integrantes o en otros casos fracase por no tenerse el quórum mínimo para celebrar la sesión.

En un segundo aspecto analizaremos el período de permanencia de los integrantes de cada comisión. En esta materia desde el punto de vista reglamentario nos encontramos con dos situaciones. Por una parte el RS en su artículo 30 inciso segundo señala que los miembros de las comisiones durarán en sus cargos por todo el período legislativo. Respecto del mismo punto el RCD nada dice de la duración de los miembros en las comisiones constituyendo así un vacío. Tal situación ha sido integrada por la práctica parlamentaria que se aplica en esta materia y que se muestra diferente en sus diversas comisiones. Durando todo el período en aquellas que gozan de mayor estabilidad, como por ejemplo la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, a diferencia de otras de menor importancia en donde año a año se renueva un importante número de sus miembros.

La duración por todo el período electoral de los parlamentarios en las comisiones es una regla que tiene una gran excepción, ya que ambos reglamentos contemplan la posibilidad de la sustitución de los miembros por los comités de los partidos políticos. El artículo 214 del RCD señala que en la Cámara de Diputados la sustitución procede a

propuesta del jefe de comité respectivo⁴¹, con la autorización del secretario de la Cámara. En el Senado, por su parte, el artículo 30 inciso 5 del RS, establece que los miembros de las comisiones designados en conformidad a los incisos anteriores, podrán ser reemplazados por los senadores que indique el respectivo comité, previa visación formal del secretario del Senado. Si el senador reemplazado y su reemplazante no fueren representados por un mismo comité, la sustitución deberá ser suscrita por ambos comités.

A nivel comparado nos encontramos con situaciones que no distan mucho de lo que ocurre en nuestro país. En Alemania, como señalamos, la designación está en manos de los comités parlamentarios. Así si un parlamentario desea participar en una determinada comisión deberá someterse a los requerimientos de los comités. De este modo como ellos nombran a los miembros de las comisiones, también pueden removerlos y reemplazarlos por otros miembros del comité parlamentario.

En España el artículo 40 número dos del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que *“Los Grupos Parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso”*. De este modo los grupos o comités parlamentarios gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros, pudiendo removerlos o cambiarlos a su antojo de las diversas comisiones.

Si bien el análisis que hemos realizado hasta el momento corresponde al estudio reglamentario de este punto, creo conveniente que abordemos la realidad misma de las comisiones, es decir si las instituciones aquí señaladas son utilizadas o no con alguna frecuencia al interior de las comisiones de nuestro Parlamento. Para ello trataremos de descifrar cuál es el comportamiento de los partidos políticos en el uso de las prerrogativas que a nivel general se le entregan respecto de las comisiones al interior de cada Cámara. En esta materia debemos distinguir, al igual como haremos en otras partes del trabajo, el

⁴¹ Los comités de la Cámara son aquellos órganos que agrupan a un número determinado de diputados, generalmente de un mismo partido político, y cuyo objeto es permitir una relación más fluida entre sus parlamentarios o con la mesa de la corporación respectiva en los asuntos de su competencia.

estudio de las comisiones permanentes en la Cámara de Diputados y lo que ocurre respecto de los mismos cuerpos en el Senado.

En la Cámara la situación encuentra contrastes según la comisión que se trate. Un ejemplo lo encontramos en el caso de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que se constituye como un cuerpo más o menos estable, en la que sus miembros son parlamentarios que manejan conocimientos propios del área de competencia de la comisión y que suelen permanecer en ella todo el período legislativo.

A continuación presentamos un seguimiento hecho a ésta comisión de la Cámara de Diputados en relación a sus miembros y la duración de éstos en ella desde el año 1990 a la fecha.

Período legislativo 1990-1994

La comisión se constituyó originalmente con 13 miembros según se indica por el RCD⁴².

Durante los cuatro años de mandato legislativo, se observa una estabilidad en la composición de la comisión. Al momento de considerar nuevos ingresos o incorporaciones a la comisión sólo haremos referencia a los que denominamos “relevantes” y que son aquellas que corresponden a los miembros que una vez integrados a una comisión se mantienen más de un año en ella. En el período 1990-1994 se cuenta un ingreso relevante.

A continuación por medio de la siguiente tabla representaremos los movimientos que experimentó la comisión al inicio del período electoral 1994.

⁴² Diario de Sesiones Cámara de Diputados (D.S.C.D.), Sesión Segunda, Martes 20 de Marzo de 1990, página 58.

TABLA 1:

Situación de los miembros de la comisión al inicio de el nuevo período electoral.

Diputados 1990	No reelectos como diputados	Vuelve a comisión período 1994	Se va a otra comisión	Elegido Senador
D1		X		
D2	X			
D3		X		
D4		X		
D5		X		
D6		X		
D7(reemplazado)		X		
D8	X			
D9			X	
D10	X			
D11		X		
D12	X			
D13			X	
100%	30,77%	53,85%	15,38%	0,0%

De los trece miembros estables de la comisión, cuatro no fueron reelectos para el período 1994-1998 (30,76%); De los nueve reelectos, siete vuelven nuevamente a trabajar en la comisión (53,84%) y sólo dos se van a otras comisiones (15,38%).

Período legislativo 1994-1998

La comisión se constituyó originalmente con catorce miembros⁴³.

Durante los cuatro años de mandato legislativo, se observa una estabilidad en la composición de la comisión, registrándose durante este período cuatro ingresos de “relevancia”.

A continuación por medio de la siguiente tabla representaremos los movimientos que experimentó la comisión al inicio del período legislativo 1998.

⁴³ D.S.C.D, Sesión Primera, Miércoles 16 de Marzo de 1994, página 19. Tal situación se dio en virtud de un acuerdo unánime de los comités que autorizaron proponer la conformación de alguna comisiones con un miembro más de los que corresponde reglamentariamente, en el entendido de que en plazo de una semana se harían los ajustes necesarios para que queden constituidas conforme a reglamento.

TABLA 2:

Situación de los miembros de la comisión al inicio de el nuevo período electoral.

Diputados 1994	No reelectos como diputados	Vuelve a comisión período 1998	Se va a otra comisión	Elegido Senador
D1	X			
D2 (reemplazado)		X		
D3				X
D4		X		
D5				X
D6		X		
D7 (reemplazado)	X			
D8		X		
D9			X	
D10		X		
D11 (reemplazado)		X		
D12	X			
D13				X
D14 (reemplazado)		X		
100%	21,43%	50%	7,14%	21,43%

De los catorce miembros de la comisión, tres no fueron reelectos como diputados para el período 1998-2002 (21,43%); Tres fueron electos senadores por lo que abandonaron la Cámara de Diputados (21,43%); De los ocho reelectos como diputados, siete vuelven nuevamente a trabajar en la comisión (50,00%) y sólo uno va a trabajar a otra comisión (7,14%).

Consignemos que de la constitución del primer período de vuelta a la democracia (1990-1994) sólo se mantienen dos diputados en la comisión al inicio de 1998.

Período legislativo 1998-2002

La comisión se constituyó originalmente con trece miembros⁴⁴.

Durante los cuatro años de mandato legislativo, se observa una estabilidad en la composición de la comisión, registrándose algunos cambios, pero no de carácter relevante pues no duran más de un año.

⁴⁴ D.S.C.D, Sesión Primera, Martes 17 de Marzo de 1998, página 13.

COMISIONES CON PROPOSITO LEGISLATIVO

A continuación por medio de la siguiente tabla representaremos los movimientos que experimentó la comisión al inicio del período legislativo 2002.

TABLA 3:

Situación de los miembros de la comisión al inicio de el nuevo período electoral.

Diputados 1998	No reelectos como diputados	Vuelve a comisión período 2002	Se va a otra comisión	Elegido Senador
D1	X			
D2	X			
D3	X			
D4	X			
D5		X		
D6			X	
D7				X
D8		X		
D9				X
D10	X			
D11		X		
D12		X		
D13		X		
100%	38,46%	38,46%	7,69%	15,39%

De los trece miembros de la comisión, cinco no fueron reelectos como diputados para el período 2002-2003 (38,46%); dos fueron electos senadores (15,39%); De los seis reelectos como diputados, cinco vuelven nuevamente a trabajar en la comisión (38,46%) y sólo uno va a trabajar a otra comisión(7,69%).

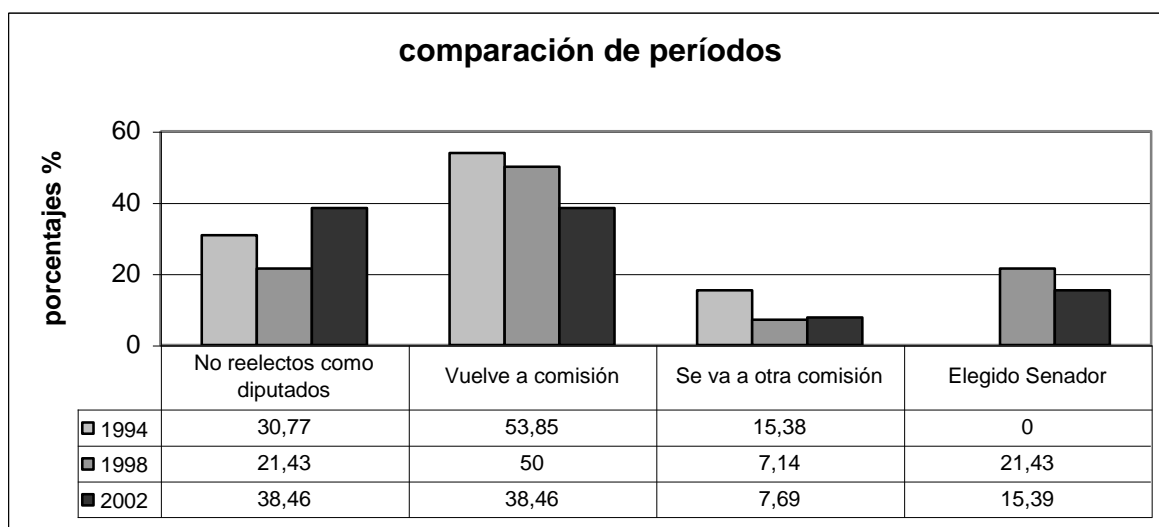
Consignemos que de la constitución del primer período de vuelta a la democracia (1990-1994) no se mantienen diputados en la comisión al inicio de 2002.

Período legislativo 2002-2006

La comisión se constituyó originalmente con trece miembros⁴⁵.

⁴⁵ D.S.C.D, Sesión Cuarta, Miércoles 20 de Marzo de 2002, página 37.

Hasta el momento la comisión se observa con una estabilidad en su composición, registrándose un cambio en el año 2002 .



El gráfico muestra los movimientos señalados en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. En los primeros años los miembros que eran reelectos volvían en un porcentaje importante a esta comisión, tendencia que ha disminuido en los últimos años. Por otro lado se muestra una tendencia al alza en los diputados de la comisión que no son reelectos para el período electoral siguiente, con lo cual la estabilidad de la comisión en cuanto a sus integrantes se va perdiendo. A esto se suma el hecho de que muchos de los diputados pertenecientes a la comisión optan por servir en otras o son electos senadores.

Como conclusión tenemos que esta comisión mantiene un cierto nivel de estabilidad, pero con una tendencia a bajarla debido principalmente a la no reelección de sus miembros como diputados y a la presentación de muchos de ellos como candidatos al Senado.

En otras comisiones año a año hay una rotación de sus distintos miembros, ya sea por cuestiones de gustos, por el contacto que implica recoger mayores beneficios a nivel gubernamental y que le posibilita potenciar su imagen ante el electorado o por estrategia partidaria en cuanto a ir preparando a sus diputados en las distintas áreas de competencia, con lo cual la estabilidad de estos cuerpos se ve mermada.

Lo señalado para la Cámara varía en las comisiones del Senado, ya que en estas se experimenta un mayor grado de estabilidad, siendo al igual que en el caso anterior, algunas de sus comisiones, las más estables, como señala Weston Agor en su estudio de 1970 sobre nuestro Senado en referencia a las de Hacienda y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento⁴⁶.

Lo señalado respecto de la estabilidad de los miembros en el sistema de comisiones no es algo sin importancia, pues a través de ella podemos descubrir si uno de los objetivos de establecer un sistema de comisiones en el Parlamento rinde sus frutos. Como vimos el objetivo de la especialización de los parlamentarios que integran las diversas comisiones en dichas áreas temáticas, es uno de los más grandes beneficios del sistema, ya que motiva a los parlamentarios a lograr un mejor manejo de las materias que les toca conocer, lo que les ayudará aunque sea en forma mínima, a mejorar el entendimiento de lo que se legisla. Por otro lado le dará también mejores herramientas para poder fiscalizar dichos asuntos. Tal objetivo será imposible o muy difícil de realizar si los parlamentarios solo permanecen un año en las comisiones.

Ante esta realidad contrasta aquella que se da en las comisiones que marcamos como excepcionales y que se mantienen con estabilidad en cada período e incluso con un porcentaje de estabilidad en períodos legislativos continuados, en las que los parlamentarios manejan cierta preparación que puede acrecentarse con la profesión y conocimientos particulares con que cuenta cada uno de ellos, lo que ayuda a un mejor trabajo ya que se comparte un “*idioma común*”⁴⁷ y existe un conocimiento de las materias que se manejan, pero que como se observó en los últimos años también se han visto afectadas por una situación de inestabilidad que va acrecentándose.

⁴⁶ AGOR, *El Senado Chileno*, Santiago, Editorial Andrés Bello 1973, pagina 107

⁴⁷ El elemento que se denomina idioma común es un factor que adquiere una importancia gravitante para el buen trabajo en comisión y su rendimiento. Esto implica que los diversos miembros de la comisión compartan conocimientos, formación profesional o experiencias relativos a la materia de que trata la comisión. Como señalamos el tener ese bagaje en común permite que las discusiones sean mucho más ricas e informadas, sin perder tiempo en explicar cosas pues los conocimientos, ya están afianzados sea por vía de la formación académica o de la experiencia. Este mismo elemento es fundamental para evaluar la productividad y calidad legislativa del trabajo de la comisión, ya que al contar los miembros con un lenguaje común a la vez se hace más fácil entrar en la discusión particular de los proyectos y de hacerlo en un menor tiempo con una mayor posibilidad de concretar y traducir tal discusión en propuestas y conclusiones en las materias que se analizan.

A nivel comparado encontramos distintas realidades. En el Congreso Norteamericano la estabilidad de los miembros se da en un porcentaje bastante alto, ya que la antigüedad de los parlamentarios en ellas es un factor importante para la carrera política y por sobre todo para la obtención de los puestos directivos de las comisiones, especialmente las presidencias de comisiones y subcomisiones. Por regla general, un legislador permanece en una comisión toda su carrera, y basado en su antigüedad y otros factores va ascendiendo poco a poco.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos encontramos el caso español. En el Congreso de los Diputados la estabilidad de los miembros en las diversas comisiones queda entregada a los partidos políticos que a través de sus comités parlamentarios los designan. Estudios que se han realizado señalan que no hay una preferencia por la antigüedad para su pertenencia, de hecho el número de diputados que siguen perteneciendo a las mismas comisiones después de un término del período electoral (legislatura) es muy reducido. Por otro lado los comités parlamentarios sustituyen frecuentemente a los miembros de las comisiones para el tratamiento de un asunto concreto en cada una de ellas. Pablo Oñate señala que “si se considera que son órganos de especialización cuyos titulares deben tener un elevado grado de preparación en la materia respectiva, los diputados no pueden argüir frente a sus partidos su alta especialización en determinada materia, ya que al momento de las designaciones tal hecho no pesa para determinar la permanencia del diputado en una determinada comisión”⁴⁸.

§11. Nombramiento del Presidente de comisión

Al analizar este punto dividiremos nuestro trabajo según cada una de las ramas de nuestro Congreso Nacional. A su vez en cada una de ellas analizaremos en primer término la regulación reglamentaria propia del tema, para luego en una segunda aproximación

⁴⁸ OÑATE, *op. cit.*, páginas 89 y 90.

analizar la importancia del cargo en nuestro sistema de comisiones. En dicho punto trataremos de develar el real poder de los presidentes de las comisiones, para ello nos ayudaremos de una estructura analítica consistente en cinco bases de poder, usado por John F. Manley en su obra de 1967, la cual tenía por objeto de estudiar la presidencia de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes Norteamericana⁴⁹.

§11.a Cámara de Diputados

§11.a.1 Régimen Reglamentario

En esta materia al contrario de lo observado en el RS, el RCD contiene una detallada regulación de este cargo y sus prerrogativas.

El tema es tratado entre los artículos 231 a 237, siendo este último el que da a conocer las principales funciones del Presidente de comisión.

El Presidente de la comisión es elegido por ésta en la primera sesión, por mayoría de votos (artículo 238 número 1 RCD).

El Presidente de comisión durará en sus funciones hasta el término del período legislativo, es decir cuatro años. Pese a ello la práctica de la Cámara de Diputados es cambiar todos los años las presidencias de las comisiones con lo que difícilmente estas pueden constituirse como directoras de los centros decisionales que son las comisiones.

En la actualidad la Oposición solo cuenta con cuatro presidencias, estando todas las demás en manos de los partidos de Gobierno⁵⁰.

En caso de vacancia se provee el cargo por el tiempo que falte. El artículo 232 del RCD, hace referencia al caso en que se produzca la ausencia o renuncia del Presidente.

⁴⁹ Las bases de poder a tratar son:

- Poder Legítimo
- Poder de la experiencia
- Poder del ejemplo
- Poder de la recompensa y castigo

MANLEY, *The House committee on ways and means, 1947 – 1966*, (Unpublished PhD, dissertation, Siracusa University), 1967, página 112.

⁵⁰ Fuente página web de la Cámara de Diputados, www.camara.cl

Dicha norma nos dice que ejercerá esas funciones el último diputado que haya desempeñado tal cargo. A falta de éste, el diputado que lo hubiere sido durante el mayor número de períodos legislativos consecutivos; y en caso de igualdad de condiciones entre más de uno según el orden de precedencia alfabética.

Respecto del caso de renuncia o vacancia del cargo, los artículos 233 y 234 contienen normas procedimentales en cuanto a lo que debe hacerse en tal situación. Recordemos también que una vez nombrado el Presidente de comisión, tal hecho debe ser comunicado al Presidente de la Cámara de Diputados y al Ministro del ramo, remitiéndonos en ésta última parte a comentarios hechos con anterioridad en este trabajo.

Como habíamos enunciado en líneas anteriores, es el artículo 237 el que contiene las prerrogativas oficiales con que cuenta el Presidente. Dentro de ellas encontramos muchas de carácter formal como presidir y dirigir los debates, conceder la palabra, citar a sesión, etc. Por otra parte, hay algunas que tienen una importancia sustantiva o mayor, como por ejemplo, calificar los asuntos de que deba darse cuenta en sesión secreta, determinar los artículos que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda o declarar la inadmisibilidad de las indicaciones en conformidad a lo establecido en la LOCCN. Así también puede imponer sanciones según lo prescribe el artículo 274 del RCD⁵¹.

§11.a.2 Importancia e influencia del cargo de Presidente de comisión en la Cámara de Diputados

Señalábamos que el siguiente análisis lo haríamos basados en las bases de poder propuestas en la investigación realizada por Manley⁵², y en virtud de ello pasamos a continuación a detallar:

⁵¹ Entre ellas llamar al orden; amonestación; censura; privación del uso de la palabra; privación del uso de la palabra durante tres sesiones consecutivas.

⁵² MANLEY, *op. cit.*, página 112.

Poder Legítimo

La autoridad legítima atribuida a la presidencia de una comisión en nuestra Cámara de Diputados se basa en un grupo de prerrogativas oficiales que se señalan dentro del reglamento, y más precisamente en su artículo 237. Dicha norma enuncia dieciocho atribuciones del Presidente. Dentro de ellas, como ya hemos señalado hay algunas con mayor importancia que otras.

Dentro de las prerrogativas más importantes encontramos:

- Presidir y dirigir los debates
- Fijar las proposiciones que hayan de discutirse por la comisión.
- Calificar los asuntos de que deba darse cuenta en sesión secreta.
- Determinar los artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda.
- Declarar la inadmisibilidad de las indicaciones, en conformidad al artículo 25 de la LOCCN.

Algunas de las prerrogativas enunciadas, en opinión de los autores, son de importancia para llevar adelante un buen trabajo de la comisión, el que obviamente se verá afectado por la personalidad del diputado que ocupe dicho cargo. Ahora bien, el perfil que ocupa un Presidente de comisión según lo constatado en la práctica del Parlamento, va a depender de los atributos personales de cada Presidente, pues si bien, de hecho no se considera el cargo como algo meramente simbólico, para ser veraces tampoco ostenta gran importancia práctica, excepto por la connotación pública por determinados proyectos de ley que pudiese tener.

Poder de la Experiencia

Uno de los aspectos que tradicionalmente se toman en cuenta para elegir a nivel general a una persona para la presidencia o dirección de un organismo, es la preparación

técnica o conocimientos respecto del sector o área del saber en la que deberá desenvolverse. Es por ello que creemos necesario ver si al momento de la designación de los Presidentes de las comisiones de nuestra Cámara, se tiene en cuenta si poseen un grado de experiencia en las materias propias de la comisión. Tal experiencia se puede obtener por dos vías principalmente. Primero a través de conocimientos técnicos afianzados por una profesión relacionada con las competencias de la comisión que se aspira a dirigir⁵³. Una segunda forma de obtener esta experiencia se logra a través de la permanencia en el cargo de Presidente de una comisión por varios períodos legislativos. En virtud de ello observamos como el diputado, al tener necesariamente que relacionarse con materias de índole temática de la comisión logra un mayor conocimiento y manejo de éstas. Tal situación en la que se elige el Presidente de una comisión por ser el más antiguo dentro de ella y que con posterioridad seguramente le llevará a permanecer en dicho cargo por un largo período se conoce como la institución del “*seniority*”, y que es propia del Congreso Norteamericano y que analizaremos al final de este punto.

Según lo indagado, la base de poder de la experiencia no se da en nuestra Cámara Baja. De hecho la regla general de las comisiones, es que las presidencias se renuevan cada año, incluso en las comisiones que cuentan con cierto grado de estabilidad. Es decir no se cumple lo que en un principio señalábamos respecto de que una presidencia dura todo un período legislativo. Ante este escenario difícilmente se logra una base de poder en torno a la experiencia según lo que apreciábamos en el segundo punto relativo a la forma de adquirir pericia por parte de los Presidentes. Es así como se observa la institución del “*seniority*”, que queda totalmente descartada, pues si cada período en la Cámara de Diputados dura cuatro años, habrá en las respectivas comisiones cuatro presidentes durante tal período.

⁵³ Un ejemplo de ello es el caso de diputados cuya profesión es la de abogados, que integran y eventualmente podrían presidir la comisión de Constitución, legislación, justicia y reglamento de la Cámara. En esta situación vemos que la formación jurídica que tienen los abogados, permite que dentro de la comisión haya un lenguaje común, que sin duda posibilita un manejo mayor de los temas y discusiones que al interior de la comisión se confrontan (entrevista al ex diputado de la República, Sr. Sergio Elgueta, miembro del parlamento entre los años 1990 a 2002).

Ahora bien, respecto del tema de los conocimientos técnicos, lamentablemente tampoco encontramos un criterio común a todas las comisiones, siendo una de las pocas donde hay conocimientos específicos al interior de la Cámara de Diputados, la ya señalada Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en la que generalmente todos sus miembros suelen tener una similar preparación profesional en dichas materias. En las demás comisiones la preparación del presidente no es un elemento fundamental para la designación de este, sino que más bien responde a un tema de representación de la mayoría política reinante en la Cámara o de negociaciones entre los diversos sectores políticos.

Poder del Ejemplo

Esta forma de poder se basa en que los Presidentes de las comisiones sean capaces de influir en las decisiones de la comisión, no solo por ser entendidos en las materias respectivas, sino también porque sirven de modelo a otros miembros de la comisión⁵⁴.

En cuanto al tema del ejemplo, vemos que principalmente se compone de dos variables, primero por la pericia técnica y segundo por el carisma y experiencia política del presidente.

En nuestro Parlamento este elemento no juega un rol de importancia, ya que si bien ambos pueden coincidir en un Presidente, la distribución que año a año hacen las bancadas de los partidos políticos de este cargo, responde a una práctica que no considera necesariamente el ejemplo que entregan los presidentes a lo que se suman las preferencias de cada parlamentario.

Poder de la Recompensa y Poder del Castigo

Esta base de poder tiene su fundamento o sustento en el hecho de que el Presidente cuente tanto con competencias propias del cargo como con la posibilidad de poder hacer tratos y negociaciones al interior de su comisión.

⁵⁴ AGOR, *op. cit.*, página 115

En cuanto a sus atribuciones, podemos observar que reglamentariamente goza de una limitada facultad de imponer sanciones como lo señalamos al momento de establecer la regulación reglamentaria de los Presidentes de comisión en la Cámara.

En nuestro Parlamento los Presidentes de las comisiones no suelen imponer sanciones por inasistencias u otras faltas consignadas en el reglamento. Algunos autores señalan que a veces el ejercicio de las facultades sancionadoras de los Presidentes no se usan por falta de apoyo político al interior de la comisión.

Pese a ello vemos que algunas facultades propias de la presidencia de comisión, pudieran dar piso para crear un pequeño indicio de esta base de poder, ya no en cuanto al castigo, sino más bien de la recompensa. Recordemos que una facultad del Presidente es la que se señala en el número 16 del artículo 237 del RCD, y que se refiere a la facultad con que éste cuenta para declarar la inadmisibilidad de las indicaciones presentadas, en conformidad al artículo 25 de la LOCCN. De hecho a través de esta facultad, el Presidente podría “tolerar”, como señala Agor, o “rechazar” las indicaciones que un miembro de la comisión haga a los proyectos del Ejecutivo⁵⁵. El hecho de tolerar dichas indicaciones, le da al Presidente de comisión un “crédito” que él podrá utilizar con posterioridad, ya sea para influir en el comportamiento de los miembros o en caso de que esté en situación minoritaria, sumar votos para la aprobación de proyectos o materias de su interés.

