

Las Comisiones Legislativas

- ! Tipos
- ! Reuniones
- ! Audiencias
- ! Miembros y dirigentes
- ! Personal

El NDI agradece a la Fundación Nacional para la Democracia, que proporcionó los fondos para esta *Serie Investigaciones Legislativas*. Además, el NDI agradece a las siguientes personas, cuya asistencia fue muy útil en la preparación de esta segunda monografía de la *Serie Investigaciones Legislativas*: los profesores David Olson y David Close, así como los secretarios de las legislaturas que proporcionaron información para los cuadros comparativos del apéndice.

Si desea más información acerca de los programas del NDI sobre gobernabilidad, comuníquese con Thomas O. Melia, Susan R. Benda o Marissa Brown, The National Democratic Institute for International Affairs, 1717 Massachusetts Avenue, N.W., 5th Floor, Washington, D.C. 20036; teléfono: (202) 328-3136, fax: (202) 939-3166, correo electrónico: demos@ndi.org, Internet: <http://www.ndi.org>.

8 National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 1996. Todos los derechos reservados. Se pueden reproducir o traducir partes de esta obra siempre que no sea con fines comerciales, que se cite al NDI como fuente de los materiales y que se le envíen copias de la traducción.

Índice

| | |
|---|-----------|
|)PARA QUÉ SIRVEN LAS COMISIONES?..... | <u>1</u> |
| TIPOS DE COMISIONES | <u>3</u> |
| <i>Las comisiones permanentes y el examen de la legislación</i> | <u>3</u> |
| <i>Comisiones ad hoc para proyectos de ley</i> | <u>4</u> |
| <i>Variaciones</i> | <u>5</u> |
| <i>Comisiones de fiscalización</i> | <u>7</u> |
|)CUÁNTAS COMISIONES, CUÁNTOS INTEGRANTES?..... | <u>9</u> |
| REUNIONES DE COMISIONES: PROGRAMACIÓN Y DECISIONES | <u>11</u> |
| REUNIONES DE COMISIONES: ACCESO DEL PÚBLICO | <u>12</u> |
| AUDIENCIAS DE COMISIONES | <u>13</u> |
| MIEMBROS Y DIRIGENTES DE LAS COMISIONES | <u>13</u> |
| PERSONAL DE LAS COMISIONES..... | <u>14</u> |
| CONCLUSIONES | <u>18</u> |
| Apéndice | <u>19</u> |
| Cuadro 1: Comisiones ¹ | <u>21</u> |
| Cuadro 2: Asistencia a reuniones de comisiones..... | <u>25</u> |
| Cuadro 3: Presidentes y personal de las comisiones | <u>30</u> |
| Cuadro 4: Reuniones de comisiones..... | <u>36</u> |
| Cuadro 5: Función de las comisiones en el proceso legislativo | <u>40</u> |
| <u>Notas</u> | <u>44</u> |

) PARA QUÉ SIRVEN LAS COMISIONES?

Casi todas las legislaturas democráticas recurren a comisiones para realizar su trabajo. Las comisiones son grupos pequeños de legisladores asignados con carácter temporario o permanente a un examen más minucioso de los asuntos que el que la cámara en pleno podría realizar.

- È Con las comisiones, la legislatura puede desempeñar simultáneamente numerosas funciones que, de lo contrario, no podrían realizarse. Las comisiones trabajan en asuntos tales como exámenes pormenorizados de leyes propuestas, fiscalización de las actividades del poder ejecutivo, análisis e informes sobre cuestiones de política, e investigaciones especiales.
- È Los procedimientos de las comisiones se rigen por reglamentos menos rígidos que los que se aplican a la legislatura en pleno (las sesiones plenarias). Los integrantes de las comisiones pueden tratar asuntos en forma oficiosa y establecer lazos con colegas de las comisiones que representan a otros partidos. Eso crea un entorno propicio para llegar rápidamente a fórmulas conciliatorias sobre asuntos de menor importancia e introducir mejoras técnicas a la legislación.
- È Los integrantes de las comisiones se convierten en autoridades en las materias que competen a sus comisiones, y sus colegas en la legislatura, la prensa y el público los reconocen como tales. Por lo tanto, ser miembro de una comisión es una forma de desempeñar un papel de liderazgo en la legislatura y adquirir relieve en la esfera pública.
- È Las comisiones que celebran reuniones abiertas al público, a las cuales pueden asistir ciudadanos y representantes de los medios de comunicación, son útiles para informar a la ciudadanía sobre asuntos importantes de la política nacional, las probables repercusiones de determinadas propuestas y el proceso democrático. Las reuniones abiertas al público ofrecen a las comisiones la oportunidad de que el público comprenda su posición y apoye las decisiones ulteriores de la legislatura.
- È Las comisiones que celebran audiencias públicas ofrecen a expertos de instituciones académicas, empresas y organizaciones no gubernamentales una oportunidad para presentar sus puntos de vista. Se pueden convocar audiencias para examinar la aplicación de leyes promulgadas por el poder ejecutivo (fiscalización) o para examinar y analizar proyectos de ley. En ambos casos, los expertos externos aportan información útil y orientación a las deliberaciones. También pueden proporcionar un apoyo convincente e importante a las propuestas y decisiones de las comisiones.

La mayoría de las legislaturas nacionales tienen comisiones, cuyos tipos, funciones e importancia varían. James Shannon, ex representante estadounidense, hizo el siguiente comentario en una conferencia realizada en 1995 sobre la función de las comisiones en la legislatura de Malawi:

En todo el mundo se tiende a depender más de las comisiones para las tareas parlamentarias; la principal razón de esta tendencia es la preocupación por la eficiencia. Las exigencias que se

plantean a un parlamento moderno son numerosas y la cámara en pleno no puede considerar todos los pormenores necesarios para desempeñar debidamente las funciones de una legislatura¹.

