

La asamblea legislativa y sus comisiones

Las comisiones legislativas surgieron en Inglaterra en 1882 y, posteriormente, fueron adoptadas por casi todos los parlamentos europeos, como resultado de la incapacidad o imposibilidad que los diputados en sesión plenaria, examinaran y discutieran una gran cantidad de proyectos de ley complejos, de piezas de correspondencias y de otros documentos.

En las comisiones, los diputados se especializaron en su materia o disciplina, lo cual contribuyó a que los legisladores se convirtieran en expertos en las diferentes áreas del trabajo de la asamblea legislativa. La división del trabajo de las comisiones se basa en la especialización o en la diligencia de las actividades laborales de los parlamentarios, es decir, los abogados integran la comisión de asuntos constitucionales; los economistas, la comisión de hacienda o de economía; los agrónomos o ingenieros agrícolas, la comisión de agricultura, etc.

Las comisiones racionalizaron el trabajo de los parlamentos y profundizaron más la democracia; a los diputados y a las fracciones políticas les brindaron la oportunidad para participar plena y activamente. Las comisiones han llegado a ser órganos esenciales en la modernización, desarrollo y crecimiento en las áreas económica, social, política y cultural, de tal forma, que se convirtieron en los motores que impulsan el trabajo de los parlamentos.

A principios del siglo, se hizo aún más necesaria la especialización de los parlamentos, debido al acelerado avance de la ciencia, la tecnología, la

cultura y al crecimiento demográfico. Los diputados llegaron a la conclusión de que era necesario crear subcomisiones parlamentarias. Con su flexibilidad, estas subcomisiones agilizaron todavía más el trabajo legislativo. Al estar integrada por un número reducido de diputados, la subcomisión dividió, concentró y profundizó la especialización dentro de las comisiones. Los miembros de las subcomisiones se pueden reunir con más frecuencia y pueden profundizar, agilizar y volver eficiente la recolección de datos para las investigaciones pertinentes.

Por otra parte, se supone que los diputados tienen que poseer cierta preparación académica y mantener una relación más estrecha con el electorado. El trabajo de las subcomisiones aumenta la responsabilidad de los diputados ante las comisiones, el plenario de la asamblea y los electores.

Los subcomités manejan la mayor parte del trabajo legislativo y de supervisión del congreso. El crecimiento de la influencia de los subcomités se ha atribuido a varios factores: la complejidad de los problemas que requieren una especialización en las políticas; las demandas de los grupos de interés, que desean que un subcomité se encargue del área que los afecta; los deseos de los legisladores de presidir subcomités para así iniciar su labor legislativa y de supervisión, para aumentar su prestigio e influencia personal, para ganar personal y espacio físico (oficinas), así como una plataforma nacional.

La estructura interna y las reglas de procedimiento de las comisiones y subcomisiones varía de

un parlamento a otro, pero por lo general, están conformadas por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y vocales, que cumplen funciones administrativas. El reglamento está escrito. En ellas están representadas, proporcionalmente, las fracciones políticas del parlamento y los diputados independientes. Existe descentralización de responsabilidades.

Las comisiones, por medio de la planificación, organizan su trabajo, hacen una calendarización de sus actividades para un período determinado y establecen los puntos de agenda para tratar de solucionar a los problemas y las necesidades de carácter nacional, que necesitan ser abordados con urgencia.

Entre las actividades de las comisiones, encontramos las siguientes: fijan las fechas de las reuniones; determinan el orden del día; convocan a las personas que desean ver comparecer ante ellas; preparan y debaten los proyectos y las proposiciones de ley que luego deben aprobarse en el pleno. No obstante, en el caso de El Salvador, según el diputado Ricardo Acevedo Peralta, miembro del Partido Demócrata Cristiano, "las leyes son más bien resultado de una decisión política externa que un resultado técnico-político interno de la Asamblea". Las comisiones también estudian las orientaciones, las actividades y la gestión de los organismos públicos; le dan mandato a las subcomisiones; informan periódicamente al plenario de la asamblea sobre la evolución de su trabajo, y al final del año presentan un informe escrito.