§11.a.3 Desincentivo al trabajo de comisión

Este tema no deja de ser importante, más aún teniendo en cuenta que para el desarrollo de toda actividad humana la motivación es algo fundamental. En la Cámara de Diputados el trabajo de comisiones no se constituye como algo de importancia, en relación a la preocupación que existe por otras labores que desempeñan los parlamentarios como la fiscalización o la labor de representación de los intereses de sus distritos electorales.

⁵⁵ AGOR, *op. cit.*, página 118.

Esto viene dado por el hecho de que la labor legislativa propiamente tal ha ido en estas últimas décadas en franca decadencia a nivel de todos los Parlamentos, debido al protagonismo que ha ganado el Ejecutivo en la creación de los proyectos de ley que se envían al Congreso Nacional. Por otra parte el trabajo de comisión no se muestra como una vitrina atractiva ante la opinión pública del trabajo de los diputados, de hecho muy pocas veces los electores consideran las iniciativas de proyectos de ley que cada parlamentario presenta como un factor determinante para votar por determinado candidato, con lo que se crea un incentivo perverso que hace que los parlamentarios dejen de lado ésta labor para priorizar otras. La única excepción a este análisis la constituye un tipo especial de comisiones que concita gran interés de participación por los parlamentarios y que son las comisiones especiales de investigación y las del juicio constitucional y que con posterioridad analizaremos.

De este modo la realidad de la Cámara no se muestra propicia para constituir a sus comisiones permanentes como centros de decisión política, ya que son sus propios miembros los que manifiestan poco interés en dárselo.

§11.b Senado

§11.b.1 Régimen Reglamentario

En materia de comisiones la regulación del RS es mínima, haciendo aplicable a estas, en forma supletoria, el resto de su normativa referida a las sesiones de la sala (artículo 31 inciso 1° RS). El artículo 32 inciso 1° dispone que cada comisión elegirá por mayoría un Presidente. Debiendo comunicarse por escrito su designación al Senado. Generalmente, el Presidente durará en sus funciones hasta el término del período legislativo.

Las atribuciones más relevantes que se entregan al Presidente de una comisión, son las de presidir y dirigir los debates, fijar las proposiciones que hayan de discutirse por la comisión, conceder la palabra, calificar los asuntos de que deba darse cuenta en sesión secreta, indicar los asuntos de fácil despacho y fijar su orden en la tabla respectiva, citar a sesión al iniciarse cada legislatura y durante ella, cuando lo estime necesario o lo acuerde la comisión, señalar los artículos que deben ser informados por la Comisión de Hacienda y declarar la inadmisibilidad de las indicaciones en los casos contemplados en la ley⁵⁶.

§11.b.2 Importancia e influencia del cargo de Presidente de comisión en el Senado

Poder legítimo

Al igual que en cualquier cuerpo representativo, el Senado basa la autoridad legítima de las presidencias de sus comisiones en una serie de facultades que vienen determinadas por su respectivo reglamento.

Pero esta base de poder nos hace cuestionar, no las atribuciones que le entrega el RS a los Presidentes de sus comisiones⁵⁷, sino que más bien si en virtud de ellas y de su aplicación, además de otros elementos, el cargo de Presidente de comisión tiene una preponderancia particular como un puesto influyente o es algo más bien simbólico.

La práctica señala que el cargo de Presidente es visto como importante, no es algo meramente simbólico, de hecho el uso de las prerrogativas que le otorga el RS le posiciona en esta especial situación, y si a eso le sumamos un conocimiento sobre la competencia de la comisión, cosa que es común en las presidencias de las comisiones del Senado, además de un carisma personal que agilice el trabajo de la comisión podemos encontrarnos con una autoridad de gran peso al interior de la comisión.

⁵⁶ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 449.

⁵⁷ Dentro de ellas nos encontramos con algunas como dirigir el debate, declarar inadmisibles las enmiendas a un proyecto propuestas en comisión cuando no guardan relación alguna con la idea básica o fundamental de un proyecto, etc. En todo caso recordemos que el artículo 31 del RS, establece que las comisiones se regirán supletoriamente por las demás normas del RS. De este modo también, al presidente de comisión, se le aplica en lo que sea pertinente lo relativo al presidente del Senado.

Esto hace que muchos de ellos tengan una opinión preponderante en la estructura partidaria que representan al interior del Senado, pudiendo manejar políticas del partido desde el interior de la comisión, convirtiendo a ésta en una arena política de real importancia, no pasando a ser un receptáculo de decisiones tomadas a nivel de partido. En la actualidad, de los Presidentes de los seis partidos con representación parlamentaria, cuatro de ellos son parlamentarios y particularmente tres de ellos son influyentes senadores de la República⁵⁸.

Poder de la Experiencia

Uno de los puntos o aspectos que le da fuerza a un Presidente dentro de una comisión es la de ser un experto en la materia que ésta trata, ya que con ello puede presidirla de mejor manera, además de ganar el respeto de los otros parlamentarios.

En la realidad de nuestro Senado, a diferencia de lo que ocurre algunas veces en la Cámara, los Presidentes suelen ser senadores con experiencia de años en las materias que regula su comisión. Es así como en Hacienda encontramos reconocidos economistas, en Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, buenos abogados y juristas, etc.⁵⁹. Lo anterior se produce porque los miembros de la comisión respetan la preparación técnica, y es así que a través de sus conocimientos los Presidentes con pericia en la materia pueden llegar a ponderar su parecer en las diversas discusiones que al interior de la comisión se generan, y los demás aceptan su influencia pues ven en el Presidente a una persona que combina la *auctoritas* junto con la *postestas*. A lo anterior se debe sumar que los Presidentes suelen estar en sus cargos a lo menos cuatro años con lo cual la experiencia que en el cargo logran también les coloca en una situación de ejemplo frente a sus pares.

⁵⁸ Tanto los Presidentes del partido Demócrata Cristiano, la Unión Demócrata Independiente y el partido Radical Social Demócrata son senadores de la República. Fuente páginas web del Senado (www.senado.cl) y de la Cámara (www.camara.cl).

⁵⁹ En la actualidad tanto las comisiones de Constitución, legislación y justicia como la de Hacienda del Senado se integran sólo por Abogados en el primer caso, y de economistas u otros profesionales del área financiera en la segunda. Fuente sitio web del Senado (www.senado.cl).

Poder del Ejemplo

Hay ciertas figuras presentes en el Senado que independiente del sector político al que pertenezcan, concitan el respeto y la admiración de los senadores de los distintos bloques políticos, por ser hombres o mujeres de gran trayectoria profesional y política, manifestándose ésta última en el hecho de muchos de ellos además ocupan cargos dentro de la estructura del partido.

Así, se encuentra a varios senadores que constituyen una voz autorizada en ciertas materias por el manejo que tienen en ellas, por sus estudios, por su responsabilidad en el trabajo y horarios, los éxitos en sus gestiones personales, etc⁶⁰.

Poder de la Recompensa y el castigo

Los autores han venido en señalar este poder a propósito de la fuerza con que cuenta el Presidente en la comisión. Esta fuerza le otorgaría el poder de imponer sus decisiones o sanciones a otros miembros de la comisión, cuando normativamente proceda, sin temor a que su actitud sea rechazada políticamente por la comisión.

En este punto debemos unir el poder del ejemplo, ya que el ejemplo que puede constituir un Presidente para los demás miembros de la comisión, puede ser determinante para que éstos, en el momento de que el Presidente imponga un castigo u otorgue un beneficio, le den su apoyo y no objeten tal decisión. El Presidente podrá entregar incentivos o beneficios a los diversos senadores y de variadas formas, como por ejemplo, aceptar la iniciativa de un miembro dentro del calendario de trabajo de la comisión. Una vez presentado el proyecto, puede también citar a los testigos o expertos que ese miembro solicite. Aunque por lo general es el Presidente de la comisión es quien defiende un proyecto en la sala, también puede hacerse a un lado y permitirle al senador interesado

⁶⁰ Ejemplos que se pueden citar en el actual Senado, son los senadores Alejandro Foxley (demócrata cristiano por región metropolitana oriente.) y Edgardo Boeninguer (Institucional). Ambos constituyen referentes de opinión importantes al interior del Senado, extendiéndose su influencia y consideración a las estructuras partidarias, al mismo Gobierno y medios de comunicación social masivos. Su influencia viene dada principalmente por su manejo en materias de índole económica, respaldadas en la excelencia académica, trayectoria política y experiencia profesional tanto en el área privada como pública.

asumir la publicidad y el mérito de su aprobación como una forma de premiar un determinado comportamiento. También el Presidente podrá utilizar este poder a través de tolerar o rechazar las indicaciones de un miembro a proyectos del Ejecutivo⁶¹.

En el derecho comparado los Presidentes son elegidos por la propia comisión a proposición de los comités parlamentarios. Dentro de este tema llama la atención una práctica presente en el Bundestag. La tradición indica que la presidencia de la Comisión de Presupuesto corresponde al partido mayoritario de la Oposición al Gobierno, lo cual permite tener control sobre ésta importante área de competencia.

En España el Presidente de las comisiones permanentes se elige por el mismo sistema que se emplea en la elección de la mesa del Congreso de los Diputados, pero adaptado al menor número de sus componentes⁶². Respecto de la experiencia de que gozan los Presidentes de comisiones o su conocimiento técnico de las materias tratadas por ellas, los estudiosos critican que el manejo centralizado de la actividad parlamentaria que tienen los partidos políticos en conjunto con la movilidad de las presidencias de comisión que ellos generan, no permite que se logre especialización en ellas. De hecho la renovación de la presidencia ha sido de cerca del 80%. “Muchos de los nuevos Presidentes ni siquiera habían integrado la comisión en el período legislativo anterior a aquel en que asumen. Lo que pone de manifiesto que lamentablemente resulta indiferente quien ocupe las mismas, ya que las cuestiones a discutir son tratadas y decididas de antemano”⁶³.

En el Reino Unido hay que distinguir. Los Presidentes de los *Select Committes* son elegidos por los propios miembros en la primera reunión, aunque en la práctica es usualmente acordado de antemano por los *whips* de los partidos⁶⁴. El Presidente de la comisión tiene pocos poderes formales, de hecho en el reglamento de la Cámara, el Presidente de la comisión no cuenta con poderes explícitos, y en virtud de ello deben gobernarlas por medio del consenso y el acuerdo. Por su parte los Presidentes de los

⁶¹ AGOR, *op. cit.*, página 117, 118.

⁶² SANTAOLALLA, (1990), *op. cit.*, Página 178.

⁶³ OÑATE, *op. cit.*, páginas 90, 91 y 92.

⁶⁴ PAK-KWAN, *Chairmanship of Parliamentary Committees in Some Selected Places*, Hong Kong, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 2003, página 9.

Standing Committees son designados por el Presidente de los Comunes de un panel de parlamentarios que pueden ser Presidentes⁶⁵. La experiencia del Presidente en este tipo de comisiones cobra una real importancia en la tramitación de proyectos de una mayor complejidad y que suelen tener un carácter conflictivo. Lo anterior se debe por la obligación que pesa sobre ellos de ser neutrales o imparciales dentro de los procedimientos que les toca presidir. De hecho éste vota sólo en caso de empate en la comisión.

Por último nos encontramos con una situación diferente en las presidencias de las comisiones del Congreso Federal de los Estados Unidos. En él las comisiones juegan un papel preponderante dentro de la vida parlamentaria, por ende la obtención de sus presidencias no es algo de poca importancia. De hecho hasta hace algunos años atrás se tenía la visión de los Presidentes de comisiones como “Barones de comisión” (*committee barons*), pues realmente cada comisión como centro de poder y de decisiones se erigía como un verdadero feudo del cual el Barón era el senador que la presidía⁶⁶.

Por muchos años la designación de los Presidentes de comisiones y en general la importancia de un parlamentario al interior de la comisión venía dada por la aplicación de la regla del *seniority*. Esta regla consiste en una relación directa de poder e importancia dentro de la comisión en la medida de los años ininterrumpidos que el parlamentario lleve sirviendo en ella; es decir a más años en ellas mayor poder e importancia.

La aplicación de estos principios hizo que por regla general, un legislador permaneciera en una misma comisión durante toda su carrera, ya que en la medida de su antigüedad iba ascendiendo en importancia. Así la presidencia de la comisión se le otorgaba al parlamentario más antiguo.

Tal situación generó un conflicto de interés entre los parlamentarios mayores que ostentaban todos los cargos de las comisiones y los parlamentarios jóvenes que recién comenzaban su carrera de representantes y que veían mermadas sus opciones de acceso a

⁶⁵ La principal tarea de los miembros de este panel es la de presidir los *standing committees*, pero ellos también pueden actuar presidiendo temporalmente la Cámara cuando esta se reúne bajo la modalidad de la comisión de la Cámara entera. PAK-KWAN, *op. cit.*, página 10.

⁶⁶ CAMPBELL y DAVIDSON, *US Congressional Committees: Changing Legislative Workshop*, en LONGLEY y DAVIDSON, *op. cit.*, página 132.

cargos dentro de las comisiones, a sus deseos de figuración pública y en definitiva a influir en las decisiones tomadas por las comisiones. Por otra parte les prohibía acceder a las presidencias, cargos apetecidos al interior del Congreso por los poderes, tanto oficiales como de hecho, que ellas aparejan.

En la actualidad la situación ha cambiado y los partidos políticos han ganado un espacio dentro de la repartición de poderes dentro del Congreso en referencia específica a la designación de las presidencias de comisión. De esta manera la designación recae en los Presidentes de las Cámaras, tornando así el sistema en centralista. Esto trae como consecuencia que las comisiones pierdan porciones de autonomía, aumentando el poder de los partidos políticos y de sus líderes al interior del Congreso.

§12. Funcionamiento interno de las comisiones

La literatura en materia de Parlamentos está conteste en cuanto a que es en la instancia de la comisión donde realmente se lleva a cabo el trabajo legislativo. De esta manera las comisiones reunirán los antecedentes y estudiarán los hechos que estimen necesarios para informar debidamente a la respectiva corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates; hacerse asesorar de cualquier especialista en la materia en estudio, y oír a las instituciones y personas que estime convenientes.

Según Fernando Parada, dentro de los factores que contribuyen al éxito del trabajo en comisión, se encuentran en primer lugar la colaboración técnica prestada por los funcionarios de la comisión, especialmente su secretario. La misión que tendrá éste será la de estudiar el proyecto de ley en su integridad e informar a los parlamentarios de su contenido y alcance. Por lo general ellos permanecen por años en una determinada comisión, lo que les otorga gran conocimiento sobre los contenidos tratados por dichos

cuerpos. De este modo la asesoría que el secretario presta es calificada como de “primer orden” por los autores.

La función del secretario, como hemos explicado, encuentra hoy asidero en el RS que establece que le corresponderá ilustrar a la comisión sobre los proyectos antes de su discusión, haciendo una relación de las materias que tratan, de las normas legales en que inciden, y en su caso, del resultado de su tramitación en la Cámara de Diputados, proporcionando los antecedentes respectivos (artículo 43 RS). Otra importante función que sirve el secretario es el de ser ministro de fe, lo que está reconocido en los reglamentos de ambas corporaciones (artículos 43 RS y 306 RCD).

Pese a la gran labor que presenta en el Senado la figura del secretario de comisión, dicha situación no se repite en la Cámara de Diputados que no le entrega igual facultad en su reglamento. En la Cámara de Diputados “el personal es reducido. Cada comisión cuenta con un secretario abogado y un prosecretario. No obstante ellos suelen estar adscritos al menos a dos comisiones, por lo que la disponibilidad para apoyar de manera particular a un diputado o grupos de diputados de la comisión es escasa o nula”⁶⁷

El tema de la necesidad de asesoría en la Cámara es un problema diagnosticado hace muchos años. Esto provoca que los parlamentarios no cuenten con una asesoría adecuada en los temas que serán discutidos en la sesión de comisión. De hecho la realidad demuestra que solo un bajo porcentaje de diputados realiza un trabajo previo de investigación y estudio de los proyectos que están en tabla para ser discutidos en la comisión. Se señala que esta falta de preparación del trabajo legislativo podría suplirse con el establecimiento de dos instituciones al interior de las comisiones de la Cámara , por un lado un relator que exponga los puntos principales de los proyectos de ley que se reciben y segundo un cuerpo de asesores expertos.

La primera de estas instituciones tendría por misión hacer la labor del Secretario en el Senado, a objeto de contextualizar a los diputados en las líneas generales de que consta

⁶⁷ BRONFMAN, *op. cit.*, página 131.

cada proyecto que examinará la comisión, ya que en muchas comisiones de la Cámara los diputados en sus primeras actuaciones no cuentan con los conocimientos técnicos básicos para manejar de forma adecuada todos los temas que en ellas se tratan. La segunda institución hace referencia al cuerpo de asesores expertos, el que se constituye como una vieja aspiración del Parlamento en cuanto a no tener que depender de las exposiciones de los técnicos del Gobierno para poder discutir y tomar decisiones respecto de determinados asuntos y proyectos de ley sometidos a su consideración. El problema que concreta el materializar este cuerpo de asesores expertos es su alto costo. Tal problema puede solucionarse a través de la asignación de una parte de la dieta de los diputados y senadores que está destinada a asesorías, a poder sostener este cuerpo de expertos que prestaría un servicio a todo el Congreso Nacional.

A nivel comparado encontramos experiencias de asesoría técnica en los diversos Parlamentos, pero sobresaliendo de entre ellos lo que ocurre en el de Estados Unidos.

En el Congreso Federal los cuerpos técnicos asesores son conocidos como "*staffs*" y están compuestos por un grupo de profesionales y personal administrativo que están al servicio de la labor parlamentaria. Además de este personal permanente es práctica del Congreso el contar con la colaboración de un personal adicional, que es de carácter temporal, para la realización de investigaciones de temas particulares.

El personal del *staff* es seleccionado tanto por la mayoría como por la minoría política presente en el Congreso. Tanto los unos como los otros cuentan con cupos o cargos para asignar al personal que seleccionen y que es de su confianza.

Se destaca que "un alto porcentaje de profesionales que han adquirido especialización en el ámbito de la competencia de una comisión son ratificados en sus cargos después de cada elección legislativa"⁶⁸.

Los técnicos generan y dan forma a buena parte de la legislación considerada por el Congreso y desempeñan diversas labores, entre ellas la organización de audiencias, el

⁶⁸ BRONFMAN, *op. cit.*, página 130 y 131.

desarrollo de investigaciones, la preparación de informes, el trabajo en las comisiones de conferencia y la generación de vínculos con el Poder Ejecutivo y grupos de interés⁶⁹.

En un segundo aspecto y una vez teniendo en consideración las carencias que tornan más difícil el trabajo de comisión, señalemos que el modo de funcionar de las comisiones permite un mejor trabajo de los parlamentarios en cuanto a la toma de acuerdos. Coincidiendo con Weston Agor, el hecho de que los parlamentarios no se encuentren sometidos a la vigilancia de la opinión pública, como ocurre en sala, propicia un ambiente más informal y un “diálogo franco y abierto, pareciendo más una reunión de club que una sesión formal”⁷⁰. Esto hace que “se de una mejor discusión y negociación de los proyectos, ya que en este clima es más fácil para cada parlamentario aceptar los argumentos contrarios a su postura partidaria”⁷¹.

La utilidad política de las deliberaciones reservadas es lo que las ha extendido como regla general en una buena parte de los parlamentos de Europa⁷².

§12.a Sesiones de comisión

El trabajo de la comisión se desarrolla a través de sesiones, las que se pueden definir como “las reuniones de los parlamentarios miembros de una comisión, que tienen lugar siempre que concurra un número mínimo de ellos, pudiendo en este caso adoptar acuerdos válidos que obligan al resto de sus integrantes”⁷³.

En un primer acercamiento podemos observar que en ambas corporaciones las reuniones de las comisiones no pueden realizarse en forma simultánea a una sesión de sala⁷⁴.

⁶⁹ CONGRESSIONAL QUARTERLY, *op. cit.*, página 124.

⁷⁰ AGOR, *op. cit.*, página. 118.

⁷¹ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página. 465

⁷² Este aspecto del trabajo parlamentario será desarrollado a propósito del tratamiento de las sesiones de comisión.

⁷³ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página. 465

⁷⁴ Pese a ello los reglamentos contemplan algunas excepciones, es así como el RCD en su artículo 225 inciso segundo, lo permite siempre y cuando haya autorización de la Cámara. Por su parte el artículo 35 inciso segundo del RS contempla idéntica posibilidad cuando haya un acuerdo unánime de los comités.

Las sesiones pueden ser públicas o secretas. Estas denominaciones se desprenden de los artículos 68 del RS y 240 del RCD. Señalemos pues que la diferenciación realizada por el legislador, a nuestro gusto, no es la más feliz. Decimos esto, pues si bien se utiliza el término de “sesiones públicas” en contraposición o para diferenciarlas de las “sesiones secretas”, las llamadas sesiones públicas no tienen tal carácter. La denominación de públicas no implica que a ellas pueda asistir cualquier persona como se da por ejemplo en la gran mayoría de las sesiones de la sala, sino que si bien no son secretas tampoco son abiertas al público⁷⁵.

En la actualidad el acceso al público no es la regla general, y de hecho la denominación de públicas se entiende sólo en referencia a que no revisten el carácter de secretas⁷⁶.

Pese a lo anterior, podemos observar que ha habido intentos en este último tiempo de mostrar a la ciudadanía el trabajo de las comisiones. Particularmente la Cámara de Diputados transmite por televisión algunas sesiones de un grupo de sus comisiones permanentes, las audiencias de las comisiones de investigación y las comisiones especiales del juicio constitucional. Esto se explica por que respecto de los temas legislativos y en especial respecto de investigaciones y de acusaciones constitucionales, las comisiones ejercen de forma preponderante la función representativa de las Cámaras.

Esta forma de comunicación con el electorado mejora la calidad de la evaluación del trabajo parlamentario y “no afecta el ejercicio de las competencias reservadas constitucionalmente a la sala”⁷⁷.

⁷⁵ En cuanto a la publicidad de los documentos que de la comisión emanan señalemos que “las actas no son documentos de carácter público, como tampoco lo son las grabaciones de audio realizadas. Dichos instrumentos, de todos modos, no se manejan internamente como secretos”. BRONFMAN, *op. cit.*, página 142.

⁷⁶ Creemos que respecto de las sesiones públicas sería pertinente una corrección del término utilizado para denominarlas, con el objeto de que haya una mayor claridad respecto de las instituciones que se encuentran en el ámbito parlamentario.

⁷⁷ BRONFMAN, *op. cit.*, página 144. La publicidad de las sesiones de comisión puede traer como contrapartida la pérdida de la intimidad de su trabajo, que como señalamos favorece el entendimiento entre los distintos sectores políticos. Es por ello que en particular la televisación de sus sesiones sólo se provoca en la discusión de algunos temas legislativos y en las investigaciones y juicios constitucionales en donde la publicidad es fundamental.

Sólo son contadas las personas que pueden participar en las sesiones y que no sean miembros propios de la comisión u otros parlamentarios, en este caso concreto nos referimos a las personas invitadas especialmente por la comisión con el objeto de que en virtud de sus conocimientos y pericia en ciertas materias, ilustren los debates que al interior de ella se producen.

A continuación nos referiremos a las denominadas sesiones secretas de comisión. Estas tienen lugar dentro del Senado cuando lo solicita el Presidente de la República para tratar algún tópico relativo a la conducción de las relaciones internacionales, cuando lo determina el Presidente de la comisión en atención a la naturaleza de los documentos de que se deba dar cuenta, al giro del debate o de las observaciones que se formulen, o bien, cuando así lo acuerde la comisión⁷⁸.

Por su parte en la Cámara éstas proceden cuando así lo acuerde la comisión, lo ordene su Presidente o lo solicite el Presidente de la República (artículo 243 RCD).

La calificación de secreta a una sesión, varía según la corporación a la que nos enfrentemos en el análisis. Es así como en la Cámara de Diputados sólo la sesión entera puede revestir el carácter de secreta, no pudiendo hacerse tal calificación respecto de alguna de sus partes. Caso distinto ocurre en la Cámara Alta, donde el RS autoriza que tanto la sesión como alguna de sus partes puedan tener tal carácter.

Como señalamos las sesiones por regla general tienen el carácter de reservadas o no abiertas al ingreso del público en general, pudiendo ingresar a ellas aparte de los parlamentarios, sólo determinadas personas ya sea en virtud de la función que desempeñan al interior del respectivo cuerpo o de los conocimientos con los que ilustrará el debate. En una sesión secreta los reglamentos señalan quiénes deben asistir a dichas reuniones, entre ellos el secretario de comisión además de otros funcionarios del Parlamento⁷⁹. Con

⁷⁸ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, pág. 467

⁷⁹ Pueden concurrir también el Secretario de la respectiva Corporación, su prosecretario, el secretario jefe de comisiones y el personal de redacción que deba hacer la versión taquigráfica de la sesión. En el Senado también lo puede hacer su edecán, el jefe de redacción, el oficial mayor y el oficial de actas.

respecto a las autoridades que en ellas pueden intervenir encontramos principalmente a los Ministros de Estado y otros altos funcionarios de sus ministerios.

De las sesiones secretas se toma una versión taquigráfica, con el objeto de incorporarlas al Acta respectiva. Una vez realizado el trámite consignado con anterioridad, deben ser inmediatamente destruidas frente al Secretario de comisión (artículos 31 y 69 inciso final RS y 243 inciso final RCD).