En un extremo del espectro se sitúa el Congreso de Estados Unidos, en el cual las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales de examen de proyectos de ley presentados en nombre del Presidente o por cualquiera de sus integrantes y fiscalización de las actividades del poder ejecutivo. En el otro extremo se encuentra el Parlamento británico, cuyas comisiones ad hoc (temporarias) realizan sólo un examen somero de los proyectos de ley y las comisiones permanentes desempeñan funciones limitadas de fiscalización. En el medio (o sea, la mayoría) se encuentran legislaturas tales como la de Alemania y Suecia, cuyas comisiones permanentes intervienen en el proceso legislativo pero no son tan importantes como las comisiones del Congreso de Estados Unidos. (El apéndice contiene cinco cuadros con información sobre funciones y reglamentos de comisiones basados en los datos recopilados en 1995 sobre 20 legislaturas.)

¿Cómo se explica la diversidad de papeles que desempeñan las comisiones en distintas legislaturas? Una respuesta radica en la relación entre la importancia de las comisiones en una legislatura y el peso de los partidos políticos en dicha institución. Cuanto más fuertes y disciplinados sean los partidos políticos representados en una legislatura, menos influencia tendrán las comisiones. Además, la prominencia de la legislatura con respecto al poder ejecutivo se refleja en la importancia relativa de las comisiones legislativas. Las legislaturas que desempeñan una función decisiva en el proceso legislativo generalmente tienen comisiones más desarrolladas y activas; en cambio, en las legislaturas que defieren al jefe del Estado, sea un primer ministro seleccionado entre los miembros de la legislatura o un presidente elegido por separado, por lo general las comisiones tienen menos poder.

Los parlamentos que siguen la tradición de Westminster rara vez tienen un sistema de comisiones permanentes muy influyentes. Un autor señala que esta costumbre emana de la función básica de la legislatura en un sistema parlamentario:

La influencia del parlamento en el poder ejecutivo normalmente se basa no tanto en el rechazo, la modificación o la aprobación de proyectos de ley por el parlamento, sino más bien en el efecto disuasivo de la mala imagen que podría proyectar si se convierte en el blanco de un escrutinio y debates parlamentarios. Un argumento en contra de las comisiones parlamentarias con mucho poder es que borran las distinciones entre partidos y dan poder a comisiones "irresponsables", en vez de promover un gobierno "responsable"².

Los autores de un estudio comparado de las comisiones legislativas llegaron a una conclusión similar: que los parlamentos donde los partidos tienen mucha cohesión (como los del Reino Unido y Canadá) se enfrentan con "numerosos obstáculos para un sistema de comisiones fuertes. El gobierno no quiere que las comisiones se conviertan en centros decisorios ni que compitan por el poder"³. En los sistemas parlamentarios, los ministerios del poder ejecutivo se encargan de redactar la mayor parte o la totalidad de la legislación. En cambio, en los sistemas presidenciales, en los cuales se elige un presidente en forma

directa, con un mandato fijo, que no depende de la mayoría en la legislatura para ocupar el cargo, los legisladores son los autores de las enmiendas de gran alcance que caracterizan a la mayoría de los proyectos de ley y que de vez en cuando motivan vetos presidenciales. Sin embargo, en casi todos los países comprendidos en el estudio, todos los proyectos de ley deben pasar por comisiones para ser aprobados (véase el apéndice).

TIPOS DE COMISIONES

En general, las comisiones son de dos tipos: permanentes y ad hoc. La mayoría de las legislaturas que tienen comisiones permanentes que se encargan de los proyectos de ley (o sea, propuestas de leyes) forman comisiones ad hoc para investigar temas específicos. Las comisiones ad hoc se disuelven una vez cumplida su misión y generalmente presentan un informe a la cámara en pleno o al público con sus observaciones y conclusiones. Las legislaturas bicamerales también pueden establecer comisiones conjuntas permanentes o temporarias, formadas por representantes de ambas cámaras, para tratar asuntos de interés general o permanente o para conciliar diferencias en proyectos de ley aprobados por ambas cámaras.

Las comisiones permanentes y el examen de la legislación

Las comisiones permanentes por lo general se establecen para todo el período de duración de la legislatura (es decir, hasta que se elige una nueva legislatura). Se especializan en determinados temas y a menudo funcionan en forma paralela a ministerios u órganos del poder ejecutivo. Su grado de especialización varía de una legislatura a otra. Los integrantes de las comisiones permanentes que prestan servicios en la misma comisión durante un período prolongado generalmente adquieren mucha pericia en la materia que compete a su comisión.

El **Congreso de Estados Unidos** cuenta con comisiones permanentes que desempeñan una función importante en el proceso legislativo. Estas comisiones son las más influyentes de todas las legislaturas occidentales⁴. En 1885, Woodrow Wilson, que a la sazón era experto en ciencias políticas y más tarde llegaría a ser Presidente de Estados Unidos, describió el Congreso como una colección de baronías constituidas por comisiones y a la conducción del Congreso como "el gobierno de las comisiones permanentes del Congreso"⁵.

Las comisiones permanentes especializadas del Congreso de Estados Unidos toman las decisiones sobre los aspectos más importantes (y sobre otros menos importantes) de un proyecto de ley antes de elevarlo a la legislatura en pleno. Las comisiones tienen amplias facultades para enmendar proyectos de ley y cambiar su redacción, y la versión de un proyecto de ley emanada de una comisión es la versión que la legislatura en pleno considera. Aunque los miembros de las comisiones podrían tener puntos de vista diferentes sobre asuntos controvertidos, la comisión les ofrece la oportunidad de llegar a fórmulas conciliatorias y allanar las diferencias entre partidos.