Las funciones de las comisiones y subcomisiones se encuentran detalladas, por lo general, en el reglamento interno de cada asamblea legislativa o parlamento. De todas ellas cabe destacar la función de mediación para resolver conflictos entre los ministerios y los grupos de interés, cuando éstos han agotado el nivel de negociación. De tres parlamentos sudamericanos —el argentino, el uruguayo y el chileno—, esta función la cumplen mejor las comisiones del parlamento de Uruguay, lo cual pone de manifiesto el carácter peculiar de dicho parlamento y la significativa estabilidad que aporta al sistema.

En los estados democráticos, las funciones de las comisiones, subcomisiones y de la asamblea legislativa en general contribuyen a profundizar la

democracia política, económica y social, mientras que en otros países pueden utilizarse como organismos decorativos o apéndices del poder ejecutivo, para frenar el desarrollo técnico, científico y cultural e instaurar o consolidar un autoritarismo político o militar.

No existe un modelo ideal de comisión legislativa. Sus diferencias se originan en si el cuerpo legislativo es bicameral o unicameral, en la organización interna de cada parlamento, en el grado de desarrollo del órgano legislativo, en el avance científico, tecnológico y cultural del Estado, en la historia e idiosincracia y el nivel de democracia existente en el país. Por ejemplo, no en todas las asambleas legislativas puede existir una comisión ética, cuya función sea observar muy de cerca la conducta y el comportamiento de los legisladores dentro y fuera del recinto legislativo así como la utilización correcta de los recursos de la asamblea. Las comisiones pueden ser permanentes y *ad hoc*, establecidas para cumplir una determinada tarea.

Las comisiones más corrientes en las asambleas legislativas son las siguientes: *comisiones permanentes ordinarias*, que elaboran en primera instancia las leyes y trabajan en todas las legislaturas de forma estable y fija, a menos que en plenaria se elimine alguna; *comisiones permanentes especiales*, que no son un eslabón en el proceso de la elaboración de la ley, es decir, no intervienen en el proceso legislativo; *comisiones especiales*, creadas para realizar algún trabajo por un período determinado, el cual puede ser de carácter legislativo, controlador, fiscalizador o de investigación. Al entregar su informe o dictamen al plenario, la comisión deja de existir; *comisiones especiales mixtas*, integradas por diputados y particulares en calidad de asesores, éstos últimos tienen derecho a voz, pero no a voto; *comisiones intercamerales o interparlamentarias*, formadas en los parlamentos bicamerales, constituidas por diputados de la cámara baja o de los comunes con los senadores de la cámara alta o senado; *comisiones horizontales*, que conocen sobre ciertos asuntos específicos y emiten dictamen sobre materias correspondientes a otras comisiones. Así, por ejemplo, la comisión de asuntos constitucionales emite dictamen sobre todos los asuntos relacionados con esta dimensión.

Cuadro 1
Cuadro comparativo de las comisiones permanentes parlamentarias
de Estados Unidos, Costa Rica y El Salvador

N°	Estados Unidos*	Costa Rica	El Salvador**
1	Educación y trabajo	Asuntos sociales	Cultura y educación
2	Fuerzas armadas	Gobierno y administración	Defensa
3	Agricultura	Asuntos agropecuarios y recursos naturales	Economía y agricultura
4	Presupuesto	Asuntos hacendarios	Hacienda y especial del presupuesto
5	Reglas	Asuntos jurídicos	Legislación y puntos constitucionales
6	Energía y comercio	Asuntos económicos	Trabajo y previsión social
7	Asuntos exteriores	Relaciones exteriores	Relaciones exteriores e integración centroamericana
8	Administración de la cámara	Comisión de honores	Gracias y excusas
9	Asuntos interiores e insulares	Libros y documentos	Interior y seguridad pública
10	Obras públicas y transporte	Redacción	Obras públicas
11	Oficina postal y servicio civil	Consultas de constitucionalidad	Justicia y derechos humanos
12	Asignaciones	Control del ingreso y gasto público	La familia la mujer y el niño
13	Distrito de Columbia		Política
14	Judicial		Protección al medio ambiente y salud pública
15	Asuntos de veteranos		
16	Operaciones gubernamentales		
17	Banca, finanzas y asuntos urbanos		
18	Marina mercante y pesquera		
19	Pequeñas empresas		
20	Ciencia y tecnología		
21	Normas de conducta oficial		
22	Selecto de inteligencia		
23	Comité selecto		

* Comités permanentes de la Cámara de Representantes.