Un segundo tópico de clasificación de las sesiones de comisión y con asidero reglamentario, es aquel que corresponde a las sesiones ordinarias, extraordinaria y especiales.

En la Cámara de Diputados las sesiones pueden ser de carácter ordinario o especiales. Ordinarias son aquellas que se realizan sin previa citación de sus miembros y en los días y horas acordados al inicio de cada período legislativo correspondiente. Sesiones especiales son aquellas que se realizan cuando lo acuerda la comisión, lo ordena su Presidente o el de la corporación, o a petición del jefe de Estado.

Estructuralmente ambos tipos de sesiones son diferentes, por un lado las sesiones ordinarias se componen de cinco instancias o partes, a saber la Apertura, Acta, Cuenta, Tabla de fácil despacho y Orden del día. En ellas no se contempla hora de incidentes. En cambio las sesiones especiales además de contar con una Apertura, Acta y Cuenta, sólo pueden tratar los asuntos que figuren en la tabla denominada Orden del día.

En el Senado las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias o especiales. Las ordinarias son aquellas que tienen lugar de la misma forma que en la Cámara de Diputados. Las extraordinarias son las que se celebran en días u horas distintas de las señaladas para las ordinarias, con el objeto de tratar los asuntos de la tabla ordinaria, y que tiene lugar a petición escrita de la mayoría de los senadores en ejercicio o por acuerdo adoptado por los comités que representen dicha mayoría y solicitado por escrito por dieciséis senadores⁸⁰.

⁸⁰ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 470.

Las sesiones especiales son las que se efectúan a petición del Presidente de la República en el día y hora que señale el Presidente del Senado, si éste lo estima conveniente, a petición de la mayoría de los senadores en ejercicio o de dieciséis de ellos del modo antes indicado, o en los casos expresamente determinados por el reglamento.

Estructuralmente las sesiones ordinarias de comisión en el Senado constan de lo que corresponde a la primera hora de las sesiones ordinarias de la sala, es decir Acta, Cuenta, Tabla de fácil despacho, Orden del día y Tiempo de votaciones de primera hora. Por su parte las extraordinarias constan de Acta, Cuenta, Tabla de Fácil despacho y Orden del día. Por último las sesiones especiales se dividen en Acta, Cuenta y Orden del día.

§12.b Discusión de comisión

En esta fase del proceso legislativo intervienen los parlamentarios miembros de las comisiones, otros parlamentarios de ambas corporaciones, Ministros de Estado y otras personas especialmente invitadas. Ahora bien, los parlamentarios no miembros de la respectiva comisión, pueden intervenir en los debates y presentar indicaciones tendientes a suprimir, modificar, corregir o adicionar una o más disposiciones del proyecto, pero no tienen derecho a voto (artículos 33 inciso 2° RS y 224 RCD).

Al igual como ocurre en sala, en las comisiones la discusión puede tener un carácter de general o particular. El artículo 36 inciso 2° RS establece expresamente que la discusión particular en comisión no puede ser omitida. Lo anterior se señala debido a que en sala del Senado si no se presentan indicaciones al proyecto se omite la discusión particular. Ante tal hecho la norma resguarda que aunque no se presenten indicaciones por los parlamentarios al proyecto de ley igual se debe realizar la discusión artículo por artículo en la comisión.

Una situación muy similar ocurre en la Cámara de Diputados, y aunque no se señala expresamente la prohibición de omitir la discusión particular, la comisión en su segundo informe debe señalar los artículos que no han sido objeto de modificaciones, con lo cual se

presupone que para poder consignar en el informe tal contenido, se debió previamente haber hecho el estudio artículo por artículo (artículo 288 número 1 RCD).

El artículo 267 del RCD señala que las indicaciones podrán formularse tanto durante la discusión general como hasta el momento de cerrarse el debate respecto de cada uno de los artículos. En la discusión particular, la comisión podrá fijar un plazo especial para la presentación de indicaciones acerca de todos o cada uno de los artículos del proyecto en estudio. Sí las indicaciones tienen por objeto la introducción de un artículo nuevo, su formulación puede realizarse hasta el momento de clausura del debate del último artículo del proyecto.

Una vez producida la discusión general o particular, habiéndose presentado las indicaciones que se estimen convenientes y previa clausura del debate, procede la votación del proyecto.

Ahora bien, en esta discusión se logra observar cuanta es la cantidad de autonomía de que gozan los parlamentarios respecto de las cúpulas partidarias. En el Senado por ejemplo los senadores cuentan con una mayor libertad para poder negociar a título personal, sin tener que refrendar todas las actuaciones que realice con el partido. Es más se han dado situaciones en las que habiendo las cúpulas partidarias comprometido con el Gobierno los votos de sus senadores a un determinado proyecto de ley, éstos han incumplido tales acuerdos y han rechazado las iniciativas legales propuestas⁸¹.

En la Cámara de Diputados se da una realidad distinta, pues en ella los partidos políticos tienen un mayor peso en la manera que votan sus parlamentarios. Lo anterior se manifiesta en el hecho de la existencia de una instancia previa a la negociación y votación en comisión, que está constituida por los diálogos e intercambio de opiniones al interior de

⁸¹ Un ejemplo muy ilustrativo de tal hecho, es el que se dio en el Senado de la República en el año 1996 a propósito de la votación de la idea de legislar sobre reformas constitucionales. Después de ocho meses de debate y de negociaciones, el Gobierno había logrado conseguir de la cúpula del mayor partido de oposición en ese entonces, Renovación Nacional, el apoyo a su proyecto de reformas. Pese a ello un importante grupo de los senadores de Renovación Nacional (siete de los once con que contaba), no dio su voto favorable a estas iniciativas, desobedeciendo los acuerdos tomados por el partido en el Consejo General. En virtud de tal incumplimiento el Senado rechazó las reformas perdiéndose una posibilidad privilegiada para haber logrado perfeccionamientos importantes y necesarios para la Constitución Política, como señaló el Presidente de la época de Renovación Nacional, Andrés Allamand. (*El Mercurio*, 12 de abril de 1996, A20).

las bancadas⁸² de parlamentarios que representan a determinados partidos políticos presentes en el hemiciclo. A través de tales reuniones los diputados se ponen de acuerdo respecto de la opinión del partido en ciertos temas desplazando la decisión política a esta instancia, debiendo el diputado repetir la opinión consensuada por la bancada en la comisión, lo cual obviamente restringe claramente la libertad de los diputados y su capacidad para negociar acuerdos al interior de la comisión.

§12.c Votaciones

Tanto el RS como el RCD, establecen que las votaciones serán públicas o secretas. Las primeras pueden revestir la forma de individuales o nominales en el Senado (artículo 154 RS) o de nominales o económicas en la Cámara de Diputados (artículo 281 RCD).

En materia de votaciones cabe resaltar un precepto establecido en el artículo 281 del RCD y 8 del RS, que señalan que los diputados y senadores respectivamente no tendrán derecho a voto en los asuntos que interesan directa y personalmente a ellos, a sus ascendientes y descendientes, a sus cónyuges o a sus parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ambos inclusive. Lo anterior parece de toda lógica y no suscita ningún comentario. El precepto continúa autorizando a votar en asuntos de índole general, que puedan beneficiar a una actividad, gremio o profesión en que tengan interés⁸³.

Un factor importante a considerar son las negociaciones que se dan en el interior de las comisiones. A través de ellas se logra reconocer quienes son aquellos parlamentarios

⁸² Este tema carece de regulación reglamentaria, pero en virtud de lo que se establece en el artículo 1º del RCD, podemos deducir que la bancada está constituida por los miembros de un comité parlamentario, o el conjunto de ellos, si existieren varios de un mismo partido (el artículo 55 del RCD señala que cada partido político integrará un comité parlamentario por cada nueve representantes que tenga en la Cámara). Siendo el jefe de Bancada el jefe del primer comité.

⁸³ Un ejemplo de la inhabilitación se dio con motivo de la votación del proyecto de ley de reliquidación de pensiones de los ex parlamentarios, cuyo objetivo era corregir situaciones de indudable falta de equidad en materia previsional y que incide en la situación de diputados y senadores jubilados como indicó el mensaje presidencial. No votaron, por estar inhabilitados, debido a que tienen parientes con tal beneficio o porque hasta el 11 de marzo de 1990 eran diputados jubilados, los diputados Alessandri, Aylwin, Ramírez, Cardemil, Sota, Olivares, Palestra, Cerda, Coloma, Munizaga, Andrés y Joaquín Palma, Rodríguez y Muñoz barra. (*El Mercurio*, 30 de Noviembre de 1990, C6).

que gozan de un mayor poder negociador para lograr los acuerdos necesarios para la aprobación de las iniciativas legales sometidas a la consideración de tales cuerpos. Así un parlamentario puede solicitar el apoyo a otros miembros de su comisión en un determinado proyecto de interés a cambio de su apoyo en iniciativas planteadas o lideradas por otros miembros de dicha comisión.

En cuanto a la adopción de acuerdos en las comisiones permanentes, en el Senado, se requiere la concurrencia de la mayoría de sus miembros (artículo 33 RS), mientras que en la Cámara de Diputados, los acuerdos requieren de la mayoría de los presentes (artículo 198 RCD).

§13. Informe de Comisión

Esta materia es de importancia, ya que a través de los informes de comisión, por un lado, se presenta el trabajo que ha desarrollado ésta y que con posterioridad se debatirá en la sala. Por otro, su menor o mayor gravitación nos indicará si realmente las comisiones cuentan con algún peso en la decisión que con posterioridad se tome a través de la aprobación o el rechazo del informe en sala.

El informe de comisión se define como “aquel documento escrito en el cual se consignan los acuerdos de la comisión respectiva, suscrito por la mayoría de sus integrantes”⁸⁴.

Es menester destacar que en la sala de la respectiva corporación lo que se votará una vez informado el proyecto, no es la iniciativa legal conforme a su texto original, esto es, tal como se contenía en el mensaje o moción, si no que el informe que dichos cuerpos entregan con el análisis y estudio de tales iniciativas.

Todo proyecto de ley debe ser informado por una comisión⁸⁵. Sostenemos lo anterior en virtud de lo preceptuado por el artículo 21 de la LOCCN, que señala que toda

⁸⁴ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 494.

⁸⁵ Excepcionalmente puede omitirse dicha etapa en dos casos:

iniciativa legal que se halle en primer o segundo trámite constitucional y las observaciones del Presidente de la República a un proyecto aprobado por el Congreso, deberán ser informados por la respectiva comisión permanente.

Dicha obligación también es consignada en los reglamentos camerales en los artículos 36 inciso 1° RS y 14 inciso 1° RCD. Estos disponen que toda iniciativa legal sometida a la consideración de dichas corporaciones deberá ser informado por la comisión competente o respectiva.

En este punto la normativa reglamentaria es técnicamente más correcta que lo que preceptúa el artículo 21 de la LOCCN, ya que los reglamentos en su nomenclatura hablan de la “comisión competente”, y por su parte la ley orgánica establece que dicha labor recae en “...la comisión permanente respectiva...”, con lo que se daría la idea de que siempre debe informar una comisión permanente, en circunstancias de que podemos encontrar situaciones, contempladas en el propio cuerpo legal, en que dichos órganos no intervienen⁸⁶.

Una comisión debe evacuar su informe en el plazo que señale su respectivo reglamento. En el Senado se establece que si transcurrido el plazo de dos años sin que una comisión informe sobre una iniciativa de ley, el secretario podrá solicitar el archivo a la sala (artículo 36 bis inciso 2° RS). Aquí como claramente se observa la única sanción es el archivo del proyecto. En la Cámara de Diputados el plazo para realizar este cometido es

a) Si para ello concurre la unanimidad de los parlamentarios presentes en la Sala. La situación planteada se manifiesta de diferente forma en el Senado y en la Cámara de Diputados. En la Cámara, su Presidente a petición de un diputado, formulada en el período de incidentes, puede solicitar dicho acuerdo para la omisión del informe respectivo siempre que se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora (artículo 118 inciso 2° RCD).

En el Senado, por su parte, es menester que una resolución en tal sentido se adopte durante la primera hora de una sesión ordinaria o extraordinaria y sin segunda discusión (artículo 36 inciso 4° RS). Sin embargo la exención del primer informe no implica la omisión del segundo.

b) Tampoco procede el informe de comisión cuando el proyecto esté calificado con urgencia de discusión inmediata, a menos que la cámara lo exija.

Una contraexcepción a las excepciones planteadas lo constituye el hecho que siempre deben ser objeto de informe los asuntos, que según la LOCCN, corresponde conocer a la Comisión de Hacienda. BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página. 491.

⁸⁶ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página. 491. En efecto, la corporación puede someter el examen de un proyecto a otro tipo de comisión (especial o unida) e incluso, hay casos en que el asunto debe ser necesariamente informado por una comisión mixta y no una comisión permanente. Por todo lo anterior, dirá Parada, es mucho más adecuada la terminología empleada por los reglamentos que se refieren a la comisión “competente o respectiva” comprendiendo las más diversas hipótesis que pueden tener lugar respecto de la determinación de a quién corresponde informar una iniciativa legal.

susceptible de ser prorrogado y llegado el día de su vencimiento y sin que se haya llevado a cabo el informe, procederá la clausura del debate.

Los informes de comisión pueden ser de dos tipos; el primer y el segundo informe. El primer informe es “aquel que emite una comisión legislativa, inmediatamente después que se da cuenta de un proyecto de ley a la sala y éste le es remitido”⁸⁷. Este primer pronunciamiento es la base sobre la cual se desarrolla la discusión general en la sala.

El segundo informe es “aquel que tiene lugar una vez que la iniciativa legal se aprueba en general por la sala con indicaciones, sirviendo su contenido como base a la discusión particular”⁸⁸.

La regulación reglamentaria varía según la rama del Congreso que analicemos, es así como la normativa de la Cámara de Diputados es mucho más exhaustiva que la del Senado, estableciendo, por ejemplo, requisitos expresos tanto para el primer como para el segundo informe.

Se ha señalado que el éxito (su aprobación) de los informes en sala refleja la influencia de las comisiones en el Senado o, por lo menos, la influencia de los miembros de las comisiones en su calidad de especialistas dentro del partido respectivo⁸⁹.

Ahora bien, ¿por qué motivos se podría rechazar un informe de comisión en sala, suponiendo que estos, al decir de algunos, constituyen el trabajo “técnico” propiamente tal que se realiza al interior del Parlamento?. En primer lugar podemos observar que el hecho de que se dicten órdenes de partido es algo gravitante, de esta forma una vez evacuado el informe de comisión se puede ordenar rechazarlo, o que se cambie la postura con respecto a dicho informe.

En todo caso y según lo recogido en entrevistas, al interior del Parlamento las órdenes de partido se dirigen más bien a la aprobación de la idea de legislar un determinado asunto en la sala y para la discusión en general al interior de la comisión. Escapando de ellas lo referente a la discusión particular. Pese a ello es notorio que en determinados

⁸⁷ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 494.

⁸⁸ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 494.

⁸⁹ AGOR, *op. cit.*, página 64.

asuntos de relevancia política y económica, la intervención del partido se extiende incluso en la comisión, ya sea de una forma expresa o tácita.

Una vez realizado el trabajo de la comisión se informa de éste en la sala. Tanto en el Senado como en la Cámara se permite que uno de los miembros de comisión haga de portavoz o vocero de ésta en la lectura del informe. De ello se debe dejar constancia en el respectivo informe (artículos 40 RS y 263 inciso 3º RCD). Suele realizar esta labor el presidente de la comisión, aunque no necesariamente, pudiendo conceder esta tribuna a otro miembro de la comisión⁹⁰.

Otro punto a considerar en este tema es la redacción de los informes de la comisión. Respecto de ellos se plantean controversias promovidas por la interacción de dos factores. En primer lugar la práctica muestra que los diputados que dan cuenta del informe en la sala no disponen de éstos en un plazo razonable a objeto de poder estudiarlos y defenderlos adecuadamente, pues en algunos casos se reciben para tales fines, sólo horas antes de su presentación ante la Cámara. Para solucionar tal situación su elaboración debiera realizarse en un menor tiempo. En un segundo aspecto la anterior situación trae como contrapartida que el informe al ser elaborado en un menor tiempo a la vez tendría como consecuencia el ser de menor calidad. Ante lo cual observamos que tal situación debe superarse con la adopción de medidas de fondo, tales como la instauración del personal adecuado en calidad y en cantidad para realizar de manera óptima este cometido.

Por último hagamos referencia, brevemente, a los llamados “informes de minoría” y su realidad al interior de nuestro Parlamento. Estos informes son documentos escritos en el que se consignan las opiniones minoritarias dentro del debate de la comisión y que pueden servir como medios efectivos para proporcionar información adicional a la que entrega el informe a la discusión en la sala. A través de ellos la discusión cuenta con otras opciones al consenso logrado en la comisión⁹¹.

⁹⁰ Ver lo referente al análisis de la base de poder de recompensa y castigo.

⁹¹ Strøm señala que si los informes de minoría, como ocurre en Suecia por ejemplo, tienen la misma forma o estructura que un informe de comisión pudiendo potencialmente por tal hecho sustituirlos en caso de que así

Se ha señalado que el aceptar los informes minoritarios en detrimento del informe acordado en la comisión, es un escenario poco probable de ocurrir, ya que implicaría romper con la disciplina del partido, lo cual no es frecuente. Pese a ello este instrumento en vistas al rol representativo del Parlamento y sus parlamentarios, entrega una opción que, si bien pueda carecer de importancia práctica, permite a el o los parlamentarios que no están de acuerdo, plantear con fundamento y con la misma forma y rigurosidad de un informe su punto de vista. Esto enriquece el debate y coloca en una situación de defensa a los intereses de los electores que no se vean beneficiados ni representados necesariamente por la opción aprobada.

En nuestro Parlamento sólo en el RS se regula brevemente esta institución. El artículo 40 del RS el que establece que “sin embargo, los senadores, que no se conformen con la opinión de la mayoría, podrán presentar, por separado su informe particular”.

Respecto de la anterior norma, relativa a la facultad de los senadores de presentar informes de minoría en la práctica del Congreso Nacional no ha tenido consecuencias, ya que en sala, tanto en la discusión general como particular, sólo se debate y posteriormente resuelve el proyecto que se contiene en el informe de la respectiva comisión y no sobre otros que pudieran presentarse.

Por su parte la Cámara de Diputados tiene un régimen diferente, ya que en ella los diputados no pueden emitir informes de minoría y en caso de haber opiniones discordantes con lo generado por el consenso, dichas opiniones también se incluyen dentro del informe respectivo y deberán ser dadas a conocer por el diputado encargado de la presentación del informe.

Herbert Döring, haciendo referencia a los informes de minoría en los parlamentos de algunos países europeos, plantea una clasificación de tres categorías en relación al tema, (1) aquellos países en donde existe el derecho indiscutible para presentar informes minoritarios, (2) países donde el derecho para presentar tales informes existe, pero su

lo aprobese la sala, entonces se crea para los miembros de la minoría en la comisión un incentivo para la especialización y el serio tratamiento de los asuntos al interior de la comisión. STRØM, *op. cit.*, página 45.

práctica es incierta o está restringida por ciertas limitaciones específicas del país y (3) países donde tal derecho no existe⁹².

El anterior modelo contrastado con nuestra realidad, da como un posible resultado que por una parte en el Senado de Chile se da una situación que podríamos encasillar en el número 1 de la clasificación de Döring, o sea claramente hay un derecho para presentar informes minoritarios.

Respecto de la Cámara la clasificación varía, ya que como vimos en ella no se da la posibilidad de hacer tal presentación con lo que nos encontraríamos dentro de los supuestos del número 3.

⁹² STRØM, *op. cit.*, páginas 44 y 45.

TITULO IV
COMISIONES MIXTAS

§14. Definición

Podemos definir las comisiones mixtas como una modalidad de trabajo en comisión, integrada en igual número de diputados y senadores, con el objeto de proponer fórmulas de acuerdo a las discrepancias suscitadas entre ambas ramas del Congreso Nacional dentro del proceso legislativo, respecto del texto final de una iniciativa legal.

§15 Regulación Jurídica

La regulación jurídica de esta modalidad de trabajo en comisión la encontramos en los artículos 67 y 68 de nuestra Constitución Política, en el artículo 20 de la LOCCN, las normas reglamentarias que acuerdan sus integrantes, y en lo no previsto, por lo señalado por el reglamento del Senado⁹³.

Nuestra Constitución prevé en sus artículos 67 y 68, un sistema que a través de la formación de una comisión denominada “mixta”, integrada por senadores y diputados, busca proponer la forma y el modo de resolver tales dificultades.

Las comisiones mixtas se constituyen en el caso de que un proyecto de ley sea desechado en su totalidad por la Cámara revisora o cuando exista un rechazo de las enmiendas o adiciones propuestas por la Cámara revisora por parte de la corporación de origen.

Algunos autores, como Fernando Parada, incluyen dentro de las comisiones mixtas la hipótesis reglamentaria que establece el artículo 28 del RS, esto es, el establecimiento de comisiones a petición del Senado para el estudio de asuntos, que según su concepto, lo hagan necesario.

⁹³ Esto último, era una práctica parlamentaria antigua, que no tenía consagración legal ni reglamentaria. De hecho se incorporó a la normativa del Senado sólo en la modificación del Reglamento del Senado de 1993.

Según nuestro parecer esta hipótesis no es o no constituye propiamente tal una comisión mixta, ya que la redacción de la norma en tal caso no se enmarcaría necesariamente dentro del procedimiento legislativo, ya que la expresión “asuntos que, en su concepto, lo hagan necesario” podría aplicarse a casos fuera de dicha esfera. Creemos que es más propia y correcta la expresión para este caso de “comisiones bicamerales”, que para la misma hipótesis señala el artículo 229 del RCD, en el que se diferencian claramente el objetivo de ambas; las mixtas señaladas y teniendo como fuente la Constitución a propósito de desacuerdos de las Cámaras en el proceso legislativo en el texto final de la ley, y por su parte las comisiones bicamerales, para el estudio en conjunto de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional.

Desde otro punto de vista algunos autores clasifican las comisiones mixtas en dos tipos; unas con carácter ordinario, que corresponden a las contempladas en la Constitución, y otras de naturaleza especial, como es la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos⁹⁴, que trataremos a propósito de la comisiones parlamentarias con función financiera.

§16. Nombramiento miembros comisión y presidencia

En cuanto a su composición señalemos que las comisiones mixtas se integran por igual número de diputados y senadores, estableciendo el artículo 20 de la LOCCN que ésta será presidida por un senador⁹⁵.

Los senadores y diputados integrantes de una comisión mixta se designan según el procedimiento reglamentario de la corporación a que pertenezcan. Respecto de su número,

⁹⁴ Esta comisión originalmente fue concedida como una comisión especial, pero por Ley N° 19.875, se le constituyó como permanente por el especial servicio que brinda además de una serie de otras facultades que por igual ley se le concedieron y que analizaremos en la parte pertinente de su estudio.

⁹⁵ Realmente respecto de este punto en derecho no se entiende por qué el Senado goza de una preeminencia por sobre la cámara, ya que según lo señalado por la propia ley orgánica del Parlamento, tanto los diputados como los senadores gozan de iguales derechos y deberes, ante lo cual entregando la presidencia a un senador la propia ley rompería la igualdad que ha buscado mantener. Si bien es cierto que por un asunto de tradición el senado de la República goza de mayor prestigio en nuestro país y que ello podría haber llevado al legislador a adoptar tal decisión, creemos que tal discriminación no corresponde, ya que la Cámara también tendría sus argumentos para poder ostentar tal primacía al interior de la comisión mixta, como por ejemplo la de ser la cámara representante de la población y depositaría por excelencia de la soberanía popular.

tanto la Constitución como la LOCCN se mantienen silentes, siendo el RS el que integrando este vacío, señala que se conformarán por cinco senadores y cinco diputados (artículo 44 RS)⁹⁶. Al interior de la Cámara de Diputados, si bien no hay norma explícita, la práctica señala que se eligen por la sala previa propuesta de la mesa, mientras que en el Senado forman parte de dicha comisión, los senadores de la comisión que estudió o informó el proyecto⁹⁷.

Ahora bien una vez designado los miembros, podría pensarse que ellos se mantendrán hasta el final del cometido, situación que no ocurre necesariamente, ya que su permanencia al interior de la comisión, a lo menos reglamentariamente, puede estar sujeta a modificaciones, ya que según lo indica el RS en relación a éstas comisiones, también es posible el reemplazo de sus miembros. El artículo 52 señala que la sustitución de los integrantes se hará según lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras, pero no señala como debe llevarse a la práctica. De hecho esto tiene lugar por acuerdo de la sala.

§17. Funcionamiento interno

Respecto de los quórum, la comisión mixta para sesionar requiere de la mayoría de los miembros de cada corporación que lo integran. En cuanto al quórum de aprobación de acuerdos la LOCCN no lo señala en su artículo 20. Por su parte el artículo 229 inciso final del RCD en materia de adopción de acuerdos se remite a lo establecido en el artículo 20 de la LOCCN, pero como ya vimos dicha norma nada dice en relación al tema, con lo cual existiría un vacío. Alguien, en todo caso, podría señalar que tal vacío en el reglamento de la Cámara de Diputados o en la LOCCN no existiría, ya que siempre estarían las normas que de consuno puedan acordar ambas Cámaras, pero dicha posibilidad no es aplicable a los

⁹⁶ Tal situación se aplica sólo al Senado pues la Cámara de Diputados tiene un vacío en esta materia. Pese a ello la práctica de la Cámara es aplicar la norma del RS.