Los proyectos de ley generalmente deben ser examinados por la comisión o las comisiones pertinentes antes de ser presentados en la Cámara de Representantes o en el Senado para una votación. Los

presidentes de comisiones, que son del partido mayoritario, controlan el temario de las comisiones y el examen de enmiendas a los proyectos de ley. Pueden hacer caso omiso de un proyecto de ley y excluirlo del temario de la comisión, impidiendo así que se someta a votación en la cámara en pleno.

Si los miembros de una comisión no se ponen de acuerdo sobre un proyecto de ley, la comisión vota sobre las enmiendas al proyecto; los votos generalmente siguen la línea partidaria. Después de tratar y enmendar un proyecto de ley y votar para aprobarlo, la comisión presenta un informe en el cual explica sus opiniones sobre el proyecto de ley y las enmiendas. Estos informes contienen una sección en la cual se describen o expresan las opiniones de los miembros disidentes de la comisión (o sea los que no están de acuerdo con las recomendaciones de la mayoría de la comisión). Por lo general, el producto de la labor de la comisión, y no el proyecto de ley original, es la versión del proyecto de ley que se somete a la consideración de la cámara en pleno. El presidente de la comisión y el miembro de la comisión con más antigüedad del partido minoritario (conocido como "miembro de más alto rango del partido minoritario") normalmente dirigen el debate en la cámara sobre un proyecto de ley sobre el cual la comisión ha presentado un informe y a menudo presentan puntos de vista opuestos sobre determinados aspectos del proyecto de ley o sobre el proyecto de ley en conjunto.

Comisiones ad hoc para proyectos de ley

Algunas legislaturas establecen comisiones ad hoc para el examen de proyectos de ley. Estas comisiones ad hoc se reúnen para considerar proyectos de ley y después se disuelven; por lo tanto, los integrantes de comisiones ad hoc no adquieren necesariamente conocimientos o experiencia sobre el tema de los proyectos de ley que examinan.

El Parlamento británico recurre a comisiones ad hoc para el examen de proyectos de ley. En el Parlamento británico y en las legislaturas que lo tomaron como modelo (por ejemplo, el parlamento de Canadá, India e Irlanda) se hace una "segunda lectura" del proyecto de ley en sesión plenaria, durante la cual los legisladores debaten los principios generales del proyecto de ley. Después de este debate se hace una votación en la cámara para someter el proyecto de ley a la consideración de una comisión. La comisión ad hoc que se forma para tratar el proyecto de ley no puede introducir cambios que se opongan a los principios del proyecto de ley, sino que generalmente adopta enmiendas presentadas por los ministros. Estas enmiendas normalmente son de índole técnica: "En la práctica, su capacidad para enmendar el contenido de las medidas e influir en el mismo está circunscrita [...] En consecuencia, los proyectos de ley generalmente salen de las comisiones relativamente ilesos"⁶.

Las comisiones británicas que se forman para considerar proyectos de ley tienen "pocas oportunidades para formular disposiciones diferentes y votar sobre ellas" porque la composición partidaria es proporcional a los escaños que cada partido tenga en la cámara y el ministro que presenta el proyecto de ley impone la disciplina partidaria en cuanto al apoyo al proyecto de ley⁷. Las comisiones parlamentarias ad hoc se organizan con el propósito de reflejar la índole del Parlamento, dominado por partidos políticos contrarios, y el debate en las comisiones por lo general sigue las líneas partidarias. Las comisiones formadas para tratar

proyectos de ley no son tan importantes en el Parlamento como en el Congreso de Estados Unidos, donde los presidentes de las comisiones dirigen el debate en la cámara. En el Parlamento, "la conducción del debate en la cámara incumbe al ministro y al portavoz del frente de la oposición"⁸.

La relativa debilidad de las comisiones ad hoc para proyectos de ley en el Parlamento británico es, en gran medida, consecuencia de un sistema parlamentario en el cual los dirigentes del partido que tiene la mayoría de los escaños en la legislatura son miembros del gabinete. Estos ministros del gabinete dominan el proceso legislativo en las comisiones y en las sesiones plenarias. Por lo tanto, el gabinete tiene mucha influencia en el Parlamento, y las comisiones desempeñan un papel limitado en el proceso legislativo.

Variaciones

La **Asamblea Nacional francesa**, que tiene características tanto de la Cámara de Representantes de Estados Unidos como de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, tiene comisiones permanentes con jurisdicción especializada⁹. No obstante, las comisiones de la Asamblea Nacional tienen poder "decisorio" limitado: no pueden cambiar el propósito de las leyes propuestas por el gobierno; sólo pueden hacerles modificaciones de índole técnica. Como las comisiones deben presentar un informe a la cámara en pleno en el plazo de tres meses, no pueden impedir que la Asamblea vote sobre un proyecto de ley. Además, las comisiones no disponen de suficiente tiempo para examinar exhaustivamente las propuestas del gobierno. Antes de la Constitución de 1958, la Asamblea Nacional tenía 20 comisiones organizadas por temas que "constituían grandes obstáculos" para la acción del gobierno: "La Constitución de 1958 [la Quinta República] trató de reducir drásticamente el poder de las comisiones, pasando del control absoluto del proceso legislativo a la función de asesoramiento a la cámara sobre la línea que debe seguir con respecto al proyecto de ley en general y a sus distintas cláusulas"¹⁰. En la actualidad, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional, que tienen relativamente poca autoridad, se reducen a seis y son consideradas poco más que "componentes de la cinta transportadora legislativa"¹¹.

