

"EL PODER LEGISLATIVO"

COMP: TORRE HORACIO GENTILE

ASOC. DEHO. CONSTITUCIONAL - KONRAD
ADENAUER

Ricardo Daniel Rovner*

Las comisiones parlamentarias. Un repaso sobre su funcionamiento

1. Introducción

Si bien hay gente malintencionada que niega su existencia, el trabajo del Honorable Congreso de la Nación suele permanecer en las sombras. Esas mismas personas suelen exhibir estadísticas sobre la cantidad de veces que las Cámaras legislativas se reúnen en un determinado período o el número de proyectos que presenta cada legislador, para justificar sus críticas. Algunos son algo más refinados y relacionan la suma de iniciativas de los propios parlamentarios aprobadas con las que provienen del Poder Ejecutivo, deduciendo de esto que el Poder Legislativo es una especie de escribanía refrendatoria de las ideas del presidente, imagen que se puso de moda en el último tiempo.

Es verdad: esos números no ayudan a crear un cuadro algo más positivo del Congreso (que puedan mejorarse es otra cuestión). Pero el Parlamento hace poco por mostrar otra clase de estadística, otra clase de trabajo, que es el de sus comisiones. Del mismo modo que el Poder Legislativo es un *ilustre desconocido* —en contraposición al Ejecutivo y al Judicial—, la tarea de sus comisiones es aun menos transitada

* Jefe de Trabajos Prácticos, Cátedra de Derecho Constitucional del Dr. Alberto R. Dalla Via, Facultad de Derecho, y Ayudante de la Cátedra de Teoría y Derecho Constitucional del Dr. Fermín P. Ubertone, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Adjunto de Derecho Constitucional de la carreras de Contador Público y Administración de Empresas (sistema a distancia) de la Universidad Católica de Salta.

por el público en general, los medios de prensa e incluso por los especialistas en temas constitucionales.

Tal vez pueda ser útil resaltar lo evidente: las comisiones parlamentarias son integradas exclusivamente por legisladores. Esto, que puede resultar de una obviedad insoportable, puede ser necesario aclararlo para que no quede ninguna duda de que no hay ningún otro actor con algún poder formal de decisión en el seno de ellas o de que las autoridades de las comisiones son los propios parlamentarios.

2. A modo de definición

Comencemos por alguna definición: las comisiones parlamentarias son grupos de trabajo con una competencia más o menos específica y que están integrados por legisladores con intereses o conocimientos afines. Tales grupos de trabajo se forman con el objeto de realizar los primeros estudios, las primeras negociaciones, las tentativas iniciales en la búsqueda del consenso necesario para arribar a una decisión común. Es decir que no se limitan a analizar los aspectos técnicos de los asuntos a su cargo, sino que contemporáneamente a ellos, se ocupan de los costados políticos de la cuestión.

Se podría denominar a las comisiones parlamentarias como *mini Cámaras*, en el sentido de que deben reflejar la composición política del cuerpo de que se trate lo más aproximadamente posible: si el partido X tiene la mayoría absoluta de la Cámara, tendrá la mayoría absoluta en todas y cada una de las comisiones, o, si es la primera minoría, será la primera minoría en todas y cada una de las comisiones. En este sentido, se presenta un problema por la existencia de gran cantidad de bloques políticos unipersonales o con pocos integrantes, ya que resulta materialmente imposible que todos tengan alguna representación en todas las comisiones.

La mayoría de las comisiones tienen por objeto el análisis de los proyectos, pero no todas las comisiones se dedican a ello, ya que se ocupan también de realizar estudios específicos o el seguimiento de ciertas actividades, como, por ejemplo, la que tiene como fin el seguimiento de las obras de aprovechamiento integral del Río Bermejo, creada en la Cámara de Diputados de la Nación hace más de veinte años o la encargada de controlar a los organismos de inteligencia. También podrían dedicarse a investigar determinados asuntos.

Existen, además, comisiones que realizan los primeros pasos en el juzgamiento de los funcionarios sujetos al juicio político o que colaboran con ello al estilo de una secretaría judicial.

Todas, o casi todas de las comisiones mencionadas, pueden estar integradas por legisladores de una sola Cámara (a las que se denominan *unicamerales*) o de ambas Cámaras (y serán, por lo tanto, *bicamerales*).

Pueden ser creadas para actuar sin plazo, por lo que serán *permanentes*, o por un plazo determinado o determinable, en cuyo caso se las denomina *especiales*.