⁹⁷ Si la iniciativa hubiere sido informada por dos o más comisiones, la representación de la cámara recaerá en aquellos que designe la unanimidad de los comités. Si no hay acuerdo, el Presidente de la corporación debe proponer una fórmula de integración sin discusión. Si aquel nada propone o si hay oposición, elegirá la sala por voto acumulativo.

quórum de acuerdo, precisamente por la redacción del inciso final del artículo 229 del RCD que entrega tal materia exclusivamente a la LOCCN.

Para integrar dicho vacío aparece la norma reglamentaria del Senado que señala que el quórum de acuerdo es mayoría absoluta de sus miembros, lo que se ve respaldado por la práctica al interior del Parlamento.

En materia de votaciones de las proposiciones de las comisiones mixtas, a fin de hacer más efectivo el trámite obligatorio de comisión mixta dispuesta por el artículo 67 de la Constitución, la LOCCN no autoriza que se formulen indicaciones a las proposiciones que provengan de esta clase de comisiones. Con esto se busca resguardar a esta instancia como expresión del consenso reinante entre sus miembros. Es decir que por muchas que sean las propuestas, éstas no podrán dividirse y la votación se hará de una sola vez⁹⁸.

§18. Informe de comisión

El trabajo de esta comisión al igual que el realizado por cualquier otra debe expresarse en un informe. El artículo 50 del RS señala que las comisiones mixtas deberán evacuar sus informes en el plazo de quince días, contados desde su constitución, a menos que por los dos tercios de sus miembros se acuerde prorrogarlo, salvo que el Presidente de la República establezca alguna urgencia. Respecto de este tema, la LOCCN señala que el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o todos sus trámites. Esto ha llevado a sostener a algunos que como la urgencia también se hace extensiva a la etapa de comisión mixta, entonces consideren a esta instancia como un trámite legislativo. De hecho el artículo 26 de la LOCCN señala que “se entenderá hecha presente la urgencia y su calificación respecto de las dos Cámaras, cuando el proyecto respectivo se encuentre en “trámite de comisión mixta”. Con esto

⁹⁸ Se ha presentado algún problema a la hora de determinar qué es lo que ocurre cuando entre las proposiciones de la comisión mixta a votar hay algunas que son propias de ley común y otras de normas con quórum especial. Con respecto a la interrogante, se ha adoptado el criterio de que el quórum de votación lo determinan las normas que precisan de mayorías especiales, por cuanto la votación como señalamos no puede dividirse. Así el pronunciamiento de la sala requiere de un quórum más alto.

quedaría claro que según la ley se constituye la instancia de comisión mixta como un trámite. Entendemos por trámite legislativo, “al pronunciamiento emitido por cada una de las Cámaras del Congreso Nacional en el conocimiento (discusión y votación) de un proyecto de ley, considerándose distintos quórum de votación”⁹⁹.

Ante lo señalado observamos que la comisión mixta, como una modalidad de trabajo en comisión, no calza en estricto rigor con la definición aportada de trámite legislativo, ya que en ella no hay un pronunciamiento de las ramas del Congreso, sino más bien la proposición de bases para superar las discordias entre ambos cuerpos.

Como señalamos el trabajo de la comisión se plasma en un informe que debe señalar la forma y el modo de superar las diferencias y que se someterá a la consideración de éstas. Este informe debe contener a lo menos, el texto inicial del proyecto de ley, el análisis comparado de las diferencias entre ambas cámaras y, si se llega a un acuerdo en ella, la forma y modo de resolver las dificultades producidas. El que cuente con estos puntos es fundamental para el objetivo con el cual fueron creadas dichas comisiones, ya que se han visto informes donde por no ser lo suficientemente claros en dichos puntos, implica que la Cámara correspondiente deba volver a estudiar la totalidad de los antecedentes del proyecto de ley de que se trate más los respectivos informes. Estos informes son de carácter no vinculante y se someten a la aprobación de las Cámaras, en ellos se contienen los acuerdos obtenidos al interior de la comisión, tendientes a superar el conflicto producido¹⁰⁰.

⁹⁹ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 460.

¹⁰⁰ OBANDO, *El papel de las comisiones mixtas en el procedimiento legislativo*, Revista de Derecho UCV XIV, Valparaíso, 1992, páginas 357 y 358.

TITULO V
COMISIONES UNIDAS

§19. Regulación Jurídica

Estas comisiones tienen como fuente el artículo 18 de la LOCCN, que establece que las Cámaras pueden encargar el examen de una iniciativa legal a dos o más comisiones unidas.

§20. Nombramiento miembros comisión y presidencia

Las comisiones unidas están formadas por los integrantes de dos o más comisiones permanentes de la Cámara respectiva.

Respecto de la presidencia de la comisión, el RCD establece un sistema particular. De este modo según lo señalado en el artículo 228, la presidirá por derecho propio, el titular de alguna de las comisiones que la integran, según el orden de precedencia del artículo 213 (donde se señala en orden a las comisiones permanentes de la Cámara), y en su ausencia aplicando la regla del artículo 232, es decir, preside el último diputado que hubiere ejercido tal cargo. Ahora bien, si este no existe, preside el diputado que lo hubiere sido por más períodos, y en igualdad de condiciones, se aplica la regla de la precedencia alfabética.

Al igual que en la Cámara, en el Senado presidirá la comisión unida, el Presidente de la comisión permanente que la integra según el orden de precedencia establecido en los reglamentos, salvo, que si una de las comisiones miembro es la de Régimen Interior, entonces ejercerá dicha función el Presidente de la corporación¹⁰¹.

¹⁰¹ Este tipo de comisiones se encuentra presente en ambas cámaras. Algunos ejemplos de ellas en la Cámara de Diputados son: Comisión Unida de Constitución, legislación y justicia y de Familia sobre el proyecto de ley que establece una nueva ley de matrimonio civil. Comisión Unida de Educación, cultura, deportes y recreación y de Hacienda sobre proyecto de ley de reprogramación de deudas provenientes de crédito universitario de Educación Superior. Comisión Unida de Constitución, legislación y justicia y de Economía, fomento y desarrollo sobre proyecto que crea el Tribunal de defensa de la libre competencia. Por su parte el Senado también ha constituido las propias, a saber: Comisión Unida de Constitución, legislación, justicia y reglamento y de Defensa Nacional sobre proyecto que crea unidad de análisis financiero y modifica el Código

§21. Funcionamiento interno

La finalidad que cumplen radica en informar acerca de proyectos de ley que por su complejidad y configuración se relacionen directamente con las competencias de más de una comisión, y que a solicitud de la respectiva corporación se estime conveniente un tratamiento en conjunto por las comisiones relacionadas. Su trabajo, al igual que en otros casos, tiene un plazo para llevarse a cabo y que será determinado por la sala.

El trabajo de estas comisiones se explica tanto por la complejidad de las materias como por su configuración multifacética, que requiere de un trabajo conjunto, que integre diversos temas que se relacionan con las competencias particulares de tales comisiones, dándole así a su tratamiento un carácter globalizante e integral¹⁰².

A nivel reglamentario hay un desarrollo mayor de la normativa en el RCD que en el RS, limitándose este último a establecer la posibilidad de su designación, quórum de sesión y aplicación supletoria de las normas de las sesiones de la sala.

En las Cortes Generales españolas, y más precisamente en el Reglamento del Senado, se contemplan las comisiones unidas, denominadas “comisiones conjuntas”. Éstas comisiones sirven para conocer de los asuntos en que existieren dos o más comisiones competentes, constituyéndose con miembros de éstas últimas, designados proporcionalmente a la importancia numérica de los grupos parlamentarios. En la práctica, pese a su consagración, su uso y utilización es inusual¹⁰³.

§22. Informe de comisión

No reviste ninguna particularidad y se rige por las normas generales.

Penal en materia de lavado de dinero. Comisión Unida de Agricultura y de Medio ambiente y bienes nacionales sobre proyecto que crea la Subsecretaría Forestal y Servicio Nacional Forestal.

¹⁰² BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 455.

¹⁰³ SANTAOLALLA, *op. cit.*, página 181.

TITULO V
COMISIONES LEGISLATIVAS ESPECIALES

§23. Regulación Legal

Son aquellas que se constituyen con “el objeto específico de informar a la corporación acerca de un proyecto de ley o de un asunto de interés nacional determinado por la Cámara respectiva”¹⁰⁴.

Es la LOCCN la que en su artículo 18 establece que las Cámaras pueden nombrar comisiones especiales para el examen de un proyecto de ley determinado. En materia reglamentaria nos encontramos que este tipo de comisiones se regulan en los artículos 28 del RS y 229 del RCD.

Estas comisiones tienen su razón de ser en que muchas veces los proyectos que se someten a la consideración de las ramas del Congreso por su naturaleza, complejidad o amplitud, no agotan su estudio en una de las comisiones permanentes, recurriendo así a un organismo distinto que se preocupe en particular de la materia a legislar, y que tendrá un carácter de temporal, ya que una vez que ha cumplido con su finalidad desaparecerá.

En cuanto a su trabajo, éstas desarrollan una dinámica similar a la propia de las comisiones permanentes, solo con la diferencia de que tienen un carácter temporal.

§24. Nombramiento miembros comisión y presidencia

Respecto de el número de integrantes la situación varía según la Cámara de que se trate, así en el Senado se señala que dichas comisiones se integran por cinco senadores. En la Cámara se integran con un número de diputados, generalmente variable, que acuerde la corporación. En materia de presidencia se siguen las reglas generales.

¹⁰⁴ Existen otros tipos de comisiones especiales no legislativas, que son las comisiones especiales de investigación y las comisiones del juicio constitucional, que con posterioridad tendremos oportunidad de analizar más detalladamente.

§25. Funcionamiento interno

En cuanto a su esfera de acción y el plazo en que debe evacuar su informe, dichos elementos serán determinados por la sala. Para poder sesionar se requiere de un quórum de mayoría absoluta de sus miembros ¹⁰⁵.

Algunos ejemplos de comisiones especiales son: Comisión especial para el desarrollo del Turismo, Comisión especial sobre seguridad ciudadana, Comisión especial Cuerpo de Bomberos de Chile, Comisión especial de la pequeña y mediana empresa, Comisión especial sobre zonas extremas del país, Comisión especial que establece beneficios para los discapacitados, Comisión especial de Drogas, Comisión especial de la situación tributaria de la minería privada y Comisión especial de la Juventud ¹⁰⁶.

En virtud de los ejemplos citados, se observa que en la práctica, las comisiones legislativas especiales en nuestro Parlamento son usadas para distintas finalidades, tales como recopilar antecedentes para el estudio legislativo, la fiscalización del accionar del Gobierno o para investigar asuntos de relevancia pública, lo que lleva a no marcar sus límites de acción, constituyéndose como una institución difusa que sirve las mismas funciones que podrían realizarse en las comisiones legislativas permanentes y en las especiales de investigación.

A nivel comparado encontramos un gran desarrollo de esta modalidad de trabajo en comisión, adquiriendo en algunos sistemas gran importancia como veremos a continuación.

En Inglaterra los denominados “*Select Committees*” de la Cámara de los Comunes tienen por objeto el examinar los gastos, la administración y la política de los principales ministerios del Gobierno y de otros entes públicos¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sin embargo en el caso de la Cámara de Diputados este quórum puede fijarlo la sala en cada caso, salvo que los órganos especiales tengan igual número de miembros que las permanentes, es decir, trece diputados, en cuyo caso si no se establece otra regla al respecto, deberán sesionar con cuatro de sus integrantes (artículo 229 RCD).

¹⁰⁶ Fuente, sitio web de la Cámara de Diputados de Chile (www.camara.cl).

¹⁰⁷ NORTON , *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament*, en LONGELY y DAVIDSON (Editores.), *op. cit.*, página 146.

Las comisiones son nombradas por la Cámara y se encuentran subordinadas a ellas, y es la propia Cámara la que les entrega los poderes o facultades suficientes para llevar adelante sus cometidos.

A partir de la década de 1980 se produce un cambio y se conforman catorce comisiones especiales con competencias definidas (*Departmental Select Committees*), y que tienen un carácter de permanente, ya que tanto su existencia como la designación de sus miembros dura todo el período parlamentario¹⁰⁸.

Lo anterior ha llevado a que éstas comisiones se especialicen en las materias de su competencia, pasando de un debate de carácter general, como se da en el Pleno, a un escrutinio más riguroso al interior de la comisión.

Junto con su existencia y la permanencia de sus miembros de manera estable, estas comisiones se caracterizan por contar con un reducido número de miembros, lo cual ha permitido un trabajo más personal y fluido en comparación de las comisiones permanentes que cuentan con un número mayor de miembros.

Estas características de las comisiones especiales en Inglaterra potencian dos importantes funciones; la función legislativa y la función de control. Respecto de la segunda, la doctrina está conteste que gracias a su presencia se ha mejorado el flujo de información desde el Gobierno y esto ha producido debates mejor informados tanto dentro como fuera del Parlamento¹⁰⁹.

Además se erigen como centros de decisión en los que los parlamentarios tienen interés de participar, pues ven la posibilidad de darse a conocer con mayor libertad y autonomía.

En Estados Unidos, la posibilidad de constituir comisiones especiales se encuentra presente en ambas cámaras, para estudiar problemas o cuestiones determinadas. El tamaño y duración de las mismas se fija por lo general en las disposiciones que las crean.

¹⁰⁸ NORTON, *op. cit.*, página 146.

¹⁰⁹ BRONFMAN, *A función de control o Parlamento de Galicia*, Universidade Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 2003, página 123.

En este caso pese a su limitación temporal y su eminente carácter provisional, ha habido algunas de ellas que se han caracterizado por mantenerse permanentemente a lo largo de varios períodos legislativos. Un ejemplo de tal situación es la de el *Select Committee on Intelligence* de ambas Cámaras, que a diferencia de otras comisiones especiales, estudian e informan legislación a los Plenos. Tales comisiones recibieron la calificación de especiales debido a la especificidad de su campo de estudio, pero que en definitiva son comisiones de carácter permanente en todo, menos en el nombre.

Tanto en Alemania como en España existe la posibilidad de constituir comisiones especiales para el estudio de determinados asuntos. Particularmente en Alemania se señala que la institución usualmente no es utilizada por el Bundestag.

§26. Informe de comisión

No tienen ninguna particularidad y se siguen por las reglas generales.

CAPITULO III
LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON
PROPÓSITO FINANCIERO EN EL CONGRESO NACIONAL

Dentro de las clasificaciones planteadas para el análisis se encuentra la de las comisiones con propósito financiero. Este importante grupo de comisiones siempre han gozado de gran importancia debido a la centralidad que representan para la vida nacional los temas que están bajo su competencia. Dentro de esta clasificación estudiaremos dos comisiones en particular, la Comisión de Hacienda de ambas Cámaras y la Comisión Mixta Permanente de Presupuesto.

TITULO VI
COMISION DE HACIENDA

§27. Enunciación

Como ya habíamos enunciado en páginas anteriores de este trabajo, específicamente en lo relativo a la clasificación de las comisiones, la Comisión de Hacienda si bien es una comisión con propósito legislativo, por su función correspondería más bien a una comisión con propósito financiero.

Esta comisión goza de gran importancia. Como muestra de ésta a lo largo de la historia observemos la experiencia recogida por Weston Agor, en su ya citado estudio de los años 70 sobre el Senado Chileno. Él, una vez recabada la información tanto de parte de los propios senadores como de funcionarios de las comisiones, destacó a la Comisión de Hacienda en primer lugar respecto de las comisiones principales del Senado¹¹⁰.

¹¹⁰ AGOR, *op. cit.*, páginas 80 y 81.

§28. Regulación legal y reglamentaria

La Comisión de Hacienda tiene su fuente legal de más alto rango en la LOCCN, que establece que cada una de las cámaras debe tener una Comisión de Hacienda. Le encarga como función principal el informe sobre los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas (artículo 17 inciso 2° de la LOCCN).

§29. Nombramiento miembros comisión y presidencia

En este punto se aplica lo señalado para las comisiones legislativa permanentes. Lo distintivo de ésta comisión es que tanto a nivel del Senado como de la Cámara de Diputados goza de gran importancia, llegando a ellas muchas veces los parlamentarios con una mayor pericia y conocimientos en materias de índole financiero¹¹¹.

§30. Funcionamiento interno

La Comisión de Hacienda muchas veces en el cumplimiento de su cometido, recibe de otras comisiones para su informe, normas con incidencia presupuestarias. Ante tal función, constituye una verdadera tentación el salirse del ámbito presupuestario y financiero para entrar a calificar el fondo del proyecto, lo que claramente excedería la competencia de ésta comisión. Es por ello que el artículo 6° del RS señala que cuando se envíe un asunto a la Comisión de Hacienda, para el sólo efecto de que se pronuncie sobre la incidencia presupuestaria, aquella debe circunscribir su estudio e informar solamente a las disposiciones que digan relación con tal incidencia.

¹¹¹ La actual conformación de la Comisión de Hacienda del Senado denota las características señaladas, ya que sus cinco miembros son profesionales vinculados al área económica a lo que se le suma una gran trayectoria como expertos en la materia de sus respectivos partidos políticos. Fuente sitio web del Senado (www.senado.cl).

Una regulación mucho más acuciosa la encontramos en el RCD, conforme a la gran importancia que a esta comisión se le atribuye en la estructura legislativa de la Cámara de Diputados. Algunos autores incluso han llegado a considerar como exorbitantes la esfera de atribuciones que el RCD le entrega.

Así podemos observar que éste órgano debe pronunciarse sobre diversos proyectos, entre ellos podemos señalar:

- a) Aquellos que le corresponden por ser de su competencia exclusiva, es decir aquellos que traten de materias presupuestarias y financieras.
- b) Aquellos que sean de competencia de otras comisiones legislativas, y que contengan normas que incidan en aspectos presupuestarios o financieros del Estado, sus organismos o empresas.

Ahora bien, quien determina qué disposiciones deben ser conocidas por la Comisión de Hacienda, es el Presidente de la comisión respectiva en el momento del primer informe (artículo 237 n° 15 RCD). De una forma similar a lo tratado respecto de este ente en el Senado, se toca el tema del límite de la intervención de la comisión, en el sentido de que su informe sólo podrá referirse a las disposiciones que incidan en las materias presupuestarias y financieras.

- c) En un tercer punto y aún pudiendo parecer excesivo, el RCD nos señala que la Comisión de Hacienda podrá conocer de otras materias, cuando por cualquier causa determinados asuntos no hayan sido informados por las comisiones legislativas competentes. De hecho esta atribución reglamentaria parecería chocar con lo prescrito en la LOCCN, ya que ésta autoriza solamente al reglamento a fijar el número de las comisiones permanentes, con lo cual el establecer atribuciones más allá de las señaladas en ella lo contrariaría. Todo esto más aún cuando es la propia LOCCN la que establece la existencia y competencia de las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras. Así el Reglamento al ir en contra de la LOCCN,

consecuencialmente también lo irá respecto de la Constitución¹¹². En todo caso respecto de esta última competencia, la Comisión de Hacienda sólo podrá asumir en la medida que no evacuen sus informes las otras comisiones dentro de los plazos que se le fijen por el reglamento al tratarse de iniciativas calificadas con algún tipo de urgencia y que incidan en materias presupuestarias o financieras del Estado¹¹³.

§31. Informe de comisión

En materia reglamentaria, el RS señala en el artículo 27 reiterando lo prescrito por la LOCCN, que el informe debe indicar la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país¹¹⁴.

Mientras no se evacue el referido informe de la comisión, en un asunto que es tratado por ella, no se podrá seguir su tramitación ni aún por acuerdo unánime de la sala. Habrá lugar a un segundo informe de Comisión de Hacienda, cuando la comisión informante en la discusión particular haya modificado las normas que tengan incidencia en materia presupuestaria y financieras del Estado, de sus organismos o empresas.

TITULO VII COMISION MIXTA DE PRESUPUESTO

§32. Regulación legal y reglamentaria

A continuación nos haremos cargo de la comisión mixta de presupuesto, que por Ley 19.875 adquiere el carácter de permanente, y que por su particular naturaleza requiere de un análisis singular.

¹¹² BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 452.

¹¹³ *Ibidem*, página 453

¹¹⁴ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 451.

Esta comisión tiene su razón de ser dentro de la tramitación de la Ley de Presupuestos que cada año ingresa al Congreso Nacional para su discusión y posterior aprobación. La creación de esta comisión mixta extraordinaria tiene su fuente en la LOCCN, más precisamente en su artículo 19.

§33. Nombramiento miembros comisión y presidencia

La Comisión Mixta Permanente de Presupuesto está integrada por igual número de diputados y senadores, incluidos necesariamente dentro de estos, los miembros de la Comisión de Hacienda de ambas corporaciones. Respecto del número total de los integrantes de la comisión el artículo 207 del RS señala que se integrará por 26 miembros, 13 senadores (5 miembros de la comisión de hacienda más 8 miembros elegidos por el Senado) y de 13 diputados.

Esta comisión debe constituirse antes del término de la legislatura ordinaria (18 de septiembre de cada año).

Respecto de la estabilidad de los miembros de dichas comisiones, si bien no hay reglamentación al respecto, la práctica al interior de las Cámaras permite el reemplazo de los parlamentarios miembros por orden o autorización de los comités respectivos, con información de la mesa de la corporación que se trate¹¹⁵. En este caso a diferencia de lo que ocurre con las otras comisiones permanentes no se requiere la intervención de los secretarios de la corporación en dicha decisión.

Al examinar esta comisión, nuevamente nos encontramos con una superposición de importancia del Senado por sobre la Cámara de Diputados, ya que al igual que en las comisiones mixtas ordinarias, la presidencia le corresponde a un senador.

¹¹⁵ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 463.

§34. Funcionamiento interno

El analizar esta comisión nos dará elementos nuevos para nuestro trabajo, ya que en ella la modalidad de desarrollo de su labor se da a través de la figura de las subcomisiones, que para las otras modalidades de comisión se prevén pero en una forma facultativa y con poca aplicación práctica.

Las subcomisiones son órganos internos de las comisiones, integrados por los mismos miembros de la comisión pero en menor número. En el caso específico de la Comisión Mixta de Presupuesto éstas pretenden cubrir, agrupadas por materias, las diversas partidas de la iniciativa sobre presupuesto¹¹⁶. En todo caso en la ley se establece cierta flexibilidad respecto de la determinación de las subcomisiones a constituir, a fin de permitir su adecuación a las diferentes partidas de la iniciativa presidencial en materia de presupuestos, dado que las áreas a que se refieren pueden variar de una año a otro¹¹⁷.

Al interior de las subcomisiones se puede observar un interesante trabajo técnico mas que político, ya que la discusión de las partidas del presupuesto nacional y su revisión requieren la dedicación de gran tiempo. Las subcomisiones no se conforman necesariamente siguiendo el esquema político que se da la interior de las cámaras, siendo presididas por distintos parlamentarios, que no son todos necesariamente senadores como podría pensarse en relación a las presidencias de las comisiones mixtas. De hecho de las cinco subcomisiones que se configuraron para la discusión del presupuesto del año 2003, tres de ellas estaban presididas por diputados y tan solo dos por senadores, con lo cual se demuestra un equilibrio entre ambas Cámaras.

¹¹⁶ Para la tramitación de la ley de presupuesto 19.842, la comisión especial mixta de presupuesto, estableció cinco subcomisiones las que son a saber: Primera subcomisión encargada de las partidas del tesoro público, Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción, de Hacienda y planificación y cooperación. La segunda subcomisión encargada del presupuesto de la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y de los Ministerios de Defensa, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno. La tercera subcomisión encargada del presupuesto del Poder Judicial, Ministerio Público y de los Ministerios de Relaciones exteriores, de Justicia, del Trabajo y Previsión social y el de Salud. La cuarta subcomisión encargada del presupuesto del Congreso Nacional y de los Ministerios del Interior, Educación, Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales. Por último la quinta subcomisión está encargada del presupuesto de los Ministerios de Minería y energía, de Agricultura, de Obras Públicas y de Transporte y telecomunicaciones.

¹¹⁷ BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página. 463.

A propósito de la tramitación de la Ley de Presupuestos, que como sabemos da origen a la creación de esta comisión, no podemos terminar este acápite sin señalar o poner de manifiesto claras limitaciones a la labor del Parlamento, y que demuestran su inferioridad respecto del Presidente de la República en nuestro sistema constitucional, ya que si bien el Parlamento al igual que el Presidente puede presentar indicaciones, sus proposiciones de enmienda sólo pueden tener por objeto reducir los gastos que contempla dicho proyecto, salvo que estén establecidos por ley general o especial en forma permanente y sin poder aumentar o disminuir la estimación de los ingresos (artículo 64 Constitución).

Como señalamos con fecha 7 de Mayo de 2003 se le dio por medio de una reforma de la LOCCN (Ley 19.875) el carácter de permanente a esta comisión. Tal carácter se estableció a objeto de hacer un seguimiento y fiscalización de la aplicación de la ley de presupuesto que la comisión y el Congreso han aprobado, asunto que en las democracias modernas es de un importante tenor, ya que asegura que los recursos destinados a una determinada área, se gasten en ella según lo determina la ley que los autoriza, pudiendo advertir así deficiencias que se produzcan en la consecución de estos objetivos.

La normativa señala respecto de ella que una vez concluida la labor que le corresponde a la Comisión Mixta de Presupuesto, ésta podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión que deba informar un nuevo proyecto de ley de presupuestos. Como se observa esta comisión asume la misión de hacer seguimiento de la ley, situación inusual en el sistema de comisiones chileno y que significa un gran avance en cuanto a la consolidación del Parlamento como fiscalizador del accionar del Gobierno.

La ley para lograr el cumplimiento de la misión que le encomienda a la comisión, la dota con poderes especiales tales como el solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo

de acuerdo a la ley, poner información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Además establece que para llevar adelante su misión contará con la colaboración de una unidad de asesoría presupuestaria.