Las comisiones alemanas son más importantes para el proceso legislativo que las comisiones francesas (o británicas) y más similares a las comisiones del Congreso de Estados Unidos. En el **Bundestag alemán** (dieta federal), las comisiones no pueden enterrar proyectos de ley y no hacen gran uso de sus facultades para investigar y recopilar información, pero realizan la mayor parte del trabajo parlamentario, ejercen su poder de enmendar leyes y funcionan como "crítico responsable del gobierno"¹². "Las comisiones son los caballos de tiro indispensables del Bundestag, la maquinaria que realiza la mayor parte de las tareas."¹³

En la **Cámara de los Comunes de Canadá** hay un sistema integral de comisiones permanentes especializadas paralelas a los ministerios de gobierno. El sistema de comisiones fue ampliamente reorganizado en 1968: el número de integrantes de las comisiones se redujo a 20 como máximo, se autorizó a las comisiones a sesionar durante el período de sesiones de la Cámara o fuera del mismo, y se les permitió delegar amplias responsabilidades a subcomisiones¹⁴. Además, con la reforma se exigió que la mayoría de los proyectos de ley del gobierno se remitieran a las comisiones automáticamente después de una segunda lectura y se autorizó a las comisiones a investigar cuestiones de política (por orden de la

Cámara)¹⁵. Aunque el sistema de comisiones canadienses es atípico de un modelo parlamentario, las comisiones tienen mucha menos influencia de lo que sus funciones oficiales podrían indicar¹⁶.

A pesar de estas reformas, las comisiones de la Cámara de los Comunes siguen teniendo relativamente poca influencia y no desempeñan un papel importante en el examen pormenorizado de los proyectos de ley presentados por el gobierno ni en la supervisión de la política del gobierno. Uno de los motivos de su debilidad es el procedimiento que se utiliza para seleccionar a los presidentes de las comisiones: el gobierno, por medio del presidente de la Cámara, selecciona a los presidentes de las comisiones entre los legisladores del partido mayoritario¹⁷. En consecuencia, los presidentes de las comisiones no se sienten inclinados a realizar investigaciones o exigir una rendición de cuentas del gobierno, y la presidencia de comisiones se ha convertido en "el campo de pruebas y de reclutamiento para el ascenso de diputados novatos"¹⁸. En general, la presidencia de una comisión no es un cargo de gran prestigio, lo cual conduce a una corta permanencia en el cargo: pocos presidentes de comisiones lo son más de dos años. Otros factores que exacerban la debilidad de las comisiones son el bajo índice de asistencia y los cambios continuos en la composición de las comisiones¹⁹.

La **Asamblea Nacional de Hungría** es una legislatura unicameral con 12 comisiones permanentes que, en general, reflejan la estructura del gobierno y son componentes importantes del proceso legislativo. Aunque las comisiones deben actuar con respecto a los proyectos de ley sometidos a su consideración, también proponen leyes y presentan mociones de enmienda. Las comisiones de la Asamblea Nacional pueden pedir a funcionarios del gobierno y a particulares que presten declaración y que presenten documentos. A principios de los años noventa, los miembros de la Asamblea Nacional intentaron varias veces ampliar el marco de las comisiones con la creación de más comisiones, y aunque esos intentos fracasaron se los menciona como "prueba de que los miembros consideran las comisiones como fuente de influencia y como medio para concentrarse en forma abierta y pública en un campo problemático determinado"²⁰.

En **Tailandia** no es necesario que los proyectos de ley pasen por comisiones antes de ser examinados por la cámara en pleno. Si la Asamblea Nacional establece comisiones ad hoc para examinar proyectos de ley, se les da un plazo para esa tarea y deben presentar un informe sobre el proyecto. Las comisiones tailandesas tienen una singularidad: pueden incluir expertos que no sean miembros de la asamblea, además de legisladores.

En **Jordania**, donde el rey y el gabinete desempeñan el papel principal en la proposición de leyes y la determinación de la agenda legislativa, las cuatro comisiones permanentes y las ocho ad hoc de la Asamblea de Representantes desempeñan una función de escasa importancia. El poder ejecutivo redacta proyectos de ley y los remite a las comisiones para su estudio antes de su examen en sesión plenaria. El ministro pertinente del gabinete explica la propuesta a la comisión, cuyos miembros pueden pedir aclaraciones. Aunque a veces la comisión podría sugerir cambios a título de enmiendas "amistosas", la Asamblea necesita una mayoría de dos tercios de los votos para aprobar una enmienda que el ministro no acepte.

Comisiones de fiscalización

Además de examinar proyectos de ley y presentar informes al respecto, las comisiones examinan la aplicación de las leyes por el poder ejecutivo, tarea que se denomina "fiscalización" o "control parlamentario". En el **Congreso de Estados Unidos**, como en la mayoría de las legislaturas, la comisión que tiene jurisdicción sobre las leyes relativas a un organismo público en particular también tiene la potestad de fiscalizar las actividades de ese organismo. Por ejemplo, las comisiones judiciales del Congreso de Estados Unidos examinan leyes relacionadas con delitos y otros asuntos vinculados con la justicia y fiscalizan las actividades del Departamento de Justicia. En cambio, en el Parlamento británico, las comisiones ad hoc examinan proyectos de ley, en tanto que las comisiones extraordinarias, que funcionan paralelamente a los ministerios de gobierno, desempeñan la función de fiscalización.