** En el *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, no se encuentran estipuladas las funciones ni las normas internas que rigen a cada comisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Jorge Anaya Roa, *El Congreso de los Estados Unidos: estructura y funcionamiento*, México, 1992, p. 92; *Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica*, San José, 1995, pp. 45-54; *Reglamento interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador*, San Salvador, 1993, pp. 6-7.

En este mismo orden de cosas, las comisiones y subcomisiones han convertido el proceso de investigación en un instrumento indispensable, para dictaminar o pronunciarse con conocimiento de causa y con informaciones objetivas. En ciertos parlamentos, los dictámenes o pronunciamientos emitidos por las comisiones y subcomisiones dejaron de ser irresponsables al fundamentarse, no en especulaciones e intuiciones, sino en estudios especializados. Los diputados, tienen varias opciones para realizar una investigación, por ejemplo, la comisión o subcomisión puede delegar la tarea a una de las agencias especializadas de la asamblea o a alguna de las instituciones del Estado; también puede contratar, si lo considera apropiado, los servicios de un organismo privado.

La investigación siempre ha sido una técnica vital en el sistema parlamentario. Investigar significa realizar indagaciones y pesquisas y recopilar noticias sobre hechos u objetos, ya sea por medio de personas expertas, por inspecciones oculares, mediante examen de documentos o interrogatorios de individuos. Las investigaciones parlamentarias son generalmente admitidas, casi sin excepción. Y admitidas con un alcance muy amplio, pues abarcan todo el funcionamiento del Estado. Eso mismo obliga a no usar de ellas superficialmente, sino hacerlo con mucha circunspección.

Las constituciones políticas de algunos países, por lo general, garantizan que las investigaciones se puedan llevar a cabo sin "trabas" ni obstáculos y sus resultados sean conocidos públicamente. Asimismo, a las comisiones y subcomisiones se les conceden ciertos poderes judiciales, por ejemplo, se estipula el derecho al acceso libre a todas las instituciones y documentos públicos y privados, acudir a expertos en cuestiones técnicas o especializadas y a interpelar a ministros y funcionarios públicos y particulares. Quienes se niegan a comparecer y quienes haciéndolo no dicen la verdad en sus declaraciones y respuestas son sancionados.

La investigación de las comisiones y de las subcomisiones es impedida por gobiernos autoritarios; en otros casos es obstaculizada por el partido oficial o por la mayoría en la asamblea legislativa, para encubrir a funcionarios o a dirigentes políti-



cos que están comprometidos en actos de corrupción. Los jefes de Estado y sus partidarios políticos que se oponen o impiden la investigación, lo hacen con subterfugios técnicos, alegando la tendencia de la oposición a convocar tales comisiones con finalidades obstruccionistas, demagógicas o publicitarias, a abusar de esta técnica y, en definitiva, a utilizarla en forma irresponsable. Ninguno de estos argumentos, por verosímil que resulte, tiene peso suficiente y, en cualquier caso, para evitar excesivos abusos no faltan instrumentos reglamentarios y políticos.

Así como se intenta justificar que no se investigue, se rechaza que las sesiones de las comisiones y subcomisiones sean públicas. Se aduce que el trabajo de la asamblea debe llevarse a cabo a "puerta cerrada" o "semi cerrada" para permitir a los diputados expresarse con mayor "libertad", para mantener la "armonía" con el poder ejecutivo y evitar situaciones "antisistemas" o "desestabilizadoras". En cambio, la oposición pide investigar para cualificar el trabajo de los legisladores y llevar a cabo las sesiones de manera pública.

Cuando las sesiones de las comisiones son abiertas, las maniobras de los diputados, el filibus-

terismo parlamentario, el sabotaje, la compra de votos, etc., se hacen evidentes. Ahora bien, en Estados Unidos, algunos argumentan que los congresistas utilizan las sesiones de las comisiones y subcomisiones como plataforma para dirigirse a los electores en lugar de centrarse en el asunto para el cual los han convocado. Sin embargo, otros han observado que si la sesión es pública, los congresistas llegan mejor preparados y prestan mayor atención a los asuntos del comité.

Como los locales donde se reúnen las comisiones y subcomisiones no son amplios, es necesario limitar el número de personas que puede asistir. En este caso, se favorece la presencia de quienes tienen mayor legitimidad. Los criterios para seleccionar a las personas que pueden asistir a las sesiones se determinan con anticipación para evitar arbitrariedades y discriminaciones. Ahora bien, si la sesión es transmitida en vivo y en directo por la televisión, la audiencia se eleva asombrosamente.