Llama la atención la última parte de esta ley de artículo único que señala que en caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización. Pues siendo sensatos se nota claramente que el trabajo hecho por esta comisión mixta, ya sea de forma directa o indirecta implica una fiscalización de la labor del Gobierno, especialmente en las materias presupuestarias. Recordemos que esta comisión, fruto de su particular tarea y pese a lo que la ley señala, fiscaliza el accionar del Gobierno en cuanto a la ejecución y aplicación del proyecto de ley por ella aprobado. Esto trae como complicación, fundamentalmente, el hecho de que ésta al estar integrada por senadores, les permitiría a ellos, realizar actos de fiscalización que según nuestra Constitución son exclusivos de la Cámara de Diputados.

§35. Informe de comisión

Esta comisión debe evacuar su informe en un plazo máximo de cuarenta días, que se cuentan desde la presentación del proyecto respectivo al Congreso Nacional.

CAPITULO IV
LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS CON
PROPÓSITO DE GOBIERNO INTERNO EN EL CONGRESO NACIONAL

En este capítulo nos avocaremos al estudio de la clasificación de las comisiones en lo pertinente a las con propósito de gobierno interno. Dentro de esta clasificación encontramos en nuestro Congreso Nacional a la Comisión de Régimen Interno, que se encuentra presente tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

TITULO VIII
COMISION DE REGIMEN INTERNO

§36. Enunciación

Esta comisión corresponde al tipo de comisiones con propósito de gobierno interno que señalábamos en la clasificación enunciada en la primera parte de este tema. No debe confundirse con la Comisión de Gobierno Interior, que es también permanente, pero siendo sus competencias relacionadas con la labor que lleva adelante el ejecutivo en las distintas regiones del país.

La Comisión de Régimen Interno tiene por objeto la supervigilancia del orden administrativo e interno de la corporación y para ello tomará las medidas que estime convenientes para el mejor y más adecuado funcionamiento de éstas.

§37. Regulación reglamentaria

Su presencia se prevé dentro de las comisiones permanentes, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, pero será ésta última quien le de un tratamiento

destacado en su reglamento. De hecho el RS sólo la trata a propósito de las comisiones permanentes encargándole la supervigilancia del orden administrativo e interno de los servicios de la corporación, la administración del edificio y sus dependencias y las demás atribuciones que le confieran la ley y el reglamento.

§38. Nombramiento miembros comisión y presidencia

El RCD, como ya señalamos, da un tratamiento de especial importancia dentro de la orgánica del sistema de comisiones a la de Régimen Interno. Esta comisión se compone de 13 miembros que deberán ser jefes de comités parlamentarios, aplicándosele la posibilidad del reemplazo que señala el artículo 214 del RCD. Además se señala que por derecho propio lo integrarán los miembros de la mesa de la Cámara de Diputados y actuará como secretario el Secretario de la Cámara. Preside ésta comisión los Presidentes de las respectivas Cámaras.

§39. Funcionamiento interno

La comisión tiene como función adoptar todas las medidas que estime convenientes para la mejor y más adecuado funcionamiento de la Cámara, en el sentido más amplio posible (artículo 219 inciso 3º RCD). Además de ésta amplísima atribución que le otorga el reglamento, la Comisión de Régimen interno , posee otras atribuciones que a continuación detallamos:

1) Informar los proyectos de reglamentos de la Cámara o las modificaciones que a él se propongan. Ésta función parece de toda lógica, ya que al igual que las demás comisiones permanentes su ámbito de competencia está marcado por todo lo que se relacione con el gobierno o gestión interna de la Cámara, estando dentro de ellas cualquier propuesta o modificación del marco reglamentario.

- 2) Acordar las medidas para el mejor servicio de la Cámara, respecto del personal de planta, a contrata o a honorarios y supervigilar su cumplimiento.
- 3) Efectuar nombramientos del personal, tanto de planta como a contrata o a honorarios, a propuesta del secretario.
- 4) Aplicar las medidas disciplinarias que procedan.
- 5) Adoptar las medidas necesarias para la mejor administración del edificio y sus dependencias anexas.
- 6) Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.
- 7) Proponer a la sala la integración de la comisión revisora de cuentas.
- 8) Proponer a la sala naturaleza y monto de las asignaciones parlamentarias, las que deberá acordarlas por la mayoría absoluta de los miembros presentes. Para ello, esta comisión remitirá a cada diputado, a lo menos con treinta días de anticipación, el informe donde consigne su proposición.
- 9) Aprobar viajes oficiales dentro o fuera del territorio nacional y acordar recursos o sumas. De esto deberán rendir cuenta los diputados, y el personal que sea enviado en comisión de servicios.
- 10) Demás atribuciones que le otorgue la LOCCN y el RCD.

11) En general, adoptar todas las medidas apropiadas para el mejor y adecuado funcionamiento de la corporación.

Creemos que una enunciación tan exhaustiva de las atribuciones es excesiva, ya que bastarían los dos últimos numerales para englobar a los demás. Pese a ello es interesante recalcar las atribuciones de índole económico que se le encargan, especialmente cuando se relacionan con el sustento económico de la Cámara. Es de esta forma como se aprueba el anteproyecto de presupuesto de la Cámara y también de ejercer la facultad de proponer a la sala la naturaleza y monto de las asignaciones parlamentarias.

La comisión puede sesionar con cinco miembros y es presidida por el Presidente de la Cámara, teniendo éste o quien presida, en caso de empate, el voto decisorio.

A nivel comparado encontramos dentro de este tipo de comisiones al Consejo de Ancianos del Bundestag Alemán (*Ältestenrat*), que es definido como aquel cuerpo deliberativo, cuya tarea según el Reglamento es el manejo de los asuntos internos del Bundestag¹¹⁸. O la Comisión de Régimen Interno del Senado Español, que se conforma por la misma mesa que gobierna el Senado.

§40. Informe de comisión

En este aspecto se rige por las mismas normas que las comisiones con propósito legislativo.

Con el análisis de ésta comisión finalizamos el segundo capítulo de nuestro trabajo. En el capítulo siguiente continuaremos con el estudio de las comisiones en nuestro Parlamento haciendo referencia a las comisiones con propósitos de control administrativo y de investigación.

¹¹⁸ SCHICK y ZEH, *The German Bundestag – function and procedures*, Rheinbreitbach, Berlin, 1999, página 22.

CAPITULO V

LAS COMISIONES CON PROPÓSITO DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

En este capítulo, continuando con la clasificación enunciada, nos dedicaremos al análisis de este especial tipo de comisiones. En éste trataremos de las Comisiones especiales Investigadoras de la Cámara de Diputados y de la Comisión especial del Juicio Constitucional.

TITULO IX COMISION ESPECIAL DE INVESTIGACION

§41. Introducción

Dentro de las funciones del Parlamento, una de las más importantes en la actualidad es la de fiscalización de los actos del Gobierno. Ésta, en nuestro sistema constitucional, ha sido entregada en virtud del artículo 48 de la CPR a la Cámara de Diputados, llevándola a cabo a través de distintos instrumentos.

Uno de estos instrumentos lo constituyen las comisiones especiales de investigación de la Cámara de Diputados.

Estas comisiones son órganos internos de la Cámara de Diputados y en su calidad de comisiones, diremos que son especiales para diferenciarlas de las permanentes que ya hemos señalado en este estudio.

Ha sido el propio RCD el que en sus primeras normas señala que entiende por comisiones de investigación, precisando que se constituyen como “un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la corporación”.

Las comisiones de investigación ejercen la fiscalización, sea indagando actuaciones de la Administración, citando autoridades a su presencia y finalmente entregando un informe con el resultado de la fiscalización, el que deberá ser aprobado o rechazado por la sala.

§42. Sobre la fiscalización parlamentaria

En la fisonomía actual de nuestro Parlamento sólo una de las dos Cámaras puede llevar adelante la fiscalización, lo cual plantea cuestionamientos en virtud de lo que se observa en el ámbito internacional. Como señalamos hoy sólo existen comisiones investigadoras en la Cámara de Diputados mas no así en el Senado. La experiencia de otros sistemas constitucionales, tales como Estados Unidos, nos muestran que la facultad de fiscalizar y de constituir comisiones de investigación está presentes en ambas ramas de sus parlamentos.

Según nuestra historia jurídica, tomando ésta a partir de la Constitución de 1833, las labores fiscalizadoras en receso de las Cámaras eran realizadas por una Comisión Conservadora, a la que se le encargaba el “ejercer la supervigilancia sobre todos los ramos de la Administración Pública”(Artículo 58 Constitución Política de 1833).

Con la Constitución de 1925 se concede, en forma exclusiva, la facultad de fiscalizar los actos del Gobierno a la Cámara de Diputados. Con ello se cercenaba la posibilidad que el Senado como corporación ejerciera facultades fiscalizadoras, aunque se mantuvo como práctica la fiscalización por parte de los senadores individualmente como base para poder ejercer con conocimiento de causa y con eficacia sus funciones legislativas¹¹⁹.

La Constitución de 1980 en su norma primigenia deja sin dicha facultad al Senado como corporación, a sus comisiones, comités y senadores individualmente. Con esta última

¹¹⁹ PFEFFER, *Manual de Derecho Constitucional, Anexo: Extracto del discurso de incorporación de Don Francisco Bulnes Sanfuentes a la Academia de Ciencias Sociales*, Santiago, Editorial Jurídica Ediar Conosur, 1987 – 1990 , tomo II, página 179.

prohibición también se dejó fuera la posibilidad que los senadores individualmente fiscalizaran bajo el amparo de la práctica de la Constitución de 1925.

Las razones que tuvo a la vista la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución para no otorgar tal atribución al Senado se debe a razones históricas, ya que tal facultad resultó una mala experiencia para el Senado cuando la tuvo¹²⁰.

Con la Reforma constitucional de 1989, de la ya tajante redacción que impedía a el Senado y sus órganos fiscalizar, se deja fuera de la prohibición a los senadores en particular. Es así como algunos autores señalan que en virtud de ello no estarían los senadores inhibidos de ejercer funciones fiscalizadoras individualmente considerados. Ello, porque la referida norma eliminó la alusión a los senadores al enumerar a quienes se prohíbe ejercer funciones de fiscalización de los actos de Gobierno y de la Administración¹²¹.

Históricamente el Senado de la República goza de una mayor influencia y tradición que la Cámara de Diputados. Es así como el constituyente de 1980 establece para el Senado todo un sistema de competencias de apoyo a la gestión del Ejecutivo y en particular del Presidente de la República. Un ejemplo de ello se da en la designación de ciertos cargos de alto nivel en los poderes del Estado o incluso para alguna de sus actuaciones, en las que el Presidente debe contar con el consentimiento del Senado.

Ante esta realidad la Cámara de Diputados ha logrado alcanzar un rol relevante dentro del sistema político precisamente por contar de forma exclusiva con la facultad

¹²⁰ Así quedo establecido en las actas de estudio de la Nueva Constitución. El Señor LORCA considera, a su juicio, que todo el sistema de fiscalización se redujo, de acuerdo a la Constitución de 1925, a hacer posible nada más que las acusaciones constitucionales ya que las comisiones investigadoras no sólo dieron pésimos resultados, sino que desacreditaron enormemente toda la gestión parlamentaria, y una de las más graves imputaciones que se hicieron precisamente al Congreso fue esa, porque la verdad es que jamás se llegó a conclusión precisa alguna en las comisiones investigadoras. *Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*. Sesión 341, página 2053. Por su parte el Señor BERTELSEN agrega que existe la posibilidad de las Comisiones de investigación, aunque en una Comisión de investigación bien puede llegarse a una responsabilidad política y a una responsabilidad jurídica, pero, planteadas las comisiones de investigación como organismos auxiliares de la Cámara de Diputados para llevar adelante la fiscalización política, cree que hay que rechazarlas porque la experiencia chilena no es buena y los abusos parlamentarios que se pueden cometer por esta vía son fáciles de imaginar. *Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*. Sesión 341, página 2058.

¹²¹ BULNES, *Los Senadores y la fiscalización de los actos de Gobierno*, XX Jornadas de Derecho Público, Valparaíso, Editorial EDEVAL, 1990, volumen I, páginas 141 – 147.

fiscalizadora, que a nivel generalizado constituye uno de los servicios más importantes que los Parlamentos prestan a las democracias del mundo.

Pese a ello no encontramos ninguna razón, salvo la legal, por la cual el Senado no podría también tener dentro de sus competencias la de poder fiscalizar. Como ya señalamos esta función en otros Parlamentos se le entrega a sus dos Cámaras. La realidad, en todo caso, es que es muy difícil “separar a ciencia cierta” qué es fiscalización de lo que no lo es. Así en una comisión permanente del Senado a través de la solicitud de información, de preguntas a funcionarios de los ministerios o invitación a los Ministros de Estado, puede estar llevando adelante una fiscalización de los actos del Gobierno, siendo ello calificado a la luz de nuestra actual legislación como un acto inconstitucional.

Ante esto es que planteamos que la facultad de fiscalizar debiera estar radicada en ambas ramas de nuestro Parlamento, ya que ésta hecha de una manera responsable traería grandes beneficios a nuestro sistema, procurando que la labor del Gobierno sea lo más eficiente y eficaz posible, permitiendo al Senado ocupar un espacio que se ha ganado en la discusión de los temas más importantes del país, pues en el hecho aunque la norma señale lo contrario, el Senado en virtud de su labor legislativa lleva adelante actos de fiscalización. Mas aún cuando son las dos cámaras de nuestro Congreso Nacional asambleas representativas¹²², tal hecho las legitima para que en virtud de esa importante función que desempeñan, lleven adelante la fiscalización de la actividad gubernamental en nombre de la ciudadanía que los ha mandatado para que la realicen.

¹²² Respecto de este punto no olvidamos el hecho de la integración no totalmente democrática dentro del Senado de la República, ante lo cual sería necesario dar un paso previo antes de entregar esta facultad al Senado y que sería la de democratizar plenamente su integración.

§43. La cuestión constitucional

La cuestión constitucional es un tema que por mucho tiempo se ha discutido en la doctrina nacional. Es por ello que dedicamos un acápite a su desarrollo.

Las comisiones investigadoras no tienen consagración constitucional ni legal en nuestro país. De hecho el referido artículo 48 de la Constitución que consagra la fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara, no las señala como uno de sus medios. Es así como la existencia de estas comisiones viene dada por la práctica del Parlamento y teniendo como asidero el RCD.

Dentro de la doctrina nacional, poco dada a tratar estos temas relacionados al Parlamento, hay un sector de constitucionalistas que ponen en duda o cuestionan la facultad que tendría la Cámara de Diputados para crear comisiones de investigación. Su argumento se basa principalmente en el hecho que ni la Constitución ni la LOCCN le permiten a la Cámara su creación, y pues si bien la LOCCN establece comisiones parlamentarias, sólo permite dos tipos de comisiones; por un lado la Mixta de Presupuesto y por otro aquellas que por mandato de las cámaras se encarguen del examen de los proyectos de ley.

Estos autores señalan que la existencia de estas comisiones es una práctica absolutamente inconstitucional, ya que en primer lugar violaría el principio de legalidad imperante en nuestro derecho público. En un segundo aspecto también las critican porque ven en ellas un intento de la Cámara de Diputados de arrogarse facultades de índole jurisdiccional propia de los tribunales de justicia.

Ante el tema del principio de legalidad y su aplicación en el derecho público chileno podemos señalar que éste se ha manifestado en la práctica como una prohibición o interdicción a los órganos del Estado, entre ellos la Cámara de Diputados, de actuar de una determinada manera, salvo que tengan una atribución normativa previa y expresa. Gutemberg Martínez, respecto del tema, nos recuerda que conocida es la antigua formulación que indica que en el campo del derecho público solo se puede hacer lo

permitido por la ley, a diferencia del principio de autonomía de la voluntad que rige en el derecho privado, y que permite en definitiva hacer todo lo que la ley no prohíba. Es decir que si en el ámbito del derecho público no se actúa con facultades explícitas, el acto es nulo y de ningún valor, lo que se confirmaría con la redacción del artículo 7 inciso 2° de la Constitución.

Cea Egaña señala que la imperatividad de esta norma recae sobre la Cámara de Diputados y que por ende sólo puede ostentar las prerrogativas que le señale la Constitución y las leyes, es decir, sólo una de estas dos especies superiores de norma jurídicas y no otras de inferior jerarquía, v. gr., el Reglamento de la Cámara de Diputados¹²³.

Como un segundo aspecto para alegar la inconstitucionalidad de las comisiones investigadoras se señala que estas entrarían a arrogarse funciones de índole judicial, y que por tanto se estaría quebrantando el artículo 73 de la Constitución Política, que señala que la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso, pueden en caso alguno ejercer funciones judiciales.

Algunos autores asocian dentro de este punto la garantía constitucional señalada en el artículo 19 número 3 inciso 4°, que establece que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta.

Respecto de la primera argumentación podemos señalar que es muy cierta la limitación clara que se establece en materia de derecho público. No pudiendo actuar la Cámara fuera de su competencia, ya que no existe norma constitucional expresa que autorice la creación de comisiones investigadoras. A diferencia de lo que se da respecto de las observaciones que se transmiten al Presidente de la República o las solicitudes de información por parte de los parlamentarios a través de la Oficina de informaciones.

¹²³ MARTÍNEZ, , *op. cit.*, página 66

Es por ello que creemos necesario la consagración de estas comisiones a nivel constitucional a objeto de eliminar el debate de la validez de su existencia y considerarlas plenamente como un instrumento de fiscalización.

En cuanto a la segunda argumentación no nos cabe duda sobre la importancia de dichos preceptos y de su rol fundamental dentro de la separación de poderes del Estado y del debido proceso en los juicios. Pero estos autores cometen un error, pues la comisiones como instrumentos del Parlamento, no están llevando a cabo una función de índole judicial, pues lo que pretenden es el control del Ejecutivo en cuanto a la pertinencia u oportunidad de su accionar, pero por ningún motivo se plantean como un juez buscando a través de dicha investigación establecer responsabilidades de carácter civil o criminal. Por tanto es claramente notorio que el objetivo que lleva a cabo una investigación de este tipo de comisiones dista bastante de un juicio, incluido su etapa de investigación propiamente tal. Además recordemos que el artículo 301 número 6 del RCD, señala la posibilidad de remitir los antecedentes recopilados a la justicia¹²⁴, con lo cual se marca claramente la diferencia de los objetivos perseguidos por estos procedimientos.

Pese a lo anterior podemos justificar la existencia de las comisiones especiales de investigación bajo nuestro actual marco jurídico, pero basados en otro punto de vista.

Esta se da por el lado de la representatividad de las Cámaras políticas en los sistemas constitucionales. Colton C. Campbell¹²⁵ en su estudio de las comisiones norteamericanas, señala que las comisiones, según las perspectivas que asuman respecto de los principios y propósitos que ellas sirven, pueden ser consideradas de tres maneras:

- Como agentes de la dirigencia de la Cámara.
- Como agentes de la directiva del Partido.
- Como fabricantes autónomos de política a objeto de hacer frente a las demandas de sus electores.

¹²⁴ Artículo 301 número 6: “ El Informe de las comisiones investigadoras deberá consignar los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los Tribunales de Justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, en su caso”

¹²⁵ CAMPBELL, *op. cit.*, páginas 127 a 131.

§43.a Comisiones como agentes de la directiva de la Cámara

Respecto de la primera perspectiva señalemos que se refiere al caso en que sea la propia Cámara la que haga y determine la política a través del debate y la deliberación, antes que confiar esta tarea a un subgrupo de miembros con la responsabilidad de investigar la legislación u otros temas.

Así en el caso de que se crearan comisiones, solo tendrían un carácter excepcional, durarían por un periodo determinado y solo con el objeto de bosquejar el estudio de la legislación determinada. Las comisiones, por tanto, son instrumentos al servicio de la Cámara, a objeto de satisfacer una necesidad determinada, la cual es ilustrar al Congreso para una mejor votación.

§43.b Comisiones como agentes de la directiva del partido

En la segunda perspectiva lo que se privilegia es el interés partidario. Para Campbell esto responde a una realidad histórica, determinada por la Guerra Civil en Estados Unidos. Ante nuevos problemas se crean nuevas comisiones para tratarlos, en lugar de distribuirlos según la jurisdicción que ya existía en las comisiones creadas. Esto permitió mayor poder para los partidos políticos y sus dirigentes que designaron en ellas a miembros disciplinados y fieles al partido¹²⁶.

Este modelo se basa en que los miembros buscan el éxito electoral de su partido, trabajando para acrecentar la reputación de éste que ven como propia.

¹²⁶ Se hace notar la relación del partido con su parlamentario como un contrato de agencia, en el que el parlamentario como agente del principal, que es el partido, debe seguir todas sus instrucciones.

§43.c Comisiones como agentes al servicio de los intereses de los electores

Un tercer modelo, y en definitiva en el que podemos fundamentar el derecho de la Cámara de crear comisiones de investigación en base a su función representativa, es el de las comisiones al servicio de los electores.

Sabemos que en una democracia moderna resulta imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de un Estado se reunieran para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población, constituyéndose la representación como la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos¹²⁷. Así la solución resulta ser que un número de personas con interés semejante convenga en encargar o autorizar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes le nombran, exprese sus pareceres, es decir, para que los represente. De esta manera el representante es un mandatario, por que obedece al mandato del grupo que lo escogió o aceptó para expresar sus intereses. Tal representación, en los sistemas democráticos, “la encomiendan las comunidades a quienes consideran que puedan trabajar a favor de la comunidad que les nombra, poniendo al servicio de ella alguna clase de fuerza, sea ésta bélica, económica, religiosa, de erudición, de arrojo o de habilidad para argumentar o negociar”¹²⁸.

En virtud de ello el Parlamento asume la función de convertirse en la voz del electorado. Esta responsabilidad requiere no sólo el reiterar las demandas de los representados, sino más bien el considerar si ellas están expresadas en forma adecuada para lograr que los demás sectores de la comunidad la admitan, reconozcan la necesidad de su realización y le apoyen en el debate.

Dentro de esta concepción del objetivo del trabajo en comisión y en general del Parlamento como representante del pueblo, los parlamentarios trabajan de forma independiente a sus partidos, concentrándose en las demandas y requerimientos de sus electores, pues saben que satisfaciéndolas tendrán asegurada su reelección en el cargo. Esto

¹²⁷ BERLÍN, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, página 130.

¹²⁸Ibidem., página 131.

es conocido como la regla de “la votación apoyada” , en donde los votantes se inclinan a castigar a los legisladores por efectos indeseables atribuidos a actuaciones gubernamentales identificables con estos o a actuaciones individuales de los representantes de carácter visible. Así el representante actuará a favor de aquellos que sean capaces de brindarle el apoyo que necesita en las urnas para mantener el cargo. Una acción que puede generar el apoyo de sus electores, es el esclarecimiento o investigación de actuaciones del Gobierno que puedan dar origen a actos irregulares. Por tanto en virtud de esta función, el Parlamento está facultado para llevar adelante la fiscalización de los actos del Gobierno por medio de sus organismos internos como lo son las comisiones investigadoras.

En virtud de todo lo expuesto creo que es posible sostener la constitucionalidad de los medios que se da interiormente la Cámara para realizar adecuadamente la fiscalización basándose en la función representativa, inherente a todo Parlamento. Pese a lo anterior y con el fin de acabar con las polémicas doctrinales, y fundamentalmente por no dejar este importante instrumento al arbitrio de interpretaciones, sería deseable como una forma de modernización del Estado legislador, que se aprobase la consagración constitucional de las comisiones investigadoras, como una forma de reposicionar la labor del Parlamento dentro de nuestro sistema , dejando atrás antiguas concepciones del constituyente que se negaban a su consagración constitucional y a dotarlas de imperio, punto que más adelante trataremos, pero con pleno respeto de los derechos de los individuos que ante ellas comparecen.

Hoy en día se encuentra en tramitación del Congreso Nacional un proyecto de ley que tiene por objeto lograr por un lado la consagración constitucional de las comisiones de investigación, y por otro el dotarlas de una serie de facultades necesarias para llevar de mejor manera su labor.

Toda esta discusión que se da a propósito de la constitucionalidad de las comisiones pese a que se ha instalado por la doctrina no constituye un óbice para que como observamos en el día a día del trabajo parlamentario, ellas estén muy presentes y con plena vigencia. De hecho pese a que la doctrina las declara inconstitucionales, nadie se ha aventurado, salvo

opiniones citadas a propósito de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, a señalar que si adolecen de tal vicio entonces debiera suprimírselas y eliminarlas por completo de nuestra realidad parlamentaria.

§44. Objeto de las comisiones

A la vista del Reglamento de la Cámara, en lo pertinente a las comisiones investigadoras, no nos queda claro totalmente cuál es su objeto, ya que pueden crearse “cada vez que la Cámara lo estime necesario”, con lo cual vemos que no se produce la distinción que la doctrina hace respecto de estas comisiones, entre especiales investigadoras (dedicadas propiamente al control del Gobierno) y comisiones especiales de estudio (dedicadas al estudio de un área de la realidad sobre la cual se formularán propuestas de actuación). Así la última categoría enunciada mas que ser propia de la actividad fiscalizadora, se encuadra dentro de la función de estudio del Parlamento, recogiendo éste en sus debates las inquietudes sociales¹²⁹.

Es así como la redacción del reglamento de la Cámara puede llevar a ambos tipos de comisiones, lo que se demuestra por la diversidad de temas que han tratado las comisiones investigadoras de la Cámara¹³⁰. Pese a lo anterior, creemos que el termino de comisión investigadora, debiera reservarse exclusivamente para aquellas que materializan la

¹²⁹ TORRES BONET, *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, página 98.