En el Congreso de Estados Unidos, las comisiones desempeñan un papel importante en el examen de las actividades del poder ejecutivo. La función de fiscalización es una forma que tiene el Congreso de "supervisar la administración y eficacia de programas que han adquirido fuerza de ley". Con ese fin, a menudo se celebran audiencias en las cuales algunos funcionarios del poder ejecutivo prestan declaración sobre el progreso y los problemas del programa en estudio²¹. Las comisiones pueden pedir a funcionarios del poder ejecutivo que declaren y que presenten documentos, pero rara vez necesitan recurrir a medidas formales porque el poder ejecutivo generalmente coopera con el Congreso. Esta tradición de cooperación entre el poder ejecutivo y las comisiones de la legislatura posiblemente esté arraigada en el poder que tiene el Congreso de control del erario. El Congreso, y más concretamente las comisiones encargadas de los gastos, deben autorizar y asignar todos los fondos para las operaciones del poder ejecutivo.

En la Cámara de los Comunes del Reino Unido se pueden formar comisiones extraordinarias para considerar un asunto específico, después de lo cual se disuelven, o comisiones que continúan funcionando durante más de un período de sesiones para abordar asuntos de interés permanente. Estas comisiones están facultadas para examinar las actividades del poder ejecutivo pero no examinan leyes. En 1979 la Cámara de los Comunes estableció 12 comisiones extraordinarias que escuchan declaraciones, reciben pruebas, celebran audiencias públicas y presentan informes. Aunque estas comisiones tienen facultades bastante limitadas (no tienen facultades oficiales fuera de citar a "personas, documentos y registros", aunque no del gobierno), tienen bastante influencia en el debate público sobre la política y las actividades del gobierno²².

En relación con la importante función de fiscalización de las comisiones, James Shannon, ex representante de Estados Unidos, comentó lo siguiente:

Las comisiones pueden desempeñar una función útil en el examen y la evaluación del desempeño de los ministerios del gabinete [...] No es necesario que haya una relación antagónica entre las comisiones y los ministerios parlamentarios. De hecho, la relación se basa más bien en un intercambio de información sobre asuntos normativos y administrativos [...] y en una necesidad mutua²³.

Las comisiones desempeñan también funciones de investigación, como parte de sus responsabilidades de fiscalización o porque la legislatura ha establecido expresamente una comisión para investigar un asunto

controvertido. Sin embargo, Shannon señala que ambas funciones son discretas y deben continuar siéndolo²⁴. Estas comisiones ad hoc generalmente presentan un informe de sus conclusiones cuando terminan su trabajo y después se disuelven.

) CUÁNTAS COMISIONES, CUÁNTOS INTEGRANTES?

La mayoría de las legislaturas tienen algunas comisiones permanentes, y en algunas constituciones se exige que la legislatura establezca determinadas comisiones. La mayoría de las constituciones autorizan a la legislatura a organizar comisiones o, como parte del reglamento parlamentario, a complementar las comisiones establecidas en la constitución.

El número de comisiones varía de una legislatura a otra. Aunque las legislaturas con muchos miembros tal vez tengan relativamente más comisiones que las legislaturas con pocos miembros, algunas legislaturas grandes tienen relativamente pocas comisiones. El NDI comparó el número de integrantes con el número de comisiones de 11 órganos legislativos cuyas cámaras tenían de 120 a 662 miembros y de 6 a 38 comisiones:

Miembros y comisiones permanentes de algunas legislaturas, 1995

(por orden descendente a partir de la cámara más grande)

| <i>Cámara</i> | <i>Miembros</i> | <i>Comisiones permanentes</i> |
|----------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Bundestag de Alemania | | |
| Asamblea Nacional de Francia | | |
| Cámara del Pueblo de la India | | |
| Dieta japonesa | | |
| Cámara de Representantes de EU | | |
| Cámara de Diputados de Tailandia | | |
| Cámara de Diputados de Rumania | | |
| Cámara de los Comunes de Canadá | | |
| Cámara de Diputados de Argentina | | |
| Asamblea Nacional de Portugal | | |
| Asamblea Nacional de Senegal | | |

Aunque las cámaras más numerosas por lo general tienen más comisiones, hay excepciones. Por ejemplo, la **Cámara de Diputados de Argentina**, que es relativamente pequeña (254 diputados), tiene más comisiones (38) que otras siete legislaturas con más miembros, mientras que la Asamblea Nacional de Francia (577 miembros) tiene sólo seis comisiones.

El tamaño de una comisión podría influir en su capacidad para acumular pericia y funcionar de forma eficiente y eficaz. Por ejemplo, las seis comisiones de la **Asamblea Nacional de Francia** (cada una de las cuales tiene entre 72 y 144 miembros) son "demasiado numerosas y pesadas para adquirir una auténtica pericia"²⁵. En un estudio realizado en 1994 de comisiones de defensa de 30 legislaturas se llegó a la conclusión de que "se podría argumentar que el tamaño de las comisiones es crucial para su eficacia" y que

"la mayoría de las comisiones son eficientes y viables con un total de 13 a 25 integrantes". Los autores del estudio, tras una encuesta de legislaturas democráticas afianzadas y en evolución, explicaron lo siguiente:

En teoría, debería ser más fácil para las comisiones con menos miembros llegar a un acuerdo sobre informes e investigaciones y tomar decisiones por unanimidad. La unanimidad tiene mucho peso cuando las comisiones están tratando de influir en la adopción de decisiones. Las comisiones con más integrantes son más propensas a tropezar con problemas para llegar a un acuerdo. En las comisiones numerosas por lo general se repiten las divisiones y discusiones de la sesión plenaria²⁶.

Un informe de julio de 1995 titulado *Consolidating Parliamentary Democracy in Namibia* [Consolidación de la democracia parlamentaria en Namibia] se hizo eco de la conclusión de que, en el contexto de las comisiones, cuanto más pequeñas, mejor. Los autores del informe (un grupo de trabajo del **Parlamento de Namibia**) recomendaron reducir el tamaño de las comisiones a un total de seis a nueve integrantes porque "es probable que las comisiones más pequeñas con un alto índice de asistencia sean más eficaces"²⁷.