Cuadro 1. Comisiones parlamentarias

Objeto	Asesoramiento				Estudios específicos o control				Investigación			Juzgamiento			
	Permanentes		Especiales		P		E		E			P			
Integración	Unicameral	Bicameral	U	B	U	B	U	B		U	B	U			

Este cuadro puede ayudar a sintetizar lo expresado. Las zonas grisadas indican la no existencia de comisiones de ese tipo, como en el caso de las investigadoras, o la imposibilidad de que existan por su propio objeto, como es el caso de las comisiones de juzgamiento.

Intentemos el análisis de cada uno de estos tipos.

3. Comisiones permanentes de asesoramiento

Las comisiones unicamerales permanentes de asesoramiento son las más numerosas. Su objeto específico es el bosquejado más arriba, en cuanto a los análisis de los proyectos.

Existen en la actualidad, en la Cámara de Diputados de la Nación, más de cuarenta, mientras que en el Senado son alrededor de veinte. Sus competencias están establecidas en los reglamentos respectivos, aunque es preciso señalar que tales competencias no están tajantemente separadas, sino que en varios asuntos se superponen en mayor o menor grado. Por ejemplo, el artículo 93 del reglamento de la Cámara de Diputados (en adelante, RHCD) dispone:

Compete a la Comisión de Economía dictaminar sobre todo asunto o proyecto vinculado con el planeamiento del desarrollo económico; régimen de las bolsas y mercados de valores; seguros y reaseguros; régimen aduanero; acuerdos, convenios y arreglos de comercio, cooperación, complementación y/o integración económica, así como cualquier otro de legislación relacionado con dicha materia.

Si a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto le corresponde dictaminar «sobre los tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros» (artículo 64 del mismo reglamento), es posible observar claramente la superposición entre ambas comisiones, en cuanto a, por ejemplo, los tratados de integración económica. Del mismo modo, hay competencias comunes con la Comisión de Finanzas, ya que esta se ocupa de proyectos relativos a los mercados financieros y a la actividad bancaria (artículo 79).

De este pequeño ejemplo se puede deducir que no es accidental ni producto de la falta de atención tal superposición. Se trata más bien del intento de abarcar la mayor cantidad de aspectos de la realidad,¹ así como el darse la posibilidad de *desconcentrar* las primeras decisiones que se adopten respecto de algún proyecto.

En la práctica, si bien en la mayoría de los casos todas las comisiones a las que les correspondería actuar reciben el proyecto de que se trate, se da el caso de que se gire a una única comisión (en general, la de competencia más específica) un determinado proyecto para que «salga» lo más rápido posible, o al revés, que se envíe a la mayor cantidad con el objetivo de trabarlo. Estas son tácticas bien conocidas por todos los actores del proceso parlamentario, y que no suelen provocar grandes conflictos *per se*. De todos modos, los reglamentos prevén la posibilidad de que los legisladores soliciten el cambio o ampliación del «giro» que se hubiera realizado.²

Los reglamentos del Senado —en adelante, RHS— (artículo 14) y de Diputados (artículo 29) disponen que los integrantes de las comisiones serán designados por la Cámara respectiva en la sesión preparatoria correspondiente a los años de renovación del cuerpo, si bien prevén la posibilidad de que se delegue en su presidente esta facultad. En la práctica esto último ocurre invariablemente. Pero no lo hace del todo libremente, sino que es a propuesta de los bloques parlamentarios, intentando encontrar el equilibrio necesario para que se cumpla con aquello de la representación proporcional de las fuerzas políticas representadas en la Cámara de que se trate. En la jerga parlamentaria a esta actividad se le llama *integración*.

En la primera reunión luego de la designación realizada por el presidente, denominada *reunión constitutiva*, los integrantes de las comisiones eligen a sus autoridades. En general, en Diputados se trata de un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios (véase artículo 106 RHCD, que dispone varias excepciones), mientras que en el Senado es un presidente, un vicepresidente y un secretario (artículo 92 RHS, que dispone además que tal elección debe ser anual). Esta elección no es libre, sino que proviene de negociaciones entre los bloques, los que previamente se *repartieron* las presidencias de las comisiones, no solo en cuanto a su cantidad sino a la *calidad* de estas. Los bloques, por su parte, decidieron internamente cuál de sus integrantes va a ocupar cada cargo en las comisiones. Esta decisión tiene muchas aristas: peso político del legislador, mayor o menor alineamiento interno, prestigio en relación con la temática, etcétera.