¹³⁰ Las Comisiones de investigación han tratado diversos temas, algunos propiamente de fiscalización y otros como estudios de temas o aspectos relevantes de la realidad del país. En el primer grupo nos encontramos , entre otras, con la comisión investigadora que estudió la situación económica que afectaba a Televisión Nacional de Chile, creada por acuerdo de 10 de Abril de 1990. También en este grupo nos encontramos con la comisión investigadora de indemnizaciones pagadas a altos ejecutivos de las Empresas del Estado o la más reciente comisión investigadora sobre el actuar de los organismos públicos en el caso Inverlink. En el segundo grupo nos podemos encontrar con la Comisión investigadora del problema de la droga en Chile, que se ha establecido en tres legislaturas y que ha tenido por objeto investigar el tema a fin de poder obtener conclusiones para identificar problemas y plantear enmiendas a los instrumentos legales. Esta comisión se constituyó en los años 1991, 1992 y 1995. Junto con esto también se constituyó una comisión investigadora sobre la desaparición del joven universitario Jorge Matute Johns, en Marzo del año 2000. Como éstos hay muchos más ejemplos de estos diversos tipos de comisiones, así según lo establecido por la oficina de partes de la Cámara de Diputados en el decenio 1990- 2000, se constituyeron más de cincuenta comisiones investigadoras.

fiscalización que realiza la Cámara. Reglamentariamente las comisiones que tienen por objeto el estudio de un tema en particular, son las comisiones legislativas especiales, pese a ello suele darse en nuestro sistema la denominación de investigadoras a aquellas que realizan los objetivos antes señalados, siendo esto totalmente impropio desde el punto de vista reglamentario¹³¹.

§45. Directrices del trabajo de comisión

Una comisión investigadora suele constituirse o tener como impulso alguna denuncia formulada ante la Cámara de Diputados o sus comisiones, ya sea por alguno de sus miembros o particulares.

El procedimiento de creación y funcionamiento de una comisión de investigación hasta culminar en la aprobación del informe en la sala, debe compaginar diversos principios. Los principios fundamentales que deben estar presentes en la labor de los órganos de investigación son los de eficacia en el funcionamiento y rigor en la observancia del ordenamiento jurídico. María Torres Bonet precisa que el “principio de eficacia en el desarrollo de los trabajos de las comisiones es imprescindible para que ésta resulte operativa como órgano, en el cual afloran las posibles responsabilidades políticas. Sin embargo el intento de conseguir eficacia, a través de la agilidad del funcionamiento debe compatibilizarse con los principios de transparencia y rigor en el cumplimiento del ordenamiento jurídico, pues sólo así la comisión se dotará de la autoridad necesaria para actuar legítimamente”¹³².

Respecto de la observancia del derecho cabe destacar de forma muy notable el necesario respeto de los derechos fundamentales y libertades individuales, convertidos en un límite a la acción de la actividad investigadora. Una situación que planteó

¹³¹ De hecho es común constatar dentro del lenguaje que se utiliza dentro del propio Parlamento que no hay conciencia de la diferenciación entre una comisión especial investigadora y una comisión especial legislativa, englobándose ambas bajo una misma denominación que es la de comisiones investigadoras.

¹³² TORRES BONET, *op. cit.*, página 172.

necesariamente este cuestionamiento fue la ocurrida en las comisiones del Congreso Norteamericano a propósito de las investigaciones de actividades antiamericanas. En ellas comparecieron muchos testigos. Durante su celebración fueron muchos los que cuestionaron hasta qué punto las Cámaras podían asumir las facultades de los Jueces, sin sujetarse al correspondiente procedimiento que salvaguarda los intereses y derechos de los particulares¹³³. Ello hoy en día parece fundamental en virtud del respeto de los derechos de las personas, más aún cuando las citaciones a comisiones, sin constituirse como instancias judiciales, se asimilan mucho a ellas.

De este modo parece necesario garantizar un mínimo de seguridad a los ciudadanos que ante ella comparecen, tales como la necesidad de un quórum mínimo para recibir los testimonios o el derecho de los testigos de hacerse asesorar durante su desarrollo.

Otro principio que también está presente en la labor de las comisiones con mayor o menor fuerza, dependiendo del sistema político donde ellas se desenvuelvan, es el de colaboración de los poderes del Estado. Éste se nota de sobremanera en los sistemas presidenciales, como el nuestro o el norteamericano. En éstos, el control parlamentario puede producir el efecto de exhibir ante la opinión pública irregularidades de funcionarios que no cumplen con las normas jurídicas en el ejercicio de sus responsabilidades y que no han sido detectadas a tiempo por el control interno de la propia Administración. Ello da lugar a la corrección de las conductas de dichos funcionarios por parte de los ministros de Estado, generándose así una real colaboración de poderes.

§46. Limite a la actividad de las comisiones investigadoras

a) El primer límite que encontramos en la actividad de las comisiones es el de su competencia. La competencia de dichos entes viene dada, según el artículo 297 del RCD,

¹³³ SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus Instrumentos de información*, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1982, páginas 231 y 232.

por los acuerdos que tome la Cámara cuando decida su constitución. Es decir, no puede extenderse la investigación a otros temas que no sean los señalados en su constitución, prohibiéndole ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes el extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos.

b) Una segunda limitación tiene relación con el ente que la crea, que es la Cámara de Diputados. Es así que las comisiones investigan para fiscalizar, pero no por ello pueden arrogarse en su trabajo, el ejercicio de facultades constitucionales privativas de otros órganos del Estado, como es la función judicial, entregada por nuestra ley fundamental a los tribunales de justicia¹³⁴.

c) Otra limitación a la actividad de las comisiones de investigación la constituye su tiempo de duración. Así el artículo 297 inciso 2°, señala que las competencias de las comisiones para desarrollar la investigación se extinguirán al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido. Esto se da por el carácter de especialidad que éstas tienen y que las diferencian de las permanentes.

Respecto al límite temporal de las comisiones investigadoras, es válida la pregunta de si la investigación emprendida por una comisión puede extenderse a hechos anteriores al de una Administración en actual ejercicio del cargo, o sea si la investigación podría tener efectos retroactivos a gobiernos ya fenecidos. Ante tal hecho nos encontramos con dos posturas.

La primera de ellas se manifiesta en contra, ya que lo que se puede fiscalizar son sólo los actos del Gobierno en ejercicio, pues lo que se busca con la fiscalización es pronunciarse políticamente sobre actos del Gobierno actual, no forzando la norma para hacer responsable a dicho Gobierno por actos de sus predecesores. Por otra parte la fiscalización puede eventualmente originar un juicio político contra el responsable y ello no podría darse a menos que la autoridad se encuentre en ejercicio, salvo la norma especial

¹³⁴ Recordemos que el hecho de que las comisiones no se arroguen funciones de índole judicial, se constituye por la naturaleza de carácter político que tiene el juicio emitido por éstas.

referida a los ex presidentes de la República, que aumenta el plazo de acusación hasta seis meses después de su expiración.

A favor de la no limitación en el tiempo encontramos varios argumentos. Primero el artículo 48 número 1 de la Constitución no distingue el instante cronológico en que los actos fiscalizados se han producido. Con ello la Cámara podrá hacer presente al actual Gobierno por medio de una observación o acuerdo, una determinada opinión respecto de dicho asunto. Segundo, la fiscalización debe diferenciarse de la responsabilidad política buscada a través de una acusación constitucional, ya que no son lo mismo. De hecho las normas constitucionales claramente impiden o restringen las facultades del Congreso en el juicio político¹³⁵, pero ello no es aplicable por analogía a las facultades fiscalizadoras de la Cámara.

Ante estas posturas, recordemos que las comisiones son instrumentos de la Cámara, siendo su labor reunir antecedentes y sintetizarlos en un informe. Es por ello que esa labor no debe tener límites en cuanto al tiempo sujeto a investigación, pues de lo que se trata es de otorgar a la cámara la mayor cantidad de antecedentes para que esta adopte las resoluciones pertinentes¹³⁶.

Un hecho del pasado puede tener repercusiones en el presente. Esto puede generar un acuerdo u observación de la sala a objeto de que se realice una investigación. Un ejemplo práctico se da respecto de ciertas personas que pudieran estar relacionadas con la

¹³⁵ En tal sentido, el artículo 3° transitorio de la LOCCN, estableció una prohibición expresa de retroactividad para el juicio político, pero no para la fiscalización. Dicha disposición estipula que de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 número 3, inciso 4°, y en la disposición vigésimo primera transitoria, letra b) de la Constitución Política, las acusaciones a que se refiere el artículo 48 número 2), de la Constitución, sólo podrán formularse con motivo de actos realizados a contar del 11 de marzo de 1990. Lo que importa aquí es dejar claro que la limitación a esa atribución no puede extenderse a la función fiscalizadora, por las siguientes razones: i. La función fiscalizadora tiene un sentido autónomo de la responsabilidad política ii. Una norma que restringe las facultades del Congreso, respecto a una atribución específica, no puede por analogía trasladarse a la fiscalización. iii. El argumento de que el juicio político violaría la garantía de que un tribunal debe estar constituido con anterioridad a la perpetración de los hechos sujetos a su consideración, no se aplica a la fiscalización, pues en ella no se juzga, en un sentido jurisdiccional, sino que sólo se expresa la opinión de la mayoría parlamentaria. MARTÍNEZ, *op. cit.*, página 72.

¹³⁶ MARTÍNEZ, *op. cit.*, página 74. En todo caso sería totalmente arbitrario que se detenga un investigación al inicio de un determinado período presidencial, o en cualquier fecha determinada a priori, cuando la explicación de las causas o razones de una determinada situación que diga relación con actos del Gobierno puede perfectamente estar más atrás en el tiempo

investigación y que se mantienen dentro de la Administración, aunque sea ocupando otros cargos.

d) La labor de una comisión puede menoscabar los derechos de las personas y las libertades individuales. Es en virtud de tal riesgo, que el respeto de tales derechos y libertades se constituye como un límite radical a la actividad de las comisiones, debiendo ellas tomar todas las medidas tendientes a la protección de tales derechos a través de los instrumentos jurídicos que la ley le otorga, como también por medio de la adopción de máximas garantías por parte de la comisión en su relación con los particulares.

§47. Régimen Normativo

Como sabemos las comisiones de investigación en nuestro marco constitucional carecen de regulación legal. Su consagración tampoco ha sido acogida por la LOCCN, siendo su única fuente normativa el RCD.

Pese a lo anterior, si bien la Constitución Política no consagra a las comisiones de investigación, creemos que ellas son factibles constitucionalmente en virtud de la libertad de que goza el Parlamento para llevar adelante iniciativas como expresión del principio de representatividad de la Cámara¹³⁷.

En cuanto al RCD, se las regula en el Libro III, título III, denominado “de las comisiones investigadoras”. Pese a ello, encontramos que la regulación es insuficiente, ya que deja fuera del tratamiento muchos aspectos de las comisiones de investigación. En primer lugar no se establece de forma explícita las hipótesis o supuestos en las que procede la solicitud de formación de una comisión investigadora. Al tenor de lo que hoy tenemos podemos decir que estas comisiones se crean para investigar posibles irregularidades en el funcionamiento de los ministerios o de los servicios públicos dependientes de estos, así como también de personas jurídicas creadas por ley o en empresas en que el Estado tenga

¹³⁷ Ver § 43., páginas 99 a 104.

representación o aportes de capital. Lo anterior se desprende de los artículos 298 y 299 del RCD. De esta manera se indica cómo formalmente se debe conducir una comisión mas no señala con claridad por qué motivos se puede solicitar la creación de dicha comisión¹³⁸.

Dentro de la regulación que el RCD efectúa del funcionamiento de las comisiones de investigación, debe distinguirse entre las normas especialmente dirigidas a éstas, y las normas sobre comisiones parlamentarias en general. En virtud de lo anterior podemos distinguir claramente dentro de las primeras a algunas normas del Título I y en particular del Título III del Libro III del RCD, que van desde los artículos 297 a 302. Por otro lado en la segunda categoría nos encontramos con el artículo 303 del Libro III, que señala que en lo no previsto especialmente en este párrafo, las comisiones investigadoras se regirán por las normas generales aplicables en las comisiones permanentes y especiales de la Cámara de Diputados. A través de tal norma se integra de forma supletoria, a las comisiones investigadoras, la regulación de las comisiones en general y que se encuentran particularmente en el Libro II del RCD.

§48. Génesis

A diferencia de otros sistemas en el derecho comparado, el tema de la génesis de las comisiones investigadoras es tratado de forma incompleta en el RCD, preocupándose principalmente de entregar normas atributivas de facultades y consagrar algunos derechos a favor de los comparecientes a la comisión.

Como se señala en la definición reglamentaria de las comisiones investigadoras el titular no es algún diputado en particular, un grupo de diputados, la mesa de la Cámara, la Cámara toda o una minoría cualificada, sino que lo es la Cámara de Diputados. La decisión de la Cámara de crear una comisión se materializa mediante un acuerdo¹³⁹, que debe ser

¹³⁸ Pese a ello tal indeterminación puede ser vista como algo positivo, en la medida que no se limita la facultad investigadora de la Cámara a priori.

¹³⁹ Según Cristian Sandoval la circunstancia de que las comisiones investigadoras sean creadas en virtud de un acuerdo de la cámara es importante por dos razones:

aprobado, según el artículo 7° de la LOCCN y el artículo 8° del RCD, por mayoría absoluta de los miembros presentes.

Otros Parlamentos muestran una mayor flexibilidad para la constitución de comisiones investigadoras, tales como Italia o Francia¹⁴⁰, en donde la proposición de creación de una de estas comisiones puede ser hecha individualmente por los parlamentarios, aunque ello no conlleve la constitución obligatoria de dicho órgano.

Existen otros Parlamentos, que presentan un método diverso que hace referencia a la utilización de minorías cualificadas para la constitución de comisiones. Dentro de los que utilizan esta fórmula encontramos al Parlamento Federal Alemán¹⁴¹.

En Alemania las comisiones logran un importante desarrollo bajo la Constitución de Weimar. Durante este período, caracterizado por la formación de gobiernos de Coalición, ellas se convirtieron en un instrumento útil para el partido más pequeño dentro del Gabinete. De esta manera el socio menor de la coalición podía ejercer presión política amenazando con otorgar su apoyo a la creación de una comisión de investigación¹⁴².

En concordancia con el artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn el Bundestag tiene el derecho de establecer comisiones de investigación para investigar materias específicas. Este importante derecho de la minoría es usado en particular por la Oposición para asegurar la investigación de casos de presuntas irregularidades, mala administración o mala conducta en parte de los políticos. Su constitución es obligatoria en el caso que se presente una moción suscrita por un cuarto de los miembros del Parlamento.

1.- Confirma el carácter instrumental y transitorio de las mencionadas comisiones, en el sentido de constituir instancias de colaboración de la cámara en ejercicio de su atribución de fiscalización.

2.- Delimita de una manera clara y precisa el campo o ámbito al que deberá circunscribirse la investigación, pues como señala el inciso 1° del artículo 297 la comisión “ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos. SANDOVAL, *De la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados y en especial de las Comisiones Investigadoras*, Memoria de Grado, Escuela de Derecho Universidad de Concepción, 2002, página 78.

¹⁴⁰ TORRES BONET, *op. cit.*, página 210.

¹⁴¹ Junto con Alemania en esta modalidad también se encuentra Portugal y Austria. En estos sistemas la propuesta queda vedada a los parlamentarios individuales. Para el caso de Portugal, la constitución prescribe en el artículo 181.4 que las comisiones se crean por una quinta parte de los diputados. En Austria según lo prescribe el artículo 53 de su Constitución, una quinta parte de los miembros del Consejo Nacional puede constituir comisiones investigadoras.

¹⁴² BRONFMAN, (2003), *op. cit.*, páginas 129 y 130.

En Alemania el modelo de minorías cualificadas, establece que cumpliendo con el quórum señalado, se debe constituir obligatoriamente la comisión. Esta minoría además de la materia de investigación, también puede determinar el plan de trabajo de la comisión. Pues de nada serviría el poder constituir la comisión si en definitiva esta fuese manejada por los intereses de la mayoría¹⁴³. Junto con la decisión de constituir la comisión, el Bundestag suele también fijar su tamaño. Generalmente éstas son relativamente pequeñas (cinco a siete miembros).

Con esto observamos que se logra una mayor flexibilidad sin entrar en un sistema de tolerancia absoluta en el que podría constituirse una comisión investigadora por cualquier tema, teniendo un claro objetivo de entorpecer la labor del ejecutivo.

Es interesante constatar como la presencia de las comisiones de investigación se ve influenciada gravitantemente por el sistema político que adopte el Estado. Sabemos que las comisiones investigadoras se constituyen como medios o instrumentos para llevar adelante la fiscalización o control de los actos de gobierno. En un sistema parlamentario la regla general es que cuando un conglomerado político llega al gobierno también lo hará con una mayoría en el Parlamento. A ningún Gobierno le gusta ser controlado e investigado en su accionar, es por eso que contando éste con mayoría en la Cámara y siendo ésta disciplinada, lo más seguro es que la incidencia de la creación de una comisión investigadora no revista una gran molestia.

Pero dentro de un sistema presidencial podría darse perfectamente un caso en que el Gobierno no cuente con mayoría en la Cámara, y en tal caso las comisiones de investigación serían un instrumento eficaz para la Oposición, a objeto de poder información y realizar la fiscalización del Gobierno¹⁴⁴. Por ejemplo en Chile para aprobar la creación de

¹⁴³ Por ejemplo desde 1983 las comisiones investigadoras han investigado casos como el de las Donaciones Flick, contraespionaje, asuntos relacionados con el núcleo sindical Neue Heimat, entrega de planos de submarinos a Sudáfrica e instalaciones nucleares en Hanau. . SCHICK y ZEH, *op. cit.*, páginas 43 y 44. En igual sentido ROLL, *Organización, procedimientos y funciones del Parlamento Federal Alemán (Deutscher Bundestag)*, Santiago de Chile, Fundación Konrad-Adenauer, 1992.

¹⁴⁴ Lo anterior se manifiesta en que en la historia de nuestro país ha habido períodos en los que el Gobierno no tenía mayoría en la Cámara. Tal situación en todo caso ha tendido a revertirse en estos últimos años debido al sistema electoral que tiende a la creación de dos grandes bloques.

una comisión investigadora, se necesita la mayoría de los diputados presentes. Teniendo un Gobierno mayoría en la Cámara podría entrabar u obstaculizar su creación. Lo anterior es dable solamente en el caso de que la disciplina partidaria que logre el conglomerado político gobernante sea lo suficiente como para lograr un voto homogéneo de sus representantes en el Parlamento. Pese a lo anterior y teniendo a la vista los últimos períodos presidenciales, se observa que al no ser la disciplina fuerte en el conglomerado de Gobierno, muchas veces la Cámara ha investigado el accionar del Gobierno incluso con el consentimiento de diputados que le apoyan¹⁴⁵.

Es por ello que ante tal realidad, reflexionamos el tratamiento y el rol de las mayorías en un sistema democrático.

Así observamos que la técnica decisonal por mayoría “constituye un medio necesario para posibilitar la formación de una voluntad única del Estado como forma de organización social”¹⁴⁶.

Resulta comúnmente aceptado que las decisiones adoptadas por la mayoría constituyan un elemento esencial para el cumplimiento del principio democrático en el funcionamiento de las instituciones representativas¹⁴⁷. La aplicación de este principio en los sistemas parlamentarios, conlleva ciertos riesgos y disfunciones que condicionan la eficacia de determinados mecanismos como lo son las comisiones investigadoras¹⁴⁸. Es por ello que junto con la aceptación de esto también debe reconocerse una función sustantiva a las opiniones discrepantes representadas por las minorías, garantizándose instrumentos necesarios a tal finalidad. A. Pace a propósito del sistema jurídico italiano, señala que “la

¹⁴⁵ Por ejemplo la Comisión Investigadora encargada de analizar los posibles actos ilegales en la concesión y funcionamiento de las plantas de revisión técnica de todo el país del año 2002. Que incluso fue presidida por un diputado de oposición, señor Arturo Longton. Otro ejemplo es la Comisión Investigadora sobre INDAP del año 2003

¹⁴⁶ SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1995, página 28.

¹⁴⁷ TORRES BONET, *op. cit.*, página 212.

¹⁴⁸ *Ibid.*, página 212.

regla de las deliberaciones por mayoría, que el artículo 69 (de la constitución italiana) reconoce como principio, si resulta coherente con la lógica de gobernar, contradice la lógica del control, siempre que quieran mantenerse separados los momentos del gobierno y del control. Y en efecto, la regla de la mayoría, aplicada al control de la mayoría, significa imposibilidad de control (...) donde se quiera evitar confusión de papeles entre mayoría y oposición, el sistema debe tener salidas para un efectivo control por parte de la minoría”¹⁴⁹.

En igual sentido a este comentario Jorge de Esteban manifiesta su insatisfacción por la aplicación de técnicas procedimentales de decisión mayoritaria a la función de control parlamentario, ya que la función de control justifica la existencia del Parlamento. Pero esa función “no puede ejercerse por el Parlamento de forma unánime porque una parte de las Cámaras apoyan al Gobierno de turno”¹⁵⁰.

De esta forma, muchas veces al estar la mayoría vinculada al Gobierno, más aún cuando esa mayoría es disciplinada al accionar de éste, carecen de significación las afirmaciones de que “el Parlamento, como tal controla al Gobierno, pues la fractura deja de ser interorgánica para entrar a situarse en el interior de la institución parlamentaria”¹⁵¹. Si bien el acto no deja de ser parlamentario, lo que sucede es que el Parlamento deja de ser un todo homogéneo.

Así es como Max Weber, ya en 1922 sostenía que el derecho de encuesta (investigación) debe crearse absolutamente como derecho minoritario¹⁵² y sus propuestas doctrinales en estas materia sirvieron en gran medida de inspiración a la regulación de las comisiones de investigación en la Constitución de Weimar, artículo 34, antecedente a su

¹⁴⁹ PACE, artículo 82, en BRANCA (coord), *Commentario alla Costituzione*, Roma, 1979, páginas 342 y 343.

¹⁵⁰ DE ESTEBAN, prólogo a Sánchez Navarro, en SÁNCHEZ NAVARRO, *op.cit.*, página 20. En igual sentido VINTRÓ I CASTELLS, *los procedimientos no legislativos*, en EUSKO LEGEBILTZARRA, *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, página 371.

¹⁵¹ SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, página 36

¹⁵² En este sentido Francisco Berlín Valenzuela señala que la eficacia de la minoría en un parlamento, para que éste pueda ejercer su función de control, descansa fundamentalmente en su independencia del ejecutivo y en la repercusión que puedan tener sus acciones y argumentos en la opinión pública, por lo que en un régimen realmente democrático el gobierno tiene que entender que éste es precisamente el papel de los opositores, pues al constituir la contrapartida del poder, en una relación dialéctica con la mayoría, es natural que sus posiciones aparezcan en muchos casos como antítesis de las sostenidas por ella, y en ocasiones como tesis diferentes. BERLÍN, *op. cit.*, página 143.

vez del artículo 44 de la actual Ley fundamental de Bonn¹⁵³. Estas comisiones examinan en sesión pública las pruebas que ellas mismas o el que ha presentado la acusación consideran necesarias.

Ante el panorama planteado podemos diferenciar claramente la realidad presente en los sistemas parlamentarios de la de los presidenciales, en donde por regla general las comisiones investigadoras se cuentan como instrumentos eficaces de control. De hecho como se señaló en el ejemplo en nuestro país éstas han operado con el voto favorable de los propios diputados de Gobierno, lo que demuestra el interés por esclarecer las interrogantes que se ciernen sobre el accionar del propio Gobierno.

Pese a lo anterior creemos que como forma de asegurar la posibilidad de constituir comisiones investigadoras en nuestro Parlamento debieran reducirse los quórum de aprobación, pudiendo crearse comisiones por una minoría cualificada. También podrían adoptarse otras medidas tales como el entregar la presidencia de la comisión a la Oposición, con el objeto de que aquella parte o sector del Congreso no comprometido con el Gobierno de turno, lleve adelante los instrumentos que el RCD dispone para la realización de la fiscalización. En virtud de lo anterior debe ser la minoría cualificada la que fije también un plan mínimo de trabajo de la comisión, con el objeto de evitar que pese a que se constituya, se vuelva inoperante por bloqueo de la mayoría¹⁵⁴.

Todo lo anterior creemos es dable establecer, especialmente, teniendo en cuenta que estos cuerpos no constituyen instancias de decisión, pues el informe debe ser aprobado por la sala y que en definitiva será la que acepta o no las conclusiones emanadas de la comisión¹⁵⁵.

¹⁵³ TORRES BONET, *op. cit.*, página 213

¹⁵⁴ En nuestro país el tema no es tan extremo, de hecho observamos comisiones de investigación presididas por miembros de la Oposición, pero teniendo muy en claro que esto se da cuando el tema investigado no es de gran importancia para el Gobierno.

¹⁵⁵ En tal sentido TORRES BONET señala que las comisiones de investigación actúan en todo momento como sedes de instrucción de los asuntos que tratan. Por ello, al ser sede no deliberante y de propuesta, no se entiende muy bien la imposición en todos los aspectos de su constitución y de su funcionamiento, del criterio de la mayoría.

§49. Duración

Como ya sabemos estas comisiones corresponden a las denominadas *ad hoc*, es decir que no tienen un carácter permanente. Es así como el artículo 297 inciso 2° del RCD señala que la competencia de estas comisiones para investigar se extinguirá al vencimiento del plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o renovado por la sala, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, siempre que la comisión lo solicite antes de su término.

