

LAS COMISIONES DE LA HCD *

por Héctor PÉREZ BOURBON

INTRODUCCIÓN

Es habitual que los cuerpos colegiados se organicen, para su funcionamiento, en comisiones. Sucede en la comisión directiva de un club, de una asociación cooperadora o de una sociedad de exalumnos; sucede en el directorio de una empresa o de una fundación; y sucede también, y con fundamental importancia, en los cuerpos parlamentarios o legislativos.¹

Dependerá del tipo de órgano de que se trate si tales comisiones se integran exclusivamente con miembros del cuerpo o si en la integración participan también personas ajenas al cuerpo o aún a la asociación.

Nos ocuparemos en este capítulo de analizar algunos aspectos relevantes en la organización de las comisiones en el Congreso Nacional y particularmente en la H. Cámara de Diputados.

TIPOS DE COMISIONES

En primer lugar, cabe señalar que las comisiones parlamentarias se integran exclusivamente con legisladores

En la Cámara de Diputados podemos encontrar distintos tipos de comisiones, de las que podemos establecer diferentes clasificaciones:

* El presente trabajo fue publicado en PRÁCTICA PARLAMENTARIA, de Beatriz M. Grosso, M. Alejandra Svetaz, Juan Estrada, Héctor Pérez Bourbon y Fermín P. Ubertone. Edición del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Bs. As. 1999.

¹ No mencionamos aquí a los tribunales colegiados por cuanto éstos, si se dividen, no lo hacen en comisiones sino en salas. La diferencia principal es que mientras las comisiones tienen como primordial función analizar determinados temas para ser sometidos a la decisión del pleno del cuerpo, las salas de las Cámaras de Apelaciones son órganos que toman decisiones en nombre del cuerpo. Volveremos sobre esto más adelante.

De acuerdo con su composición, pueden ser unicamerales, es decir compuestas por miembros de una sola cámara o bicamerales, o sea, integradas por diputados y por senadores.

De acuerdo con el modo de creación, hay comisiones que han sido creadas por resolución interna de cada una de las cámaras, o resoluciones conjuntas en caso de tratarse de comisiones bicamerales, y otras han sido creadas por ley.

En cuanto a su duración en el tiempo, hay comisiones permanentes y comisiones especiales que se crean por un tiempo determinado.

Finalmente, si nos atenemos a su objeto, podemos distinguir, al menos los siguientes tipos de comisiones:

a) Comisiones administradoras. Son comisiones que desempeñan tareas de administración lo que implica que se transforman, en cierta medida, en órganos decisorios. Tal el caso de la comisión administradora de la Biblioteca del Congreso, o de la Imprenta.

b) Comisiones de control. Es sabido que una de las funciones del Congreso es controlar a los otros poderes del Estado, particularmente al Ejecutivo.²

Son varios los modos de control, que no abordaremos aquí; baste señalar, por ejemplo, la citación de los ministros, las leyes básicas de organización (Ministerios, Presupuesto, etc.), la posibilidad de remoción del Presidente de la Nación, etc.

Pero más allá de estas intervenciones, de algún modo genéricas, el Congreso o cualquiera de sus cámaras puede intervenir mediante el control o el seguimiento en relación con algunos aspectos puntuales de la gestión del Poder Ejecutivo.

² En rigor las relaciones entre los poderes implican, simultáneamente, control y cooperación. Por otra parte, no es privativo del Congreso el control, ya que también el Ejecutivo y el Judicial se controlan mutuamente y ejercen ambos control sobre el Congreso. Simplemente queremos señalar el papel preponderante que, en un aspecto del control del Legislativo sobre el Ejecutivo, le cabe a algunas comisiones parlamentarias.

Dentro de este grupo, entonces, podemos catalogar a las comisiones, unicamerales o bicamerales, que se crean para efectuar el seguimiento de determinadas políticas; de épocas recientes es, por ejemplo, la comisión de seguimiento de las privatizaciones.