De lo anterior surge claramente que es muy poco lo que podría deducirse de la sola lectura de las disposiciones reglamentarias, las que dejan un ámbito de libertad

¹ Se debe aclarar, no obstante, que una de las comisiones más importantes de ambas Cámaras, la Comisión de Legislación General, posee una competencia residual, ya que le corresponde dictaminar sobre todo asunto que no le esté asignado específicamente a otra comisión.

² El reglamento del H. Senado dispone expresamente que los proyectos serán destinados a una única comisión, pero a reglón seguido autoriza a la Presidencia a pasarlo a estudio de más de una, «cuando la naturaleza del asunto así lo aconseje» (artículo 89).

muy amplio a todos los actores parlamentarios y que resulta necesaria dada la naturaleza de esta actividad.

4. Los proyectos en las comisiones

Todos los asuntos que ingresan por las mesas de entradas de las Cámaras son girados a las comisiones parlamentarias. La única excepción son los que se consideran *administrativos* (un oficio judicial que solicita información en el marco de una causa, por ejemplo). El ingreso a la comisión no está sometido a ninguna formalidad, salvo que así se considere el *anuncio* que se hace en la primera reunión posterior a aquel, mediante la inclusión en el listado correspondiente.

A partir de aquí entramos en un terreno puramente político. Los proyectos no son considerados en ningún orden particular, ni podrían serlo. Hay miles de variables a considerar, entre las que la famosa prudencia política no es una menor.

En principio, es el presidente de la comisión de que se trate el que elabora la agenda de trabajo. Esto, que no está escrito en ningún lado, es inmensamente cambiante de comisión en comisión, de presidente en presidente. Lo podría hacer en soledad, lo podría hacer en consulta con quien cumpla el rol de *presidente de bloque* del otro u otros sectores políticos con mayor número de miembros dentro del cuerpo, lo podría hacer en soledad algunas veces y consultando otras. Lo podría hacer mediante decisiones expresas de la comisión en algunas ocasiones. En fin, no existen reglas fijas que determinen cómo y cuándo un asunto se incluye entre los que van a ser considerados.

Algunos de los proyectos entran casi en forma automática al estudio de la comisión. Se trata de los proyectos de declaración y de resolución (a los que habría que agregar los de comunicación en el Senado), que, en general, tienen un tenor menor, y no hay mayor oposición a su tratamiento y aprobación.³

Hay, por supuesto, proyectos que demandan más estudio, más consideración, más negociación que otros. En general, y si no hay ninguna urgencia política en el medio (y aun cuando la hubiere, en ciertos casos), su examen lo inician los asesores de los legisladores miembros de la comisión, quienes se limitan, o intentan limitarse, al análisis técnico de la cuestión o a su técnica legislativa. Es de práctica que los proyectos se *pasen a asesores* como paso previo a su consideración por los legisladores. También lo es que dichos funcionarios se reúnan todas las semanas para analizar las iniciativas a su cargo. Los asesores, dentro de lo posible, intentan cerrar todos los costados técnicos del asunto, salvo aquellos que, por supuesto, precisen de una decisión política. Es incorrecto pensar, sin embargo, que los asesores son solo tecnócratas. Varios de ellos son, además, militantes del partido de que se trate, o tienen estatura política propia. No debe sorprender que el asesor de hoy se convierta en el

³ Véanse al respecto los artículos 115 ss. del RHCD y 124 ss. del RHS.

legislador de mañana. Por ello, si bien su tarea es primordialmente técnica, no se descuida el flanco político. La decisión final, no obstante, la tienen los legisladores.

La consideración de los proyectos por los parlamentarios merece especial tratamiento. El artículo 110 del RHCD dispone:

En todos los casos se labrará acta de las resoluciones que adopten las comisiones en cada reunión, dejándose también constancia, a pedido del Diputado, de las razones en que funda su voto sobre el asunto considerado. De estas actas se hará un resumen que será puesto en Secretaría a disposición de la prensa para su publicación, dentro de las veinticuatro horas de cada reunión.

La Secretaría dará a publicidad, en la forma dispuesta por el artículo 26, los nombres de los Diputados asistentes y de los ausentes; con aviso o sin él. Los despachos de Comisión sólo podrán ser firmados, en la sala respectiva, por los miembros asistentes a la reunión en que hayan sido aprobados; o a la mayor parte de las reuniones en que se los haya considerado, cuando estas fuesen más de dos.