La comisión de investigación debe disponer de un plazo razonable de tiempo en el que se ponderen diversos intereses en juego. Pese a ello la idea es no prolongar demasiado su trabajo como podría ocurrir con las actuaciones judiciales, pues su finalidad política implica una eficacia en su trabajo a objeto de que tal problemática sea debatida con prontitud en el Parlamento, para así poder extraer conclusiones relevantes¹⁵⁶. Por lo general lo que se observa en la práctica parlamentaria es que se les otorga como plazo sesenta o noventa días para llevar a cabo sus investigaciones.

§50. Nombramiento, número y permanencia de los miembros

Respecto de su composición el Libro III nada dice para el caso particular. Se señala que se integran por un número variable de diputados determinados por la sala al momento de su constitución¹⁵⁷, ahora bien si hacemos uso de la normativa que entrega el RCD, especialmente por aplicación del artículo 303, en lo no regulado se debiera aplicar el estatuto general de las comisiones permanentes y especiales de la Cámara. Ello se traduce en que estas comisiones se integran por 13 miembros, según lo señala el artículo 213 del RCD.

¹⁵⁶ TORRES BONET, *op. cit.*, página 233.

¹⁵⁷ BRONFMAN, DE LA FUENTE Y PARADA, *op. cit.*, página 431.

En virtud de esta misma norma se materializa la distribución de fuerzas políticas presentes en el Parlamento como se da en las comisiones permanentes, de tal manera que dicha situación se repite al interior de las comisiones investigadoras.

Así los partidos políticos estarán representados en la comisión por un número proporcional al de los diputados con que cuente y que se determinará a través de una fórmula que ya hemos señalado en este trabajo en lo relativo a la composición de las comisiones permanentes.

En virtud de la opción que toma el RCD, es pertinente que hagamos el cuestionamiento de si la configuración señalada, es decir que las comisiones de investigación se rijan por el mismo estatuto que las permanentes, sirve a los objetivos que persigue una comisión de investigación.

Según señala Torres Bonet, “las comisiones de investigación se distinguen especialmente de las comisiones permanentes tanto por el contenido de sus funciones, como por la naturaleza de las mismas. En el primer aspecto las comisiones permanentes desempeñan esencialmente la función legislativa (...), frente a ello las comisiones de investigación realizan exclusivamente funciones de inspección parlamentaria. También las comisiones permanentes pueden desarrollar trabajos de investigación para ejercer satisfactoriamente su función, pero, en ningún caso ostentarán los poderes extraordinarios que corresponden en exclusiva a las comisiones de investigación y que le confiere una naturaleza particular”¹⁵⁸.

Las comisiones investigadoras, como ya hemos señalado, recopilan datos acerca de un objeto concreto, valorando los mismos, adoptando una determinada postura al respecto, pero sin que la decisión, el pronunciamiento final sobre los hechos que originaron la formación de dicha comisión le corresponda a ella adoptarlo¹⁵⁹.

Todo lo anteriormente señalado nos sirve para ilustrar que existe una clara diferencia entre ambos cuerpos presentes en el Parlamento, con lo cual las reformas que

¹⁵⁸ TORRES BONET, *op. cit.*, página 223.

¹⁵⁹ *Ibid.*, página 224. En el mismo sentido ARÉVALO, *Comisiones de Investigación y encuesta*, en DA SILVA OCHOA (coord), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994, página 403.

hemos propuesto a su configuración y estructura, justifican una mayor diferenciación de éstas del estatuto creado para las comisiones permanentes.

§51. Nombramiento del Presidente de la comisión

Una vez constituida la comisión procede la elección de las autoridades que la presidirán. El RCD en este tema no nos entrega una norma especial, ante lo cual supletoriamente, regirá la normativa de las comisiones permanentes y especiales.

En una comisión de investigación, especialmente cuando analiza temas sensibles para el Gobierno, el cargo de Presidente de la comisión no es algo menor o sin importancia. Esto se ve claramente cuando se divide la temática de que tratan las comisiones. Por ejemplo si la investigación está orientada a analizar problemas tales como el desarrollo en Chile de sectas, que no involucren la responsabilidad política del Gobierno, encontramos comisiones presididas y llevadas adelante por diputados de la Oposición¹⁶⁰.

Pero cuando el tema que investiga la comisión tiene que ver con presuntas responsabilidades o situaciones irregulares en el manejo de la administración en la que puede estar involucrado el Gobierno, lo que se ha observado en estos años de democracia es que la presidencia sea ostentada por algún miembro que represente el interés de la mayoría presente en la Cámara¹⁶¹.

Como hemos señalado y compartido con los autores que así lo plantean, el derecho de investigar el accionar del Gobierno en caso de posibles irregularidades pertenece más

¹⁶⁰ Es el caso de la Comisión investigadora sobre la Corporación de Estudios Tibetanos, cuyo objeto era verificar si en ella se estaban cometiendo o se inducía a actividades que vulneren las normas que autorizaron su formación, sus estatutos, las leyes de orden público o las buenas costumbres. Asimismo se le mandó la investigación de la existencia en Chile de sectas religiosas de perfil destructivo. Presidió ésta comisión el diputado de Oposición Alberto Espina (Renovación Nacional). Fuente sitio web Cámara de Diputados, www.camara.cl

¹⁶¹ Un ejemplo lo constituye la Comisión investigadora encargada de analizar el actuar de los organismos del Estado en irregularidades del Grupo Inverlink (2003), en el que se vieron involucrados ex funcionarios de gobierno. El presidente de la comisión fue el diputado de gobierno Jorge Burgos (democratacristiano). Así como este caso, se repite en la gran mayoría de las comisiones investigadoras creadas que la presidencia recae en manos de diputados de gobierno, siendo la excepción las que se entregan a diputados de oposición.

que a la Cámara, a la minoría u Oposición que en ella se encuentra representada, particularmente en los sistemas parlamentarios.

Por su parte en los sistemas presidenciales esto dependerá de quien cuente con la mayoría, la que podrá estar en el Gobierno o la Oposición. Ante ello pensamos que como una forma de darle seriedad al trabajo de la comisión y de darle una provechosa utilidad, es entregar las presidencias de las comisiones investigadoras que fiscalizan al Gobierno a la Oposición dentro del Parlamento.

A nivel comparado nos encontramos con el caso del Bundestag Alemán, en el cual se encuentra presente una costumbre parlamentaria de gran relevancia y que encarna el espíritu de lo que anteriormente señalábamos. Una de las comisiones más importantes en ese Parlamento es la de Presupuestos. En ella tradicionalmente la presidencia le corresponde al partido mayoritario de la Oposición. Si bien ésta comisión no es propiamente una comisión investigadora de las que señala la Ley Fundamental de Bonn, para nadie resulta innegable que es en un área tan delicada como el presupuesto en donde el Parlamento desarrolla fundamentalmente su labor de fiscalización. En virtud de ello tal experiencia puede trasladarse a las comisiones investigadoras, a objeto que la fiscalización en el área investigada sea mayor.

Otro punto importante siempre presente en el liderazgo que lleva adelante un Presidente de comisión, es el de su carisma que se proyecta en el trabajo de la comisión. Es innegable que este factor puede otorgar eficiencia al trabajo de la comisión, de hecho así queda demostrado según la opinión de parlamentarios que consignamos a propósito de las comisiones permanentes.

El tema del éxito o el fracaso de una comisión investigadora pasa muchas veces por un asunto de incentivos, ya que en ciertos asuntos habrá un mayor interés que en otros para investigar.

Así, por ejemplo, suscita mucho interés especialmente para la Oposición, el poder investigar hechos o actuaciones en las que tuviera responsabilidad el Gobierno. Si bien en

este caso el incentivo es claro, su objetivo puede verse entrabado si el Gobierno cuenta con una mayoría que le impida reunir el quórum necesario para constituir la comisión¹⁶².

§52. Publicidad o secreto del trabajo de las comisiones

El tema central de este análisis es el del carácter público o secreto del trabajo de las comisiones. Este tendrá importancia en la medida de la valoración que hagamos de la labor que lleva a cabo la comisión que investiga.

Como ya se señaló, estas comisiones se constituyen principalmente con el objeto de aclarar irregularidades que se han denunciado dentro de la Administración del Estado¹⁶³.

Encontramos que este instrumento de que se vale el Parlamento para investigar determinados temas goza de gran importancia por el hecho de que durante su trabajo se recibe el testimonio de personas relacionadas que entregan valiosa información para determinar, en primer lugar si hubo o no responsabilidad política y en segundo lugar para hacer enmiendas de tipo legal a los cuerpos que regulan las materias que se han visto afectadas con el objeto de que tales hechos no vuelvan a ocurrir.

Ambos aspectos pueden verse empañados en el caso de que una mayoría política representante del Gobierno de turno tanto en la propia comisión como en la sala manipulara el informe de la comisión, impidiendo consignar responsabilidades políticas en él. Tal situación es una práctica presente en diversos Parlamentos, especialmente en los sistemas parlamentarios y en los presidenciales en los que el Gobierno cuenta con mayoría en la Cámara, como ya señalamos en el punto anterior.

¹⁶² Esto puede solucionarse a través de dos mecanismos ya planteados en este trabajo. El primero referente a permitir que una minoría cualificada pueda crear una comisión investigadora y pueda fijar su plan de trabajo, y en segundo lugar que se entregue la presidencia de la comisión a un parlamentario de la oposición al gobierno que se trata de fiscalizar.

¹⁶³ Esta situación que planteamos es la que principalmente se da. Pero las comisiones de investigación también cuentan con otra variante que hace referencia a la investigación de temas que considere de importancia nacional como sería el caso de las Drogas y estupefacientes. En este punto recordamos que categóricamente no consideramos a esas comisiones denominadas también de investigación como tales, pues como señalamos a la luz del Reglamento de la Cámara estas constituyen un tipo diverso de comisión que serían las especiales legislativas, produciéndose la denominación de investigadoras como fruto de una práctica no apegada a reglamento.

Es por ello que lo fundamental dentro del estudio de éstas comisiones es el hecho de su creación y desarrollo. Pues a través de la creación de la comisión se pone bajo evaluación la actuación del gobierno en un determinado asunto. Pudiendo de esta forma la Oposición acceder a información no disponible con anterioridad para ellos.

En un segundo aspecto su desarrollo permite que el Parlamento pueda citar a funcionarios ministeriales u otras autoridades para que aclaren las situaciones objeto de la investigación. Es a través de la investigación propiamente que la ciudadanía y el Parlamento, como representante de ésta, realiza el control de los actos del Gobierno, independientemente del resultado o las conclusiones que por la mayoría imperante sean aprobadas o rechazadas en la sala.

Con esos datos la opinión pública se da cuenta claramente que algo irregular puede estar ocurriendo en la Administración y su interés por el tema se acrecentará. Por otro lado al percibir el Gobierno que está siendo investigado en su gestión pondrá una preocupación particular en aquello que está fallando.

Algunos autores señalan que la labor de la comisión produce un doble efecto en el Gobierno, pues por un lado le previene de realizar de forma más prolija su trabajo, y por otro de corregir aquello que crea las malas prácticas que dan origen a la investigación. Así el trabajo de la comisión se constituye como un auxiliar para los superiores de cada ministerio, es decir los Ministros de Estado. Esto se explica en el hecho de que cada vez la Administración se va extendiendo y creciendo, haciendo casi imposible que el Ministro tenga conocimiento de todo lo que ocurre en su ministerio o en los servicios públicos que de él dependen¹⁶⁴.

La labor investigadora de estas comisiones, solventada en la representación que hace el Parlamento de los intereses del electorado, se constituye así como una forma de ayudar a los ministerios en el control al interior de sus respectivos sectores. Pese a ello la realidad parece dictar otra cosa, pues una investigación a un ministerio o a un organismo

¹⁶⁴ Este hecho constituye la presencia en el trabajo de las comisiones del principio de colaboración poderes del Estado.

dependiente de él produce una pérdida de prestigio y de credibilidad al Gobierno, con lo que la creación de una comisión investigadora más que verse como un elemento de apoyo a la buena gestión ejecutiva se toma como un elemento perjudicial para la imagen del Gobierno.

Ahora bien, teniendo en cuenta cuan importante es el servicio que presta el trabajo de comisión, retomemos y señalemos que el tema de la publicidad, o como contrapartida el secreto del trabajo de la comisión, no es algo sin importancia.

Ello se demuestra en que si bien el resultado del trabajo de una comisión puede arrojar responsabilidades o no, especialmente por el factor político que en ellas incide, su funcionamiento dejará de manifiesto la presencia de alguna irregularidad en la Administración.

Ante esta realidad concordamos con Eduardo Virgala que el carácter secreto de las reuniones y deliberaciones de estas comisiones puede entenderse en “un intento de reducir a este mecanismo parlamentario a la esterilidad”¹⁶⁵. La publicidad interesa a la opinión pública y donde han sido operativas las comisiones de investigación existe la publicidad.

Ante tal prerrogativa lo ideal sería que tanto las sesiones como los acuerdos de las comisiones sean públicos. En este sentido se señala la importancia de la publicidad de las actuaciones de las comisiones en los casos de recepción de información en el ámbito del control como la citación de testigos¹⁶⁶, ya que permite a los ciudadanos evaluar las responsabilidades políticas en juego, sin perjudicar las posteriores decisiones del Pleno.

De esta manera nos encontramos con el caso norteamericano, donde una vez aprobada la investigación, una de las fases posteriores más características es la celebración de los *public hearings* (audiencias o vistas públicas), donde se examina como testigos a personas relacionadas con el objeto de la misma¹⁶⁷. En estas audiencias públicas las

¹⁶⁵ VÍRGALA, *Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)* en DA SILVA OCHOA (coord), *op. cit.*, página 302.

¹⁶⁶ VÍRGALA, *op.cit.*, página 303. La situación de que sea la comparecencia de testigos siempre pública se da por dos razones a nuestro parecer. La primera como una garantía del proceso y la segunda por ser de interés público la comparecencia de personeros de gobierno u otras autoridades a su presencia.

¹⁶⁷ SANTAOLALLA, (1982), *op.cit.*, página 224.

personas citadas, pertenecientes por lo general al Gobierno, rinden testimonio y contestan a las interrogantes que los parlamentarios miembros de la comisión les formulan.

En las recepciones de testimonios puede restringirse la difusión de estos cuando se considere que puedan dañar intereses que primen por sobre la responsabilidad gubernamental, v. gr., la seguridad del Estado¹⁶⁸. En todo caso un estanco que siempre se mantendrá en secreto será la deliberación que haga la comisión respecto de si existen o no responsabilidades políticas.

A nivel comparado, como observamos en el caso norteamericano, los *hearings* o audiencias de las comisiones son públicas. Pese a ello hay excepciones a este principio. Éstas se dan respecto de temas como la seguridad nacional, las que puedan dañar la reputación de personas o las materias calificadas como confidenciales por ley o por disposiciones gubernamentales. Los *hearings* se pueden retransmitir por radio y televisión, si lo autoriza la mayoría, no pudiendo retransmitirse en directo si el testigo no da su permiso¹⁶⁹.

En la Cámara de los Comunes la mayoría de las comparecencias son públicas, con excepciones en materias como asuntos exteriores, defensa y cuentas públicas.

Tales temas por su importancia debieran ser públicos, acotándose el secreto a partes muy específicas y de una real implicancia.

El Bundestag alemán se realizan audiencias públicas de las comisiones cuando comparecen ante ellas Ministros o funcionarios de gobierno¹⁷⁰.

En la realidad de la Cámara de Diputados de Chile el artículo 211 RCD señala que el público no tendrá acceso a las salas donde efectúen sus sesiones las comisiones, sin perjuicio del acceso de los invitados. Por otra parte las sesiones de las comisiones investigadoras podrán ser transmitidas televisiva y radialmente con el acuerdo unánime de la comisión.

¹⁶⁸ BRONFMAN,(2003), *op. cit.*, página 143.

¹⁶⁹ SANTAOLALLA, (1982), *op.cit.*, página 255 y 256.

¹⁷⁰ BRONFMAN,(2003), *op. cit.*, página 143 y 144.

§53. Sesiones

Como señalamos, si bien el RCD habla de sesiones públicas o secretas, esta diferenciación no es clara. Las primera no son propiamente públicas, ya que a ellas no puede acceder toda persona que lo desee, sino sólo aquellas que propiamente intervienen (parlamentarios, funcionarios de comisión e invitados). Así la publicidad del trabajo de la comisión no se da por el hecho de poder asistir libremente a ellas, con lo cual claramente sin ser secretas pasarían a ser de carácter reservado.

Pese a ello la práctica parlamentaria se ha encargado de realizar este afán de hacer públicas las actuaciones de este especial tipo de comisiones principalmente a través de la presencia de los medios de comunicación masiva, sea a través de los periodistas de los diversos medios, como por la transmisión oficial sea en directo o diferido que realiza el canal de televisión de la Cámara de Diputados.

En todo caso, constatemos que la transmisión televisiva se restringe generalmente a los testimonios rendidos ante la comisión y a las preguntas que los parlamentarios hacen a los testigos, más no así a las sesiones en que se toman las decisiones (artículo 211 inciso final RCD), siendo ésta la regla general en el derecho comparado.

Por otra parte la publicidad también se asegura a través de los informes de comisión, en el que se consignan los aportes más importantes y significativos para la argumentación de las conclusiones de la investigación. Éstos se publican en los diarios de sesiones de ambas cámaras.

§54. Poderes de las comisiones investigadoras

El RCD trata en extenso este punto. Pese a ello vemos una clara carencia de poderes de las comisiones investigadoras respecto de la situación que se da en otros sistemas constitucionales, incluso en Parlamentos débiles en materia de fiscalización, v. gr., España.

Muestra de ésta situación se encuentra en el hecho que las comisiones de investigación no tienen consagración constitucional en cuanto a su existencia y poderes, o al menos un tratamiento de esos temas al amparo de la LOCCN. Lo anterior permite a muchos poner en duda su constitucionalidad y la de sus atribuciones, punto que no compartimos por las razones anteriormente expuestas en este trabajo¹⁷¹.

El RCD detalla las atribuciones de las comisiones. El artículo 298 señala que las comisiones investigadoras podrán citar a Ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia y para responder a las observaciones que los diputados les formulen al respecto. En cuanto a esta norma observamos claramente cómo el ámbito de control no solo se radica en la actividad ministerial, sino también en la de los servicios públicos que de ellos dependen.

El artículo 299 señala que las comisiones pueden citar también a los funcionarios de los servicios de la Administración del Estado, de las personas jurídicas creadas por ley o de las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital. Ahora bien la citación podrá ser extendida directamente al funcionario o por intermedio del jefe superior del respectivo servicio. En el caso de personas jurídicas creadas por ley o empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital, la citación podrá efectuarse a través de sus representantes legales.

Respecto de esta facultad de la Cámara es relevante analizar su contexto, ya que si bien el reglamento entrega la posibilidad de citar a funcionarios a su presencia, nada nos dice respecto de la situación en que tales sujetos se nieguen a asistir. Encontramos en la LOCCN normas que reafirman este poder de las comisiones, así los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica establecen en líneas generales la obligación por parte de la Administración del Estado de proporcionar informes y antecedentes que hayan sido solicitado por las

¹⁷¹ Ver § 43. páginas 99 a 101.

Cámaras o de sus organismos internos. Teniendo un tratamiento especial en el caso de que los informes y antecedentes solicitados revistan el carácter de secretos o reservados¹⁷².

Por su parte el artículo 10 señala que la obligación de la Administración del Estado antes enunciada, recaerá sobre el Jefe superior del respectivo organismo, cuya infracción será sancionada, previo el procedimiento administrativo que corresponda, por la Contraloría General de la República, cuando procediere, con la medida disciplinaria de multa equivalente a una remuneración mensual, doblándose en caso de reincidencia¹⁷³. Dicho artículo establece igual sanción por su falta de comparecencia, o la de funcionarios de su dependencia, a la citación de una comisión de alguna de las cámaras.

En virtud de lo expuesto podemos señalar que en caso de incumplirse lo que han dictaminado las comisiones de investigación existe la aplicación de un castigo, pero que tiene como origen ya sea un procedimiento administrativo y eventualmente un procedimiento llevado adelante por la Contraloría General de la República. Ante esto notamos una falta de poder de sanción por parte de la propia Cámara de Diputados y sus comisiones¹⁷⁴, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas políticos en los que el Parlamento cuenta dentro de sus potestades la de sancionar directamente, sea a través de cárcel u otro apremio, a aquel funcionario infractor de la citación a comparecer. Como un ejemplo tomemos lo que ocurre en el Parlamento británico, el que para hacer cumplir el *power to send persons and papers*, contempla la posibilidad de que en caso de negarse a comparecer, comete un acto de desacato de la Cámara (*contemp of the house*), también

¹⁷² Los informes y antecedentes solicitados que revistan el carácter de secretos o reservados por su naturaleza o por disposición especial que no tengan fuerza de ley, serán proporcionados por el servicio, organismo o entidad por medio del Ministro que dependa o mediante el cual se encuentre vinculado con el Gobierno, manteniéndose los respectivos documentos en reserva. Si tales informe y antecedentes fueren secretos, por comprometer la seguridad nacional, afectar la actividad económica o financiera del país, o por otro motivo justificado, el Ministro sólo los proporcionará a la comisión respectiva o la Cámara que corresponda, en su caso, en la sesión secreta que para estos efectos se celebre. (artículo 9 inciso 2° LOCCN).

¹⁷³ Al parecer la sola posibilidad de tener en las reparticiones públicas a la CGR iniciando procedimiento administrativos, genera que la voluntad manifestada de la Cámara tenga resonancia y respuesta en el Gobierno.

¹⁷⁴ Respecto de este punto los funcionarios del Congreso Nacional señalan que tal atribución es muy valorada, ya que ante la posibilidad de que las reparticiones del ejecutivo, por ejemplo en la solicitud de información o en la invitación de funcionarios a las comisiones se nieguen a hacerlo, ellos pueden hacer uso de tal facultad que al parecer rinde efectos, ya que a las oficinas ministeriales no les agrada el hecho de que se inicie un procedimiento administrativo por parte de la CGR en su respectiva repartición. Ante lo cual, en la posibilidad de que esta intervenga, se suele cumplir los requerimientos de la Cámara.

llamado violación de privilegio (*breach of privilege*). En este caso puede entrar en juego la jurisdicción penal de la Cámara, que es un poder general de encarcelamiento por desacato, análogo al poseído por los tribunales superiores. Este acto compulsivo es considerado idóneo para que los que se niegan a declarar depongan su actitud.

En el caso de Estados Unidos, la Constitución no reconoce expresamente ninguna potestad del Congreso para sancionar los desacatos que en su contra pueden cometerse, pero apoyándose en la tradición presente en el Parlamento británico, se ha tomado como un *implied power* la facultad de disponer el encarcelamiento de los que cometan alguna ofensa en su contra, estimando al igual que Westminster, que dicho poder es necesario para su propia protección y para el adecuado desenvolvimiento de sus funciones.

Tal situación se ve muy difícil de implementar en nuestro sistema, pues el constituyente específicamente en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución dejó en claro lo pernicioso que consideraba el implementar a nivel constitucional comisiones investigadoras y de que ellas tuvieran imperio¹⁷⁵, opinión que obviamente consideramos sin fundamentos reales, de una democracia proteccionista¹⁷⁶ y que no compartimos.

En otro aspecto, aunque muy relacionado con lo visto recientemente, el artículo 299 del RCD, permite que la comisión con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, pueda citar a particulares para que declaren sobre determinados hechos y proporcionen los antecedentes que tengan relación con los mismos.

Esta facultad no deja de ser importante ni tampoco está exenta de polémicas al interior de la doctrina, pues permite a las comisiones citar a particulares, que no son

¹⁷⁵ “El Señor Ortúzar (Presidente) hace saber que sobre el primer punto al que se ha referido el Señor Guzmán, relativo a la fiscalización de la Cámara de Diputados en el futuro político-institucional del país, concuerda plenamente con él en cuanto a la inconveniencia de consignar comisiones parlamentarias con imperio. Recuerda que don Jorge Alessandri era enemigo acérrimo de ellas, y estimaba que, en realidad, y sobre todo dentro del sistema institucional que regía, equivalía a politizar prácticamente toda la Administración Pública, restarle independencia y hacerla estar siempre dependiente en sus actuaciones a satisfacer a tal o cual parlamentario, y consideraba, asimismo, que si había algo verdaderamente inconveniente para los intereses superiores del país era establecer dichas comisiones. Expresa que, personalmente, no les observa ventajas, y en cambio, sí les encuentra inconvenientes, porque las ventajas que podrían tener pueden lograrse por medio de otros mecanismos como, por ejemplo, el que establece el artículo 39 N° 2 de la Constitución de 1925, o el de las Acusaciones Constitucionales”. Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República. Sesión 341, página 2053.

¹⁷⁶ Que como todo calificativo del concepto de democracia, tiende a sacrificarla mas que buscar su plena aplicación.

funcionarios del Estado a su presencia, pudiendo producirse una colusión entre el derecho a investigar de las comisiones de la Cámara y los derechos de las personas.

Por otra parte se señala que respecto de los 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 respecto de estos últimos, está dotado de una serie de derechos, que evitan o dificultan el actuar abusivo del Ejecutivo o de los jueces, situación que no se da de forma clara respecto del Parlamento¹⁷⁷.

Gutemberg Martínez señala respecto de la citación de los particulares, que su concurrencia debe ser voluntaria, pues en Chile se fiscaliza al Gobierno, no pudiendo cualquier asunto de interés general ser objeto de una comisión de investigación, ya que de ser obligatorio asemejaría las comisiones con los tribunales, pero sin la presencia de los resguardos y garantías que ellos ofrecen¹⁷⁸.