También el Congreso ha creado, en distintas oportunidades, comisiones especiales no ya para efectuar el seguimiento de políticas sino para efectuar investigaciones concretas sobre hechos determinados; una comisión de esta naturaleza que tuvo una enorme repercusión política, fue la creada por el Senado a instancias de Lisandro de la Torre, en la década del treinta, para investigar el comercio internacional de carnes que estaba llevando a cabo el gobierno nacional.

c) Comisiones de asesoramiento. Son las más comunes y las más conocidas de las comisiones parlamentarias. Su tarea es analizar los proyectos que le son derivados a su estudio y proponer a la Cámara la adopción de una medida determinada en relación con los mismos.

Si bien hemos destacado dos parámetros diferentes de clasificación como son la duración en el tiempo (permanentes y especiales) y el objeto para el cual fue creada la comisión, debemos señalar que la mayoría de las comisiones permanentes son de asesoramiento y la mayoría de las comisiones de asesoramiento son permanentes.

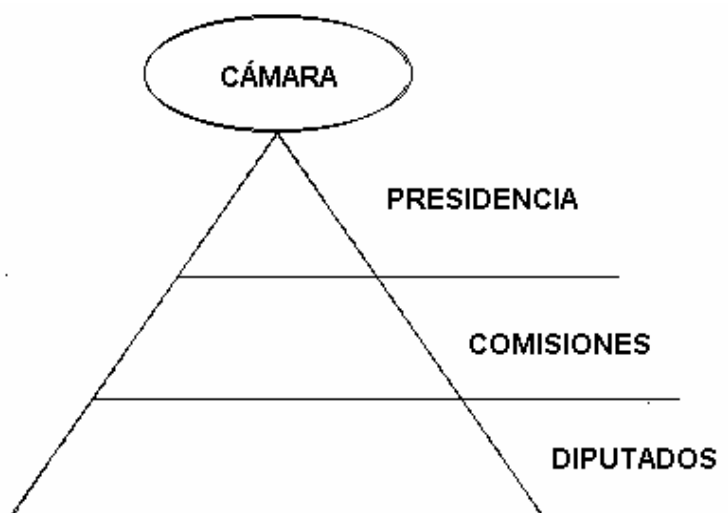
Sobre las comisiones permanentes de asesoramiento, entonces, tratará el presente capítulo.

COMISIONES PERMANENTES DE ASESORAMIENTO

a) **Aspectos conceptuales**

1.- **Qué es y para qué está una comisión desde un punto de vista técnico - funcional.**

En la estructura legislativa del cuerpo parlamentario, que hemos representado en un capítulo anterior con un esquema como el que se muestra más abajo, observamos, como un estamento intermedio entre los legisladores –y, en general, todos aquéllos que tienen iniciativa legislativa- y la Cámara, a las Comisiones.



ESTRUCTURA LEGISLATIVA

Sin embargo, el dibujo no debe llevar a la errada idea, muy generalizada por cierto, de que se trata de una estructura jerárquica tradicional.

En esta estructura, ya lo hemos visto, las relaciones de subordinación jerárquica y de subordinación funcional no son las que a simple vista uno imaginaría.

La comisión no es una instancia administrativa de trámite. Es un órgano de asesoramiento de la Cámara.

Su tarea consiste en analizar los proyectos que la Cámara le ha destinado para su estudio, reformularlos según su parecer, y aconsejar a la Cámara su aprobación o su rechazo.

En esta tarea de análisis y reformulación de un proyecto, la comisión se maneja con absoluta libertad, tomándolo o desechándolo, total o parcialmente.

Cualquier proyecto legislativo implica, en realidad, dos propuestas: una propuesta sobre el tema (legislar, por ejemplo, sobre partidos políticos), y una propuesta sobre el modo (hacerlo según el articulado que se propone).

De estas dos propuestas la comisión decide si va a analizar ambas, una, la otra o ninguna. Surgen así las siguientes posibilidades:

- ❖ Puede considerar que es conveniente estudiar el tema y además que el articulado puede ser aconsejado como texto a aprobar.
- ❖ Puede considerar, por ejemplo, que no es conveniente, por el momento, proponer la sanción de una ley completa sobre partidos políticos, sino que sólo se abocará al aspecto parcial de financiamiento de los mismos. Y en ese análisis puede incorporar las normas de la propuesta presentada que hacen a esta cuestión.
- ❖ Puede considerar que es buena la propuesta de sancionar una ley general sobre partidos políticos, pero el articulado propuesto lo considera inadecuado. En ese caso, reemplazará el articulado del proyecto por el que la comisión crea conveniente, con independencia de si resulta semejante, distinto o contrario al proyecto original.
- ❖ Finalmente, puede considerar que ni el tema ni el modo ameritan una análisis por parte de la comisión. En este caso sugerirá su archivo o, simplemente, no lo tratará.