En términos algo similares se expresa el RHS. Del mismo modo que con el tema de la integración, el margen otorgado por los reglamentos en lo que se refiere a las reuniones es amplio.

Lo habitual es que una vez que el temario de la reunión está acordado (o establecido por el presidente de la comisión) se cite a sus miembros mediante una comunicación escrita en la que consta dicho temario con una antelación adecuada. Tal listado de asuntos incluye o puede incluir los asuntos *importantes*, así como los menores; los que fueron acordados en las reuniones de asesores, como los conflictivos.

Los debates en las reuniones se limitan, en general, a los asuntos discutibles, si los hubiera. Para el caso de que la mayoría de los temas estuvieran previamente acordados, es de práctica que, pese a lo enfático del reglamento, los empleados de la comisión *vayan a buscar firmas* a los despachos de los legisladores, conformándose así el quórum de una reunión que posiblemente no se haya realizado, y la mayoría en la *votación* del proyecto, el que podría ser decidido por unanimidad, incluso.

Si la discusión se llevara a cabo, esta no está sujeta a una reglamentación tan exhaustiva como podría ser la del plenario, sino que tiene una cierta soltura, todo bajo la conducción del presidente de la comisión. Estas reuniones son abiertas, salvo decisión expresa en contrario. Se supone que son tan públicas como las sesiones de las Cámaras pero, lamentablemente, ni las salas donde se realizan ni la estructura mental de los funcionarios parlamentarios permiten una asistencia masiva (o tan siquiera mínima) a tales encuentros.⁴

Las comisiones tienen amplia libertad para invitar a sus reuniones a funcionarios públicos o privados, representantes de diversos intereses, personalidades, etcétera, con el objeto de informarse, debatir o simplemente escuchar sobre los proyectos

⁴ Podría decirse que no son publicitadas en forma adecuada, pese a que la información sobre la agenda de las reuniones de la comisión se mantiene bien actualizada en Internet (véase la sección «Actualidad» en la página web de la Cámara de Diputados, por ejemplo).

a su cargo. La obligatoriedad de esta invitación, claro, es un asunto bien distinto, ya que aun para los funcionarios públicos la cuestión es dudosa,⁵ pero lo cierto es que se pueden contar en gran número los encuentros de este tipo.

Producida la votación en la forma indicada más arriba, se arriba al dictamen de la comisión, al consejo que los miembros de esta le formulan al resto de los legisladores para que aprueben (o no) la iniciativa. Este dictamen es conocido también con el nombre de *despacho de comisión*. Los reglamentos prevén la posibilidad de que haya tantos dictámenes como posiciones hubiere en el seno de la comisión, con la única condición de que exista uno que sea de la mayoría (en caso de empate, se considera como mayoritario el que lleva la firma del presidente de la comisión). No obstante, los reglamentos de ambas Cámaras prevén la posibilidad de que, dadas ciertas condiciones, las comisiones puedan funcionar sin quórum y emitir un *dictamen en minoría*.⁶

Los documentos que incluyen los dictámenes contienen el consejo dado por los miembros de la comisión al plenario, el texto del proyecto aprobado si se consideró necesario introducirle modificaciones y el informe. Lamentablemente, en los últimos años se generalizó la práctica de manifestar en dicho informe que las razones, los fundamentos de la decisión de la comisión, se darán en la sesión en que sea considerado el despacho por el miembro informante, con lo cual si el dictamen nunca es considerado, jamás se sabrá cuáles pudieron haber sido. También podría ocurrir que el proyecto se apruebe en el plenario sin debate, aunque es de señalar que los proyectos de ley de cierta relevancia (de acuerdo con el criterio de los legisladores) no dejan de tenerlo.

Se había señalado la posibilidad de que un proyecto sea girado a más de una comisión. El RHCD hace referencia a esta situación en su artículo 102, mientras que el RHS, como ya se indicó, en el 89. El primero prevé la posibilidad de que cada comisión inicie el estudio del proyecto por separado «con aviso a la otra u otras». Ambos coinciden, sin embargo, en que la decisión final debe ser tomada en conjunto por todas las comisiones. En la práctica hay veces en que es complicado que se puedan reunir dos o más de ellas. Téngase en cuenta que en la Cámara de Diputados el número de miembros por comisión es, en general, algo más de veinte, por lo que una reunión de varias comisiones puede ser algo complicado. La *búsqueda de la firma* se aplica también en este supuesto.

⁵ Véase «Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación comentado por Guillermo Carlos Schinelli», p. 253, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regla-com-imagen.pdf>.