Ante esto creemos que es necesario que estas comparencias señaladas por el RCD, si bien han de cumplirse porque así se las establece y porque pueden ser necesarias para el buen desarrollo de la investigación, deben regularse en cuanto a la protección de las personas y sus derechos fundamentales, debiendo estar dichas garantías reguladas por ley en su sentido formal, pues recordemos que tales derechos se constituyen como un límite a la acción de las comisiones.

Así el mínimo de derechos lo constituye los derechos consagrados en la Constitución Política a favor de todas las personas. Pues si bien estas comisiones no tienen origen constitucional, adecuan su labor al marco constitucional, debiendo así respetar en su accionar los derechos fundamentales a los que hacíamos alusión recientemente. Pese a ello el límite señalado quedaría mucho más claro si es que las comisiones de investigación estuviesen consagradas a nivel constitucional, con lo cual toda la normativa relacionada a garantías se integraría en su regulación.

¹⁷⁷ BRONFMAN, (2003), *op. cit.*, página 148.

¹⁷⁸ MARTÍNEZ, *op. cit.*, páginas 75 y 76.

Como una forma de reafirmar y defender los derechos de las personas ante la tarea de la comisión, el artículo 300 señala que los citados a sesiones de comisiones investigadoras podrán asistir acompañados de un asesor, quién no podrá hacer uso de la palabra para responder en lugar de la persona citada ni para aclarar sus dichos, estando su papel limitado a proporcionar al citado los antecedentes escritos u orales que la persona necesite para responder a las consultas de la comisión, salvo acuerdo de ésta que permita su participación de otra forma.

El artículo 302 del RCD establece una norma que tiene por objeto entregar un privilegio a los parlamentarios como un incentivo en el caso de que lleven adelante denuncias sobre actos irregulares del Gobierno para ser investigados por la Cámara. Así la norma da a los diputados el derecho a no revelar la fuente de la información que han recibido en el ejercicio de su potestad fiscalizadora. En virtud de ello los diputados pueden rehusarse a prestar testimonio sobre los hechos que ellos han denunciado como constitutivos de actos irregulares del Gobierno.

§55. Informes de Comisión

El artículo 301 del Reglamento señala requisitos especiales para los informes de las comisiones investigadoras. Así en primer termino dicho informe debe consignar la competencia de la comisión al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su constitución.

En segundo lugar una relación del trabajo desarrollado por la comisión en el cumplimiento de su cometido, lo que tendrá por objeto dejar constancia de lo que en su trabajo se dio. En una estrecha conexión con el segundo aspecto recién señalado, se presenta el tercer contenido que hace referencia a consignar lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas. También deberán consignar las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas por

la comisión. La normativa señala que de igual forma se consignan las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la comisión. Con esto se observa claramente que se consignan tanto lo aprobado por la mayoría como las que fueron rechazadas por no contar con ella, dejando así constancia en el informe las posturas minoritarias.

Por último se piden los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, en su caso.

Este informe deberá ser suscrito a lo menos, por un número de diputados equivalente al quórum que requirió la comisión para adoptar acuerdos y por el Secretario de la comisión en su calidad de ministro de fe.

TITULO X COMISION DEL JUICIO CONSTITUCIONAL

§56. Regulación constitucional y reglamentaria

Esta comisión encuentra su existencia dentro de la expresión de la facultad de control del Congreso, que según el artículo 48 n° 2, se canaliza en la posibilidad de someter a juicio “de carácter político” a determinadas autoridades del país por las causales que señala la Constitución. Por su parte el RCD la regula en su libro III.

El juicio constitucional consta de dos partes, una de acusación y otra de juzgamiento. La primera etapa se lleva a cabo dentro de la Cámara de Diputados, pudiendo tener su origen a raíz de una actividad interna de la corporación, por ejemplo, en virtud de los antecedentes aportados por el informe de una comisión especial de investigación, o bien

como producto de información obtenida de órganos externos que dan lugar a la presentación directa de una acusación¹⁷⁹.

Ahora bien, la acusación se tiene por presentada desde que se da cuenta de ella a la sala, lo que debe tener lugar en la sesión más próxima que se celebre después de aquella en que se entable¹⁸⁰.

§57. Nombramiento miembros comisión y presidencia

Es en la misma sesión en que se da cuenta de una acusación a la sala, en la que ésta procede a constituir este tipo de comisión, que no sigue en cuanto a su número lo que se establece para las demás, ya que se integra por cinco diputados elegidos al azar (no representando necesariamente el abanico de fuerzas políticas presente en la Cámara de Diputados), pero que no podrán ser los diputados acusadores ni los miembros de la mesa de la corporación, es decir su Presidente y sus dos Vicepresidentes.

§58. Funcionamiento interno

El objetivo que persigue esta comisión es el estudiar los antecedentes que han presentado los diputados acusadores e informar si procede o no la solicitud de aquellos, pronunciándose la sala sobre la acusación en base a lo señalado por la comisión en su informe. Comprendamos que la constitución de este tipo de comisiones suele ser en la realidad algo de carácter limitado, precisamente por lo limitado de sus hipótesis. En virtud de ello se entiende que en la práctica estas se caractericen por sesionar varias veces a la semana o incluso que lo hagan simultáneamente con la sala (artículo 305, inciso 2º RCD).

¹⁷⁹BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 435.

¹⁸⁰ Algunos ejemplos de estas comisiones son: Comisión de acusación constitucional en contra del Ministro de la Corte Suprema Hernán Cereceda Bravo (1992). Comisión de acusación constitucional en contra del Ministro de la Corte Suprema Servando Jordán López (1997). Comisión de acusación constitucional contra el ex Comandante en Jefe del Ejército Augusto Pinochet Ugarte (1998)

Pero que pasaría por ejemplo si al momento de llevarse adelante una acusación constitucional por una conducta que esté tipificada como delito en la ley penal, se haya iniciado, previa o paralelamente a la solicitud la acusación respectiva, un proceso penal sobre esos mismos hechos; ¿podría la comisión solicitar a los tribunales de justicia antecedentes o informes?

Si bien es cierto que teóricamente no hay ningún inconveniente para que funcionen simultáneamente una comisión de juicio constitucional y un procedimiento penal por un mismo hecho, por ejemplo malversación de fondos públicos, las comisiones no pueden solicitar los antecedentes que indicábamos a los tribunales de justicia, pues la LOCCN sólo les permite adquirir la información de parte de órganos de la Administración y no de la judicatura, entendiendo por Administración al conjunto de entes sujetos por un vínculo jerárquico o de tutela al Presidente de la República, dentro de los cuales no se comprenden los órganos judiciales (artículo 1º, inciso segundo, Ley Orgánica Constitucional de Bases generales de la Administración del Estado).

Una vez notificado personalmente o por cédula en un plazo de tres días contados desde que se dé cuenta de la acusación en la Sala, podrá aquel en contra de quién se dirige la acusación acudir ante la comisión para defenderse, o bien hacer llegar sus descargos por escrito, teniendo para ello el plazo de diez días contados desde su notificación. Si el eventual acusado no se defiende, la comisión procede sin su defensa (artículo 39 LOCCN y 307 RCD).

Para reunir y sopesar los antecedentes acusatorios, la comisión tiene el plazo de seis días, contado desde la fecha de comparecencia del afectado o desde que se hubiera acordado proceder sin su defensa, luego de los cuales debe emitir su parecer en cuanto a si procede o no que la Cámara lo acuse formalmente. La última sesión que se celebre se levantará solamente cuando finalizaren todas las votaciones a que hubiese lugar. (artículo 40 LOCCN y 308 RCD).

§59. Informe de comisión

Al igual como se daba en los otros tipos de comisiones que tienen vida en nuestro Parlamento, la comisión de juicio constitucional deberá emitir un informe, respecto del cual la ley exige ciertos contenidos mínimos. Según el artículo 40 inciso 2° de la LOCCN, deberá contener una relación de las actuaciones y diligencias practicadas por la comisión.

Respecto de este punto señalemos que estas actuaciones y diligencias hacen referencia a que la comisión puede solicitar de la Administración información de índole documental, esto es informes y antecedentes específicos, al tenor de lo que prescribe el artículo 9 de la LOCCN, inclusive cuando ellos tengan el carácter de reservados. Cosa diferente ocurre con la comparecencia personal de algún funcionario, pues si bien hay multas que sancionan este desacato al Parlamento. Ello no constituye un instrumento eficiente para hacer efectiva la función de control mediante su comparecencia ante la comisión, situación que analizamos a propósito de los poderes de las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados, ya que el Parlamento como institución carece de mecanismos propios de defensa o de cumplimientos de las prerrogativas o decisiones que toma.

El informe debe contener una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputen en ella. En este punto hacemos eco de una preocupación que señala Fernando Parada¹⁸¹, a propósito de hechos que hagan pensar que se está frente a la comisión de un delito. Él señala que para hacer esta calificación dentro de un procedimiento serio y con garantías, “la calificación jurídica no puede estar entregada a alguien sin conocimiento, lo cual implicaría que en la comisión, que es la que hará la calificación jurídica, debiera estar integrada por abogados”. Pero como sabemos que la elección se realiza por sorteo, dicha premisa sería insostenible a no ser que

¹⁸¹BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 438.

el azar determine que los cinco miembros sean abogados, pero si ello no ocurriese realmente podríamos encontrarnos con una situación atentatoria contra los derechos de la personas imputadas.

La solución a este problema viene dada a través de un cuerpo jurídico asesor que apoye la labor de la comisión, a objeto de dar garantías de seriedad y de respeto de los derechos de las personas a este procedimiento.

En tercer lugar la Ley Orgánica señala que el informe debe contener una relación de la defensa del o de los acusados. Recordemos que esto es importante pues la Cámara en base a ese informe de comisión y a lo que en él se consigne es que definirá si procede o no llevar adelante la acusación constitucional.

En cuarto lugar se deberá consignar un examen de los hechos y las consideraciones de derecho necesarias para su justa apreciación, y la o las resoluciones adoptadas por la comisión. Aquí debe analizar los hechos que le llevan a tomar una determinada convicción, junto con las apreciaciones de derecho que así lo justifican. En este aspecto nuevamente vemos la importancia de que la comisión cuente con un buen equipo jurídico que traduzca y justifique la decisión en razonamientos y normas del derecho vigente. Las resoluciones adoptadas sólo podrán ser tendientes a proponer a la Cámara la aprobación de la admisibilidad de la acusación o su rechazo, además de señalar las comunicaciones que, a su juicio, deban enviarse a la autoridad administrativa que corresponda a fin de hacer efectiva la responsabilidad pertinente¹⁸².

Se señala que constituiría otro requisito la designación del diputado informante en caso de haberse propuesto acoger la acusación¹⁸³ en el informe correspondiente, además de la firma de los que suscriben el informe y del funcionario que actuó como secretario.

¹⁸²BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *op. cit.*, página 439.

¹⁸³ El artículo 311 del RCD, señala : “Desechada la cuestión previa (presentación promovida por el acusado a manera de demostrar que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución señala) o si ésta no se hubiere deducido, la Sala de la Cámara de Diputados procederá del siguiente modo:

a) Si el informe de la Comisión recomendaré aprobar la acusación, se dará la palabra al diputado que la mayoría de la comisión haya designado para sostenerla; y después se oirá al afectado, si estuviere presente, o se leerá la defensa escrita que haya enviado.

Esta comisión, como señalábamos, no impondrá sanciones, ni dará un informe con carácter vinculante para la corporación, en cuanto a admitir o no la acusación, sino que sólo hará una recomendación, que puede ser seguida o no en definitiva por la Cámara. Si bien no puede imponer sanciones, tampoco podrá proponer sanciones sea cual fuere la naturaleza de ellas, es decir administrativas, pecuniarias o penales.

La última actuación que realiza esta comisión se produce en la segunda etapa del juicio constitucional que tiene como sede el Senado de la República. De esa manera los artículos 49 y 50 de la LOCCN, que establece que el Senado citará al acusado y a la comisión de diputados designada para formalizar y proseguir la acusación a cada una de las sesiones que celebre para tratarla. Formalizarán la acusación los diputados miembros de la comisión especial. Si no concurren, se tendrá por formalizada con el oficio de la Cámara de Diputados. A continuación hablará el acusado o se leerá su defensa escrita. El acusado, en esta actuación, podrá ser representado por un abogado.

Los diputados miembros de la comisión especial tendrán derecho a réplica, y el acusado, a dúplica. Cumplido lo anterior, el Presidente anunciará que la acusación se votará en la sesión especial siguiente.

Con este paso acaba la participación de la comisión del juicio constitucional en el proceso y nuestro análisis de ella.

En el próximo capítulo y para finalizar este estudio expondremos las conclusiones que se obtienen del desarrollo de los temas aquí tratados

CONCLUSIONES

Como señalamos al comenzar este trabajo, la investigación jurídica y política a nivel comparado que se ha elaborado en torno al Parlamento, ha puesto especial dedicación en el estudio y análisis de las comisiones parlamentarias y su institucionalización.

A través de estas líneas hemos buscado analizar las comisiones parlamentarias, su funcionamiento y regulación bajo nuestro actual ordenamiento jurídico presidido por la Constitución Política de 1980.

Bajo nuestra actual Ley Fundamental, la LOCCN y los reglamentos de ambas Cámaras, encontramos una serie de comisiones parlamentarias que desarrollan una rica vida interna. Para su análisis las hemos clasificado según su propósito, pudiendo así diferenciar comisiones con propósitos legislativo, financiero, de gobierno interno y de control administrativo e investigación.

En virtud de estas reflexiones y constataciones podemos señalar que la utilización de comisiones en el trabajo parlamentario es una realidad presente en nuestro país y en muchos en otros, siendo su aporte de primer orden y generando una serie de beneficios para el trabajo del Parlamento. Es por ello que es de gran importancia el potenciarlas, especialmente en su autonomía respecto de los partidos políticos, convirtiéndolas así en reales centros de discusión y de decisión política.

En este sentido, bajo nuestro actual sistema, debiera velarse por dos situaciones que son vitales para lograr el objetivo señalado. En primer lugar crear los incentivos para que el trabajo de comisión, especialmente en la parte legislativa, sea atractivo para los parlamentarios. En segundo lugar velar por el establecimiento de una estabilidad respecto de los miembros y de los presidentes de las comisiones, a objeto de que el factor determinante en ellas no sea solamente lo político, sino que también se tome en cuenta la preparación y la experiencia de los parlamentarios en las materias de que trata la comisión. Esto permite que los parlamentarios ganen mayor experiencia y conocimientos en dichos

CONCLUSIONES

temas específicos, lo que les deja en mejores condiciones para legislar y, que por ende, permite ganar una mayor autonomía en la toma de decisiones.

La actual configuración de nuestras comisiones presenta una serie de falencias que impiden su fortalecimiento y desarrollo, a saber:

- a) En primer lugar existe una fuerte influencia de los partidos políticos dentro de las comisiones, que particularmente en la Cámara de Diputados, las hacen menos autónomas.
- b) Un segundo elemento que atenta contra este objetivo es la creación excesiva de comisiones. Especialmente cuando además de las comisiones permanentes, se crean un sinnúmero de otras comisiones especiales, que hacen que los parlamentarios desvíen su interés, preparación y tiempo del trabajo de la o las comisiones permanentes a las que ya pertenece. Tal ausencia al trabajo de comisiones puede llevar a que sus sesiones fracasen, no realizando así de forma adecuada la labor legislativa.
- c) En tercer lugar, como señalamos al tratar las comisiones permanentes, es de gran importancia el cultivar al interior de la comisión un “idioma común” (tanto a nivel técnico como político) entre los parlamentarios, que permita un diálogo fluido y concreción de planteamientos en propuestas legislativas.
- d) En cuarto lugar fomentar que la selección de los miembros de las comisiones y de sus presidencias tengan como requisito importante la experiencia y conocimientos de las materias de competencia de la comisión. Esto posibilitará que el trabajo que se realice al interior de la comisión sea de mayor calidad y fluidez. Por su parte la posibilidad de contar con un presidente de comisión experimentado y conocedor de los asuntos tratados, aporta un elemento de autonomía respecto de las influencias políticas que provengan fuera de la comisión. Lo anterior especialmente respecto de la Cámara de Diputados, en la que a diferencia del Senado, el cargo de Presidente de comisión por la carencia de estas características no reviste gran importancia.

- e) Un quinto punto de vital importancia lo constituye la urgencia por contar con un cuerpo técnico asesor del Parlamento y sus comisiones. Esto permite enfrentar de mejor manera la discusión de los proyectos enviados por el Ejecutivo y sus equipos técnicos. Al beneficio recientemente señalado se suma el que entrega una mayor autonomía e independencia al Parlamento y sus comisiones respecto del Ejecutivo y sus técnicos. Un ejemplo que debe imitarse es la decisión del legislador de crear una oficina asesora para la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos, a objeto de prestar la adecuada colaboración en la labor que cada año debe realizar.

A propósito de lo tratado en el capítulo referente a las comisiones con propósito de control administrativo y de investigación, particularmente en lo relacionado a la cuestión constitucional, señalemos que si bien ellas no tienen regulación constitucional constituyen una realidad dentro de las comisiones presentes en el trabajo de nuestro Congreso Nacional. Su existencia y justificación se encuentra enraizada, como señalamos en la parte del estudio recientemente apuntada, en la función representativa del Parlamento, que en virtud de la facultad de fiscalización que le entrega la ley y por otro del mandato del electorado de representar sus intereses, busca a través de diversos mecanismos cumplir su labor, siendo uno de ellos la creación de comisiones investigadoras.

Un punto interesante de observar respecto del tema de las comisiones investigadoras y la fiscalización que ellas realizan, es lo relacionado con la facultad privativa de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno. Como observamos tal tarea está privada para el Senado, pese a ello el Senado o sus comisiones en virtud de su labor legislativa realizan actos que podrían calificarse como de fiscalización, tales como citaciones a Ministros de Estado u otros altos funcionarios de Gobierno. Es por ello que creemos oportuno el plantear la ampliación de las facultades fiscalizadoras al Senado de la República, pues cuenta con igual legitimidad que la Cámara de Diputados para poder realizarlo, más aún cuando a la fecha de la redacción de estas conclusiones, se ha llegado a

CONCLUSIONES

un acuerdo entre los diversos sectores políticos de nuestro país para democratizarlo íntegramente en su configuración.

En la actualidad para constituir una comisión investigadora se requiere de mayoría en la Cámara de Diputados. Ello ha llevado a que en algunos casos se hayan frustrado iniciativas de investigación por bloqueo de una mayoría imperante en el Parlamento. Ante este escenario es necesario revisar tal regulación, y como ocurre en otros sistemas constitucionales, permitir que una minoría cualificada al interior de la Cámara pueda constituir una comisión investigadora y junto con ello determinar su plan de trabajo, a objeto de que no existan impedimentos para realizar la fiscalización cuando sea pertinente.

En segundo lugar la fiscalización no siempre requiere la creación de una comisión especial investigadora, pues esta puede ser realizada por la comisión permanente cuya competencia se vea relacionada a la fiscalización, siendo esto una práctica que se da con cierta frecuencia en el Parlamento.

Por último se requiere de una mayor regulación de los procedimientos al interior de éstas comisiones, especialmente en lo referente a la citación y participación de terceros particulares en audiencias en las que se rinden testimonios sobre los asuntos investigados, a objeto de proteger adecuadamente sus derechos.

Este estudio ha dejado de manifiesto la importancia y centralidad del trabajo interno del Parlamento. En él el trabajo autónomo de las comisiones es fundamental. Es por ello que éste debe ser realizado de manera eficiente y responsable. Nuestro Congreso Nacional ha llevado a cabo estas tareas de buena manera, pero puede avanzar a más, sobretudo en la profundización de la autonomía de las comisiones. Ante tal necesidad es fundamental realizar modificaciones a objeto de lograr su modernización. Muchas de ellas más que implicar grandes cambios legales requieren de modificar la práctica parlamentaria, fuente de gran valor en el derecho parlamentario.

Sabemos que en virtud de lo que hemos planteado más que cerrar inquietudes se abren nuevas ventanas de discusión acerca de la importancia del Parlamento

CONCLUSIONES

en nuestra vida democrática. De esta manera queremos contribuir a que el órgano representativo por excelencia de la ciudadanía y sus comisiones, se cuestionen y hagan un análisis de su realidad. Esto permitirá enfrentar al Congreso Nacional de una forma más sólida su proceso de desarrollo como Institución fundamental del Estado, haciéndose cargo así de los desafíos que el derecho y la política le plantean.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

I. FUENTES DOCTRINALES

1. AGOR, *El Senado Chileno*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1973
2. ARÉVALO, *Comisiones de Investigación y encuesta*, en DA SILVA OCHOA (coord), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994
3. BASTERRA MONSERRAT, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Editorial Comares, Granada, 1997
4. BERLÍN, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
5. BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, *El Congreso Nacional, estudio constitucional, legal y reglamentario*, CEAL- UCV, Valparaíso, 1993
6. BRONFMAN, *A función de control o Parlamento de Galicia*, Universidade Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 2003
7. BRONFMAN, *Las Comisiones Parlamentarias y el ejercicio de las Facultades Fiscalizadoras*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXIV, Valparaíso, 2003
8. BULNES, *Los Senadores y la fiscalización de los actos de Gobierno*, XX Jornadas de Derecho Público, Valparaíso, Editorial EDEVAL, 1990, volumen I,
9. CONGRESSIONAL QUARTERLY, *El Congreso de los Estados Unidos, estructura y funcionamiento*, Editorial Limusa S.A., México D.F., 1992.
10. CAMPBELL y DAVIDSON, *US Congressional Committees: Changing Legislative Workshop*, en LONGLEY y DAVIDSON (editores), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, Londres, 1998
11. FINER, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Tecnos, Madrid, 1964
12. GRIFFITH, RYLE y WHEELER-BOOTH, *Parliament; Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet & Maxwell, 1997 (reimp.)
13. LONGLEY y DAVIDSON, *Parliamentary Committees: Changing Perspective on Changing Institutions* en LONGLEY y DAVIDSON (Editores) , *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, Londres, 1998
14. MANLEY, *The House committee on ways and means, 1947 – 1966*, (Unpublished PhD, dissertation, Siracusa University), 1967.
15. MARTÍNEZ, *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

16. MARTÍNEZ ELIPE, *Tratado de Derecho Parlamentario, conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Editorial Aranzadi, Madrid, 1999
17. NORTON, *Nascent Institutionalisation: Committees in British Parliament* en LONGLEY y DAVIDSON (Editores), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, Londres, 1998.
18. OBANDO, *El papel de las comisiones mixtas en el procedimiento legislativo*, Revista de Derecho UCV XIV, Valparaíso, 1992
19. OÑATE, *La organización del Congreso de los Diputados*, en MARTÍNEZ, (editora), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2002, páginas 82 y 83.
20. OZBUDUN, *Party Cohesion in Western Democracies: A casual Analysis, 1970* en BOWLER, FARELL y KATZ, (editores), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999
21. PACE, *artículo 82*, en BRANCA (coord), *Commentario alla Costituzione*, Roma, 1979
22. PAK-KWAN, *Chairmanship of Parliamentary Committees in Some Selected Places*, Hong Kong , Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 2003
23. PFEFFER, *Manual de Derecho Constitucional, Anexo: Extracto del discurso de incorporación de Don Francisco Bulnes Sanfuentes a la Academia de Ciencias Sociales*, Santiago, Editorial Jurídica Ediar Conosur, 1987 – 1990 , tomo II
24. ROLL, *Organización, procedimientos y funciones del Parlamento Federal Alemán (Deutscher Bundestag)*, Santiago de Chile, Fundación Konrad-Adenauer, 1992
25. SANDOVAL, *De la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados y en especial de las Comisiones Investigadoras*, Memoria de Grado, Escuela de Derecho Universidad de Concepción, 2002
26. SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus Instrumentos de información*, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1982
27. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990,
28. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1995
29. SCHICK y ZEH, *The German Bundestag – function and procedures*, Rheinbreitbach, Berlin, 1999
30. STRØM, *Parliamentary Committees in European Democracies* en LONGLEY y DAVIDSON (editores), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, Londres, 1998
31. THOMAS (Editor), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1998, Volumen I y II.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

32. TOINET, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, 2000
33. TORRES BONET, *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998
34. VINTRÓ I CASTELLS, *los procedimientos no legislativos*, en EUSKO LEGEBILTZARRA, *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991
35. VÍRGALA, *Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)* en DA SILVA OCHOA (coord), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994.

II. FUENTES NORMATIVAS

FUENTES NORMATIVAS CHILENAS

1. Constitución Política de la República de Chile
2. Constitución Política de la República de Chile, Texto Definitivo- Concordancias- Antecedentes Históricos-Jurisprudencia-Bibliografía, CEAL UCV, Valparaíso, 1990.
3. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ley número 18.918
4. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ley número 18.575
5. Ley 19.842, Ley que establece la comisión permanente de presupuesto
6. Ley 19.875, Ley de Presupuestos año 2004.
7. Reglamento del Senado de la República de Chile
8. Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile

FUENTES NORMATIVAS EXTRANJERAS

1. Constitución Española
2. Ley Fundamental para la Republica Federal Alemana
3. Reglamento del Congreso de los Diputados de España
4. Reglamento del Parlamento Federal Alemán
5. Rules of the House of Representatives USA
6. Rules of the Senate USA

III. OTRAS FUENTES

1. Diario El Mercurio
2. Sitio web del Senado de la República de Chile (www.senado.cl), visitado en Junio de 2004.
3. Sitio web de la Cámara de Diputados de la República de Chile (www.camara.cl), visitado en Junio de 2004.
4. Servicio de Documentación de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile.
5. Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República. Sesión 341
6. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión Segunda Marzo 1990.
7. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión Primera Marzo 1994
8. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión Primera Marzo 1998.
9. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión Cuarta Marzo 2002.
7. Diario de Sesiones del Senado

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

* * *