La modernización de las asambleas legislativas ha creado simultáneamente la necesidad de capacitar al personal de planta, reclutar técnicos, analistas y asesores de calidad, contar con un mayor número de profesionales calificados y especializados en las diferentes áreas, para brindar el apoyo requerido por las comisiones. Entre más profesional sea la burocracia, más democrática será.

En algunos países de América Latina, en concreto, en Argentina, Brasil y Uruguay, donde un buen número de técnicos asesora a los diputados y a las comisiones, la mayoría de ellos son abogados, lo cual obstaculiza la modernización, la eficiencia y la capacidad de estos parlamentos. Cada comisión debiera tener al menos un verdadero técnico en la materia a la cual se refiere. Por otra parte, cada diputado cuenta con personal de apoyo, cuyo número varía de acuerdo a la población del departamento, provincia o distrito.

Entre las funciones del personal de apoyo del diputado, encontramos las siguientes: *consejero personal del legislador*, organiza el trabajo del resto del personal de apoyo, elabora y supervisa los discursos y prepara la agenda; *asistentes legislativos*, da seguimiento a la actividad legislativa al

departamento, provincia o distrito al que representa el diputado; *recolecta información* sobre temas específicos y de interés; *elabora informes*; *prepara y redacta proyectos de ley*; asiste a las reuniones de las comisiones y subcomisiones de las cuales el diputado es miembro para llevarle el *dossier*, preparar sus intervenciones y propuestas sobre los asuntos discutidos; establece enlaces con el poder ejecutivo y con grupos de interés; envía y responde la correspondencia; trata de conseguir los votos de otros legisladores para apoyar y respaldar las iniciativas del diputado; establece y coordina las relaciones públicas y con la prensa.

El aumento del personal de apoyo de los diputados obedece al deseo de independencia del congreso ante el poder ejecutivo, al aumento en el número y la complejidad de los asuntos legislativos, a la decadencia del sistema de prelación, basado en la antigüedad, a la opinión cada vez más difundida de que el partido minoritario en el congreso debía recibir un trato más justo, a la competencia entre los comités y sus miembros, a la elección de legisladores más activistas, a las mayores exigencias de los grupos con intereses especiales, al aumento de la correspondencia y a las peticiones de servicios por parte de los electores.

En este mismo orden de cosas, se pueden producir arbitrariedades en cuanto a dar trabajo a personas por razones de familiaridad, compadrazgo o afiliación política pero, un manual administrativo para el reclutamiento y la selección del personal podría evitar este tipo de problemas.

Para mantener el equilibrio entre los poderes ejecutivo y judicial, no ser un apéndice del ejecutivo y cumplir eficientemente con sus funciones de representación, expresión, integración, gobierno, legislación y control, la asamblea legislativa debe tener su propio cuadro de expertos y crear modernas agencias especializadas con recursos y servicios altamente calificados, imparciales, confidenciales, precisos y objetivos.

El diputado puede tener una especialidad, pero es imposible que sea especialista en todas las áreas que conforman el conocimiento humano. El número de especialidades sobre las cuales hay que trabajar en la asamblea legislativa y las activida-

des políticas partidarias podrían convertir al diputado en ineficiente e incapaz, por muy competente que éste sea, de tal forma, que los organismos especializados vienen a resolver este problema. En este sentido, la evolución de las asambleas legislativas ha incidido en el fortalecimiento de la democracia; también responde y soluciona los problemas del cuerpo electoral que eligió los diputados, con la esperanza de ser representados y que sus intereses fueran protegidos y defendidos.

Las agencias especializadas más importantes son la de investigación, presupuesto, contraloría y servicios técnicos legislativos. Estas agencias son efectivas y cualifican la gestión parlamentaria, pues brindan a los diputados facilidades en recursos y servicios para desarrollar favorablemente sus actividades en función del desarrollo del país. De ahí que tenga sentido la palabra "tecnoburocracia", despojada de su acepción peyorativa. El congreso necesita disponer de tecnoburócratas en las comisiones de las cámaras, en los bloques partidarios y hasta en las asesorías de los legisladores. Es un requerimiento que viene impuesto no sólo por la necesidad de que el congreso ejerza plena y eficazmente sus funciones, sino también para equilibrar la preponderancia del poder ejecutivo que, normalmente, se encuentra en mejor situación en estos aspectos.