Si se toma a la comisión como una instancia de trámite, parece incorrecto que altere el proyecto del legislador. Ello no es así, sin embargo, si se toma a la comisión como un órgano de asesoramiento de la Cámara.

La comisión está al servicio de la Cámara, no de cada legislador.

En cuanto a la decisión política que ello implica, no puede soslayarse el hecho de que, en cada comisión, están representados todos los sectores políticos de la Cámara, y aproximadamente en su misma proporción.

¿Por qué es conveniente trabajar en comisiones en lugar de discutir los temas en el recinto, en la asamblea parlamentaria?

El trabajo en comisiones tiene una considerable cantidad de ventajas al momento de analizar y reformular proyectos legislativos, que luego se propondrán para su aprobación.

- ❖ La comisión está integrada por un número más reducido de legisladores, lo que, de por sí, facilita la discusión y el consenso.
- ❖ Los legisladores que integran una determinada comisión son, en principio, aquéllos que por su formación profesional, interés sectorial, o vocación personal, tienen una afinidad directa con la temática de la comisión.
- ❖ En la comisión resulta mucho más sencillo el intercambio de ideas y la participación de asesores profesionales y técnicos en la materia que se trata.
- ❖ Resulta más sencillo, asimismo, el intercambio de ideas con los sectores de la sociedad que de una u otra manera se verían afectados por la decisión que, en definitiva, se tome.
- ❖ El trabajo en la comisión permite un tratamiento más prolongado de los temas, lo que contribuye a una mejor maduración de los mismos y al logro de un mayor consenso.

De esta manera, es en la comisión donde se argumentan los diferentes puntos de vista a favor o en contra de los proyectos que se están tratando, se trata de convencer a los demás legisladores, se acercan posiciones y, en definitiva, se busca, y generalmente se logra, una postura intermedia que satisface a todos los sectores.

En el recinto, en la asamblea parlamentaria, no se dan estas ventajosas posibilidades. El recinto es el ámbito adecuado para la manifestación pública de

las diferentes posiciones políticas en relación con una decisión determinada, pero no resulta el lugar idóneo para tomar la decisión.

Por ello es que una ley discutida y decidida sólo en la Asamblea, seguramente adolecerá de muchos defectos técnicos los que, en definitiva, dejarán en la nebulosa la decisión política.

La comisión, con las características que hemos apuntado, se transforma en el verdadero crisol de la tarea legislativa.

2.- Qué es y para qué está una comisión desde un punto de vista político.

Los cuerpos colegiados, y más aún si se trata de órganos de gobierno como es el caso de la Legislatura, requieren para su buen funcionamiento de una adecuada distribución del poder.

En este sentido, las comisiones también cumplen un papel preponderante, por cuanto es en las comisiones en donde se da con mayor fuerza, y es deseable que sea también con mayor equilibrio, la tensión entre lo técnico y lo político, presente siempre en todo cuerpo parlamentario.

Una adecuada distribución del poder en el sistema de comisiones permite encauzar correctamente la presión política en la tarea legislativa.

Esta adecuada distribución del poder implica, por una lado, que la proporción de la representación en las comisiones sea lo más equivalente posible a la que los distintos sectores políticos tienen en la totalidad del cuerpo. Esto está previsto reglamentariamente y, en general, se da en la realidad.

Pero por otro lado, la distribución de cargos de autoridad de comisión también representa una manera de distribuir el poder. En este sentido vale la pena advertir que una distribución tan excesiva que lleve a una atomización del poder, produce que, en definitiva, no exista tal distribución, y la distribución real del poder no pasará por las comisiones sino por otros carriles, dificultando este equilibrio entre lo técnico y lo político que debe buscarse y lograrse en la tarea legislativa.

b) Requisitos para el buen funcionamiento del sistema de comisiones.