Las legislaturas generalmente exigen que cada legislador forme parte por lo menos de una comisión, y algunas legislaturas establecen una cantidad máxima de comisiones en las cuales cada legislador puede participar. De las 20 legislaturas examinadas, 10 restringen el número de comisiones en las cuales pueden participar sus miembros (desde una hasta tres, según la legislatura). En nueve de los países comprendidos en nuestro estudio (Alemania, Argentina, Canadá, Hungría, India, Irlanda, Japón, Namibia y Reino Unido) no hay restricciones en cuanto al número de comisiones en las cuales puede participar cada legislador.

Aunque las comisiones desempeñan diversas funciones importantes, su proliferación no parece ser necesariamente beneficiosa. Varios expertos que examinaron el sistema de Estados Unidos llegaron a la conclusión de que, entre otros problemas, el Congreso tiene demasiadas comisiones y subcomisiones como para funcionar eficazmente. (En 1993 la Cámara de Representantes tenía 22 comisiones permanentes y 118 subcomisiones, y el Senado, 17 comisiones permanentes y 86 subcomisiones.) En un informe publicado en 1993 por la Comisión Conjunta sobre la Organización del Congreso de Estados Unidos se llegó a la conclusión de que el sistema de comisiones, que tenía casi 50 años de existencia, necesitaba una reforma con urgencia:

El sistema actual es simplemente demasiado caótico. Demasiadas comisiones compiten por el acceso a la cámara y por el tiempo de los legisladores. La jurisdicción de las comisiones puede ser irracional: algunas tienen una esfera de acción demasiado vasta, y otras, una esfera de acción demasiado estrecha. Muchos proyectos de ley se remiten a varias comisiones, lo cual a menudo provoca pugnas jurisdiccionales enconadas²⁸.

De 29 reformas recomendadas en el informe, las cuatro que los altos funcionarios del congreso consideraban más importantes estaban relacionadas con la contención del sistema de comisiones. Las cuatro propuestas más importantes en este sentido eran reducir la superposición de jurisdicciones entre

comisiones, limitar la participación de cada representante a un máximo de dos comisiones permanentes y dos subcomisiones de cada comisión permanente, reducir el número de subcomisiones y limitar la participación de cada senador a un máximo de seis comisiones permanentes y subcomisiones²⁹.

REUNIONES DE COMISIONES: PROGRAMACIÓN Y DECISIONES

La frecuencia y el horario de las reuniones de comisiones varían de un sistema a otro. En algunas legislaturas, las comisiones pueden reunirse sólo los días o en un horario en que no esté programado un debate de la cámara en pleno (o sea, cuando la legislatura en sí no esté sesionando). Esa es la norma o la costumbre en el Senado argentino, la Asamblea Nacional de Bulgaria, el Consejo de Estados de la India, la Cámara de Consejeros de Japón, la Cámara de Diputados de Rumania y el Senado tailandés. De esta forma no se interrumpen las reuniones de comisiones debido a votaciones de la cámara en pleno.

En otros países, las comisiones se reúnen independientemente del programa de sesiones de la cámara en pleno. Esta norma más liberal se aplica a la Cámara de los Lores del Reino Unido, la Cámara de los Comunes de Canadá, el Senado francés, el Senado irlandés, la Asamblea Nacional de Namibia, la Asamblea Nacional de Portugal, el Senado rumano y las dos cámaras estadounidenses. En estas legislaturas, las comisiones hacen recesos breves para facilitar las votaciones de la cámara en pleno que se realicen al mismo tiempo que las reuniones de comisiones.

En las comisiones, las decisiones generalmente se toman por votación de la mayoría con quórum (que se define en el reglamento). En muchas legislaturas, la votación en las comisiones es menos formal que en las sesiones plenarias y se puede votar a mano alzada. Algunas comisiones permiten el voto por poder; en esos casos, si un miembro de una comisión no puede asistir a una votación, puede efectuar arreglos con un colega para que vote en su nombre. Uno de los cambios introducidos en 1995 en el reglamento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos consistió en eliminar la opción de votar por poder en comisiones de la cámara.

REUNIONES DE COMISIONES: ACCESO DEL PÚBLICO

Las comisiones se rigen por una combinación del reglamento de cada cámara y el reglamento de cada comisión. En algunos casos, la constitución del país contiene disposiciones relativas a la existencia o el funcionamiento de comisiones legislativas.

La cuestión de si las reuniones de comisiones deben estar abiertas al público depende de las disposiciones de la constitución o del reglamento de la legislatura. En algunas constituciones se estipula que las reuniones de comisiones legislativas deben estar abiertas al público, lo cual significa que puede asistir cualquier ciudadano y representante de la prensa. En otros países, aunque la constitución no lo exige, las reuniones de comisiones están abiertas al público de conformidad con el reglamento de la legislatura o de la comisión. Algunas legislaturas en las cuales las reuniones de comisiones generalmente están abiertas al público son las de Argentina, Costa Rica, Estados Unidos y Hungría. En otras legislaturas, como las de Alemania, India, Namibia y Senegal, las reuniones de comisiones habitualmente (por norma o por costumbre) no están abiertas al público. Incluso legislaturas en las cuales las reuniones de comisiones generalmente están abiertas al público tienen disposiciones que permiten a las comisiones sesionar a puerta cerrada; por ejemplo, cuando es necesario para proteger la seguridad nacional o el derecho a la intimidad.