Si bien es cierto que el crecimiento del personal y de la infraestructura implica aumento del presupuesto, éste será siempre menor que la efectividad y la incidencia de la labor parlamentaria en beneficio de la población que eligió a los diputados, es decir, es una inversión de alta rentabilidad.

En algunos países del tercer mundo, particularmente donde se erige o se consolida un autoritarismo político o militar, las "cosas" públicas, adquieren carácter secreto, ya sea porque se dificulta el acceso de la población o se oculten. Aunque los funcionarios del Estado afirmen públicamente que no practican actos contrarios a la ética, es difícil creerlo cuando no permiten el ingreso a las instancias gubernamentales o cuando un poder del Estado no autoriza ni facilita las condiciones necesarias y posibles dentro del ordenamiento jurídico interno para realizar una investigación de orden académico.

Existen asambleas legislativas que no permiten a la población conocer el resultado de las votaciones, así como tampoco el nombre del diputado que vota a favor o en contra de un determinado asunto. Este tipo de asamblea legislativa genera desconfianza en la población civil y en el mejor de los casos, apatía en el poder legislativo, los partidos políticos y las instituciones estatales.

La democracia es falsa cuando se niega la autorización para investigar y se colocan obstáculos para que las sesiones de las comisiones sean públicas. Un parlamento que levanta una barrera de silencio entre sus actividades y la ciudadanía contradice su propia esencia y pone en entredicho el funcionamiento correcto de la democracia. En realidad, lo que se busca es que la población no sepa quiénes son los diputados que no se presentan a trabajar, quiénes asisten sólo a votar o a dormir, qué intereses representan o defienden, qué contubernios o pactos han hecho, en una palabra, los diputados se vuelven impunes al no responder de sus acciones ante la ciudadanía que los ha elegido.

En El Salvador fue una novedad la transmisión de la sesión plenaria de la asamblea legislativa del 7 de junio de 1995, en la cual se aprobó el incremento del impuesto al valor agregado. Gracias a la televisión, la población conoció las alianzas y los pactos entre las fracciones políticas, el nivel cultural, académico e intelectual de los diputados, y el discurso y el lenguaje utilizados por los representantes del pueblo. Todo ello contrastó fuertemente con la campaña propagandística desplegada por la asamblea legislativa para promover su imagen pública. Un influyente diario nacional tituló una nota periodística "Otra plenaria degenerada", para referirse a la sesión celebrada el 23 de junio, "Como en la mayoría de sesiones plenarias, ésta no fue la diferente en cuanto que los diputados sacaron su acervo cultural para proferirse señalamientos, insultos y hasta traer a la memoria a personas difuntas" (*La Prensa Gráfica*, 24 de junio de 1995, p. 3A).

Por otra parte, para formar una opinión pública favorable al trabajo legislativo, la ciudadanía debe de estar enterada de la labor que realizan los diputados en las comisiones y en el plenario. Por lo tanto, la vía idónea, es dar publicidad a las sesio-

nes parlamentarias. En la mayoría de las asambleas legislativas existe un departamento de prensa, cuyo objetivo es crear o fortalecer el vínculo entre la población y el primer poder del Estado. En algunos parlamentos, dicho departamento tiene un periódico o boletín, el cual constituye el órgano oficial de divulgación, donde se da a conocer el trabajo legislativo y una crónica parlamentaria.

La transparencia del trabajo legislativo ante la sociedad no sólo beneficia al ciudadano, sino que también al diputado. En Costa Rica, una de las labores más importantes de la biblioteca de la asamblea legislativa es la publicación del índice de la legislación, que proporciona información de primera mano sobre la legislación costarricense.

La información oportuna, suficiente, moderna y dinámica proporciona al legislador un instrumento importante para fundamentar su labor.

En este mismo orden, los medios de comunicación son importantes, pero si la asamblea se cierra o se semicierra, el centro del debate de los asuntos de interés nacional que, teóricamente debe estar en el parlamento, se desplaza a las cabinas de radio y a los estudios de televisión, que prácticamente se convierten en pequeños recintos parlamentarios. Esto significa que la asamblea legislativa no cumple con su función primordial.

O. M. P.