Planteado lo anterior, entendemos que existen tres requisitos básicos para lograr un sistema de comisiones que pueda funcionar correctamente.

1.- Adecuada cantidad de comisiones y cantidad de miembros de cada una.

Si las comisiones se abocan a su tarea con la intensidad que corresponde, ello representa una carga de trabajo considerable para el legislador.

Debe tenerse en cuenta que en la HCD los horarios habilitados para reuniones de comisión son naturalmente muy breves. El legislador aprovecha los fines de semana para viajar a su provincia y desarrollar su trabajo en el distrito con lo que la posibilidad real de tener reuniones se da entre el martes por la mañana y el jueves. Reglamentariamente, además, no puede haber reuniones de comisión durante la sesión (miércoles y jueves por la tarde). Esto produce que las reuniones deben realizarse en un horario que nunca excede las veinte o veinticuatro horas semanales. La superposición de reuniones es inevitable.

En estas condiciones, ningún legislador puede atender cabalmente más de dos comisiones. En no pocos casos, por ejemplo, si es el presidente de un bloque muy numeroso, o es el presidente de comisiones como Asuntos Constitucionales o Presupuesto y Hacienda, sólo una o ninguna.

La cantidad de comisiones hoy existentes, más de cuarenta, integrada cada una de ellas por veinticinco o más miembros, produce que cada legislador deba integrar cuatro, cinco o más comisiones, lo que hace imposible un trabajo efectivo en cada una de ellas.

La cantidad de comisiones de la Cámara y la cantidad de integrantes de cada una de ellas, debe dar por resultado un número que permita que cada legislador pueda estar sólo en una o dos comisiones.

2.- Delimitación clara de la competencia de cada comisión.

Un análisis desde la óptica de Teoría de la Organización, nos permite apreciar que la estructura que habíamos denominado Administrativa está departamentalizada por proceso, mientras que la Legislativa, y particularmente el estamento de comisiones, está departamentalizada por producto.³

Una organización departamentalizada por proceso requiere de una correcta delimitación de misión y funciones de cada sector; es decir, establecer con claridad qué es lo que debe hacer el sector y cómo debe hacerlo.

Por el contrario, en una organización estructurada sobre la base de una departamentalización por producto, no corresponde delimitar misión y funciones como característica de la departamentalización, ya que todos los departamentos realizarán tareas semejantes. Sí, en cambio, se hace imprescindible, establecer cuál será el producto que elaborará cada sector.

En el caso que nos ocupa, el producto estará delimitado por la competencia asignada a cada comisión.

El conjunto de competencias debe cumplir con dos características: ser exhaustivo, es decir que todos los temas sean competencia de alguna comisión, y ser excluyente, la competencia de una comisión en un tema excluye la posibilidad de que otra comisión también sea competente en ese tema.

Si las competencias de las comisiones no están claramente delimitadas, los proyectos se destinarán a más de una comisión y, consecuentemente, se perderá la ventaja de trabajar como una verdadera “cámara chica”.⁴

³ Hablamos de departamentalización por proceso cuando la división de sectores, en una organización, se establece en función de las tareas que realiza cada uno de ellos. Por ejemplo, una editorial que tuviera un departamento de compras, un departamento de producción y un departamento de ventas. La departamentalización por producto atiende no tanto a las tareas que se desarrollan sino al cuál es el producto en cuya elaboración interviene el sector. En el ejemplo sería: un departamento de textos escolares, un departamento de textos universitarios y un departamento de libros de interés general; cada uno de estos departamentos comprará, producirá y venderá ese tipo de producto, realizando tareas semejantes cada uno de ellos.

⁴ Vale la pena advertir que en general, nuestro sistema judicial tiene el mismo tipo de organización: departamentalización por producto. Lo que distingue a un juzgado comercial de un juzgado civil no es el tipo de tarea que realizan, sino los asuntos de los cuales se ocupa. En la justicia, sin embargo, los conflictos de competencia suelen plantearse generalmente porque el tribunal se declara incompetente para entender en el caso. Es decir, si la delimitación no es clara, hay una marcada tendencia a autoexcluirse. Por el contrario, la dinámica parlamentaria hace que

El primero aspecto, el carácter de exhaustivo, queda solucionado reglamentariamente en virtud de la competencia residual asignada a la Comisión de Legislación General en lo estrictamente legislativo, y a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento en lo referido a solicitudes de particulares.