En las reuniones de comisiones abiertas al público, los ciudadanos pueden seguir de cerca los debates (directamente o por medio de los relatos noticiosos) sobre asuntos de interés público y enterarse de lo que dicen los integrantes de las comisiones o si votan a favor o en contra de un determinado proyecto de ley. La desventaja es que, debido al escrutinio del público y los medios de comunicación al cual están sometidas las reuniones abiertas, los miembros de las comisiones tal vez no hablen con tanta libertad o no lleguen a fórmulas conciliatorias con tanta facilidad como en reuniones a puerta cerrada. Según un estudio de 82 legislaturas nacionales realizado en 1986, 49 siempre o habitualmente celebraban reuniones de comisiones a puerta cerrada, 21 siempre o habitualmente celebraban reuniones abiertas al público y 12 celebraban reuniones de ambos tipos³⁰. Muchas comisiones legislativas ponen a disposición del público las actas (es decir, un resumen escrito o una transcripción) de reuniones y audiencias de comisiones; con frecuencia, las actas se publican.

J. P. Kubwalo, miembro del **Parlamento de Malawi**, describió a las comisiones como los "puntos de acceso" para la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo. Kubwalo destacó la importancia de las reuniones de comisiones abiertas al público y debidamente anunciadas:

La costumbre aceptable en un entorno democrático es celebrar reuniones de comisiones abiertas al público. Por lo tanto, es necesario anunciarlas por radio, en periódicos y por medio de carteles. Se deben difundir anuncios y carteles con un temario detallado con bastante antelación, por lo menos una o dos semanas antes de la reunión³¹.

AUDIENCIAS DE COMISIONES

Además de las reuniones para tratar los asuntos habituales, en algunas legislaturas las comisiones celebran audiencias públicas para recopilar información sobre legislación pendiente o cuestiones políticas controvertidas o para fiscalizar las actividades del gobierno comprendidas en su jurisdicción.

Las audiencias públicas cumplen varias funciones. Son un medio por el cual la legislatura puede recurrir a la pericia de distintos sectores de la sociedad y escuchar sus opiniones. En las audiencias públicas, los integrantes de las comisiones escuchan una amplia gama de puntos de vista, incluida la opinión de funcionarios del poder ejecutivo, representantes de empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, y particulares que podrían verse afectados por el asunto en estudio. Aunque algunas legislaturas dan a las comisiones la potestad de obligar tanto a funcionarios públicos como a particulares a comparecer y declarar, esa potestad se usa rara vez porque los testigos generalmente creen que prestar declaración en una audiencia les ofrece la oportunidad de defender sus intereses y, por lo tanto, no es necesario que los obliguen a hacerlo.

Las audiencias también proporcionan un foro para el intercambio de ideas. Los miembros de las comisiones hacen preguntas a los testigos sobre su postura y afirmaciones, y entablan conversaciones con ellos que van desde temas generales hasta problemas concretos. Las audiencias de las comisiones también mantienen a los ciudadanos informados sobre las actividades de la legislatura y temas de actualidad. Por último, la publicación de las transcripciones de audiencias permite contar con un documento duradero de los debates y de la información presentada a la comisión sobre el asunto.

El Congreso de Estados Unidos es muy conocido por su tradición de celebrar audiencias abiertas al público, mecanismo que a otras legislaturas les está resultando cada vez más útil para obtener información, difundir debates públicos y atraer la atención del público. En las nuevas legislaturas democráticas, los legisladores deben trabajar intensamente para ayudar a crear un sistema que fomente la participación del público. Kubwalo destacó lo siguiente:

Se deben pedir opiniones externas a fin de que la comisión y el Parlamento consideren las ventajas y desventajas de un proyecto de ley y el efecto que podría tener en la nación o en un segmento determinado de la población antes de sancionarlo. [...] Las comisiones deben acostumbrarse a ponerse en contacto con organizaciones, ministerios y ciudadanos para adquirir conocimientos técnicos [...] [Además,] es necesario sensibilizar a la gente por medio de la educación cívica y audiencias públicas sobre su derecho a que los escuchen³².

MIEMBROS Y DIRIGENTES DE LAS COMISIONES

La composición partidaria de las comisiones generalmente refleja el peso relativo de los diferentes partidos en la legislatura en pleno. Por ejemplo, este principio de la distribución rige las comisiones del Bundestag de Alemania, que se ciñen lo más exactamente posible a la composición partidaria del parlamento; de este modo, el partido mayoritario (o la coalición mayoritaria) controla todas las comisiones del Bundestag. Esta norma de que la composición de las comisiones parlamentarias debe corresponder al

apoyo del electorado que tiene cada partido también rige la composición de las comisiones de Bulgaria, Canadá, Estados Unidos, Francia, Hungría y el Reino Unido.

En general hay dos modalidades de participación de los partidos pequeños en las comisiones. En Francia, los partidos más pequeños no están representados en comisiones: un partido debe tener por lo menos 20 escaños en la Asamblea Nacional para participar en una comisión. En Portugal, aunque cada diputado normalmente no puede participar en más de dos comisiones, a los partidos más pequeños se les permite asignar un representante a un máximo de tres comisiones. En El Salvador, los partidos pequeños pueden tener un representante en cada comisión; si un partido tiene un solo miembro en la legislatura, esa persona participa en todas las comisiones.

Los sistemas difieren en cuanto a la distribución de la presidencia de las comisiones entre los partidos representados en la legislatura. En el Congreso de Estados Unidos, el partido mayoritario preside todas las comisiones. En el Bundestag de Alemania, la presidencia de las comisiones se distribuye según la cantidad de escaños que ocupe cada partido. En Portugal, como en Alemania, la composición de las comisiones debe reflejar la representación de los partidos en el parlamento, aunque no todas las comisiones son presididas por el partido mayoritario. Sin embargo, en el Parlamento británico, todas las comisiones, excepto la Comisión de Cuentas Públicas, son presididas por un miembro del partido mayoritario.