⁶ Véase el artículo 108 RHCD, y artículos 100 y 101 RHS.

5. Las comisiones especiales

El funcionamiento de las comisiones especiales depende mucho de cuál sea su finalidad. En general no se ocupan de proyectos —para esto están, obviamente, las comisiones permanentes de asesoramiento. Un vistazo a las existentes puede ayudar a comprender de qué se ocupan: hay varias que hacen el *seguimiento* de distintas actividades estatales (Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, Bicameral de Seguimiento de Facultades delegadas al PEN, Seguimiento del Cronograma de Ejecución de Obras Complementarias en Yacyretá, Bicameral de Seguimiento y Coordinación del Digesto Jurídico Argentino, Seguimiento de Obras para el Aprovechamiento Integral del Río Bermejo, entre otras); alguna, como la Comisión Bicameral Permanente Asesora de la Federación de Municipios, se constituyó para servir como nexo entre los poderes del Estado y dicha institución; está la Comisión de Modernización del Funcionamiento Parlamentario, que formuló y formula muchas propuestas en este sentido (puede ser algo extraño que solo funcione en la Cámara de Diputados, y que el Senado hasta el momento no se haya sumado de alguna forma, teniendo en cuenta que aquella existe desde hace muchos años; hay algunas que tienen alguna participación en la actuación internacional del Congreso, como por ejemplo, la Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena Ley 23172 o la Parlamentaria Conjunta del Mercosur, Sección Argentina. Finalmente están las más antiguas o tradicionales, como la Administradora de la Biblioteca del Congreso de la Nación y la Mixta Revisora de Cuentas. Esta última, encargada de analizar la cuenta de inversión del presupuesto nacional, fue creada en 1878, aunque sus actuales competencias están establecidas por la ley 24156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Puede verse, en definitiva, la variedad de asuntos que pueden tener a su cargo las comisiones parlamentarias, los que no se limitan al análisis de proyectos. En la mayoría de los casos, su actuación es muy dependiente de la personalidad o de los objetivos políticos del legislador al que le toque presidirla. La misma comisión puede pasar de períodos de actividad febril a otros de una calma absoluta con solo cambiar de presidente. Tal actividad puede estar dada por la organización de eventos de todo tipo más o menos relacionados con la finalidad para la que fue creada, o con su participación en jornadas, simposios, etcétera, organizados por otros. En síntesis, aunque su existencia podría estar regulada por un reglamento interno, las comisiones especiales tienen un ámbito de actuación muy amplio y, en la mayoría de los casos, una gran laxitud en su funcionamiento.

6. Comisiones investigadoras: apenas un dato

Una mención especial podrían merecer las famosas comisiones investigadoras, pero sólo se hará alguna precisión tangencial, ya que fueron objeto de un estudio exhaustivo por la doctrina⁷ y motivo de un capítulo especial en esta misma obra.

La *precisión tangencial* señalada se refiere en realidad a un dato tal vez curioso sobre estas especialísimas comisiones: luego de que la justicia decidiera sobre la invalidez de los allanamientos sin orden judicial que hiciera la recordada Comisión Especial Investigadora sobre la Privatización de la empresa Ítalo, las sucesivas comisiones investigadoras incorporaron a sus reglamentos la facultad de solicitarlos a los jueces. Jamás lo hicieron, es decir, ni realizaron allanamientos ni se lo requirieron a la justicia. Tampoco se aprobó nunca una ley que reglamentara su funcionamiento, tal vez por aquella vieja sentencia de Joaquín V. González: «reglamentar es limitar».

7. A modo de conclusión

Se hizo un apretado repaso sobre el funcionamiento práctico de las comisiones parlamentarias. El Congreso, y en mucha mayor medida sus comisiones, se mantiene en un cono de sombras. Si por un lado son muchas las críticas que se le hacen, por otro es cierto que no hace mucho por darse a conocer más eficazmente. La difusión de las actividades de las comisiones parlamentarias puede ser un primer paso para eso. Mediante el conocimiento de la «cocina legislativa» podría hacerse algo tangible el control público sobre las actividades estatales.

⁷ Por todos, y en categoría de clásico, Alberto Bianchi: «El poder de investigación del Congreso. Fundamentos constitucionales, contenidos y límites», en *LL*, 1984-D, p. 1030; y del mismo autor, «Algo más sobre las comisiones parlamentarias de investigación», en *LL*, 1984-D, p. 545.