No sucede lo mismo con el carácter de excluyente. La sucesiva creación de nuevas comisiones ha producido que exista una enorme cantidad de cuestiones que caen bajo la competencia de más de una comisión.

Uno de los defectos del sistema es, a nuestro entender, el no tomar un único parámetro clasificador. En efecto, muchas comisiones tienen delimitada su competencia en razón de la materia que tratan (por ejemplo: Legislación Penal, Presupuesto y Hacienda, Transporte, Educación). Otras, sin embargo, tienen una competencia asignada no en virtud de la materia a tratar sino en virtud de las personas o grupos sociales que se verán afectados (Familia, Mujer y Minoridad, Tercera Edad).

Una considerable cantidad de temas, en consecuencia, caen bajo dos comisiones por cuanto corresponde a una por la materia y a la otra por la persona afectada.

Debe establecerse una delimitación de competencias, sobre la base de un solo atributo, de modo tal que los proyectos puedan destinarse sólo a una comisión.

3.- Distinción efectiva entre la tarea política y la tarea técnica.

Habíamos visto que es en las comisiones donde se da con mayor énfasis este entrecruzamiento de tensiones, aparentemente opuestas, entre lo político y lo técnico.

En la HCD el modo de manejar el equilibrio entre estas tensiones varía enormemente de comisión a comisión, y depende en gran medida de la modalidad de trabajo que impongan las autoridades de cada una de ellas. Hay comisiones donde este tipo de conflictos se resuelven con gran corrección y

cada una de las comisiones tienda a absorber el caso, aunque también sea competencia de las restantes.

eficacia, asignando a los asesores la compatibilización técnica de los proyectos en estudio, reservándose los legisladores la discusión y la decisión política en aquellos puntos que realmente lo ameritan. En otras, en cambio, los legisladores gastan una considerable cantidad de su muy escaso tiempo en pretender resolver cuestiones que no implican decisión. Se da también la distorsión de comisiones donde los asesores, extralimitándose en su tarea, pretenden lograr acuerdos políticos.

Las comisiones requieren para su correcto funcionamiento una clara división entre la tarea de los legisladores, la decisión política, y la tarea de los asesores técnicos, especialistas en el tema de fondo y en técnica legislativa, procurando un sistema de asesoramiento técnico que permita a cada legislador poder dedicarse a lo que es su tarea específica, es decir, la búsqueda de una decisión política común.

EL ESQUEMA DE COMISIONES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional de 1994, una vez implementada en forma definitiva con el dictado de las leyes complementarias, modificará sustancialmente la tarea de algunas comisiones, aunque no siempre requerirán de una modificación formal de su competencia.

Las principales son:

- a) La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires produce un traspaso de competencias que antes tenía el Congreso Nacional como autoridad legislativa local a la Legislatura de la Ciudad. Muchos de estos temas, por ejemplo, las leyes de colegiaciones profesionales, eran absorbidos por la Comisión de Legislación General.
- b) El eventual traspaso de la Justicia Ordinaria de la Capital a la órbita de la Ciudad producirá un notable decremento en las tareas de la Comisión de Justicia y –aunque en menor medida- en la de Legislación Penal, que sólo abarcarían lo que hoy constituye la

Justicia Federal, tanto en la creación y organización de tribunales cuanto en los Códigos de Procedimiento.

- c) El nuevo sistema de remoción de magistrados circunscribe el accionar de la Comisión de Juicio Político sólo a los miembros de la Corte Suprema y a funcionarios del Poder Ejecutivo.
- d) Finalmente, aunque ya se efectuó la modificación formal, la antigua Comisión de Asuntos Municipales y de los Territorios Nacionales no tiene ya competencia en la que hace al Congreso como legislatura local, sino que se le asignó la competencia general referida al diseño de los sistemas municipales.