PERSONAL DE LAS COMISIONES

Las disposiciones relativas al personal de las comisiones (asesores o "expertos") varían mucho de una legislatura a otra. Algunas legislaturas no tienen personal profesional en las comisiones; otras tienen una plantilla numerosa de personal competente que desempeña funciones de gran responsabilidad. La cantidad y la calidad del personal de las comisiones tiende a reflejar la importancia relativa del sistema de comisiones para la institución legislativa. Por ejemplo, en los sistemas en los cuales las comisiones desempeñan un papel fundamental (como en el Congreso de Estados Unidos), en las comisiones abundan los profesionales competentes de gran pericia y autoridad. En cambio, en las legislaturas donde las comisiones tienen menos importancia, el personal es más reducido y, como es de suponer, desempeña funciones principalmente administrativas.

Cada una de las 19 comisiones permanentes de la **Cámara de Representantes de Estados Unidos** está autorizada por ley a contratar 18 profesionales y 12 auxiliares de oficina³³. El partido minoritario de la Cámara controla más de un tercio del personal profesional y auxiliar³⁴. (En el Senado, el personal de las comisiones asignado al partido minoritario es proporcional al número de miembros de la comisión que son del partido minoritario³⁵.) Conforme al reglamento de la Cámara, el presidente y el miembro de más alto rango del partido minoritario de cada comisión pueden nombrar por lo menos un empleado, y se puede contratar también personal adicional para subcomisiones, pero estos empleados deben restarse del total del personal asignado a la comisión en pleno³⁶. Además del personal "regular" de las comisiones, un miembro puede asignar a integrantes de su personal tareas relacionadas con comisiones (es decir, personal

"adjunto"), las comisiones pueden obtener fondos adicionales para personal "temporario" o asignado a "investigaciones", y las tres comisiones más importantes tienen cupo para personal suplementario³⁷.

Las comisiones parlamentarias de Estados Unidos cuentan con numerosos expertos entre su personal, que generalmente tienen amplias responsabilidades y gran influencia:

La mayoría de los profesionales que integran el personal de las comisiones tienen una buena preparación (muchos tienen títulos universitarios) y aportan a su trabajo su pericia profesional o en el ámbito normativo. En algunos casos son los principales especialistas en su campo, sea en el ámbito del gobierno o fuera del mismo. Además de las tareas administrativas de programar reuniones y audiencias y de ocuparse de toda la documentación relacionada con la labor legislativa, el personal de las comisiones influye en las decisiones de las investigaciones que determinan la agenda, negocian en nombre de las comisiones y sus presidentes, y trabajan en la formación de coaliciones en las comisiones, en las cámaras y en las conferencias. La asistencia de personal competente puede dar al presidente de una comisión o subcomisión una gran ventaja frente a sus adversarios en la política legislativa³⁸.

El personal de las comisiones también desempeña una función importante al ayudar al Congreso "a competir con la pericia del poder ejecutivo y someter a un examen minucioso las reivindicaciones de los grupos que defienden intereses especiales"³⁹. Sin embargo, algunos observadores creen que el personal de las comisiones "tiene demasiado poder en las negociaciones y toma innumerables decisiones sobre los detalles de la legislación en nombre de sus jefes"⁴⁰.

En Canadá, en cambio, el personal de las comisiones es mucho menor y el alcance de su trabajo es mucho más limitado. En la **Cámara de los Comunes de Canadá** hay un secretario para cada comisión, cuyas funciones consisten únicamente en programar reuniones, llamar a testigos, efectuar arreglos de viajes y realizar los trámites necesarios⁴¹. De vez en cuando, los secretarios de las comisiones canadienses pueden colaborar en la preparación de informes y asesorar sobre cuestiones de procedimiento. A diferencia de sus colegas estadounidenses, normalmente no participan en investigaciones, en la evaluación de pruebas o en la preparación de informes provisionales⁴². No obstante, las comisiones pueden contratar ayudantes profesionales temporarios (es decir, consultores) para que se encarguen de asuntos específicos. También contribuyen a la labor de las comisiones los investigadores de la biblioteca parlamentaria y de los partidos políticos⁴³. Los parlamentarios canadienses afirman que las comisiones no tienen suficiente personal; los testigos que declaran ante las comisiones se quejan de que las audiencias son una pérdida de tiempo y culpan en gran medida al personal de las comisiones⁴⁴. Un experto en la organización del parlamento canadiense llegó a la conclusión de que el personal de las comisiones sigue siendo reducido porque "es una de las formas en que el gobierno impone límites formidables, aunque invisibles, a la capacidad del parlamento para investigar propuestas de políticas y exigir la rendición de cuentas del gobierno"⁴⁵. La situación insatisfactoria del personal de las comisiones es no sólo una causa, sino también un reflejo de la falta relativa de influencia de las comisiones en la Cámara de los Comunes de Canadá.

Un estudio realizado en 1993 de las legislaturas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Honduras reveló que las comisiones de los cinco sistemas latinoamericanos carecían de personal especializado: "La mayoría de las comisiones tienen un solo profesional no partidario empleado por la secretaría, complementado con un empleado designado por cada uno de los bloques partidarios representados en el panel"⁴⁶.

Por ejemplo, en el **Congreso argentino** hay un solo secretario asignado a una comisión, complementado con personal empleado por el partido y subordinado a los líderes del partido mayoritario de la cámara o la comisión⁴⁷. "Rara vez el personal de las comisiones (partidario y no partidario) consiste en más de seis personas"⁴⁸. Además, aunque en Argentina los miembros del Congreso tienen un personal relativamente numeroso (en 1983, cada diputado podía tener 23 empleados, y cada senador, 98), estos empleados "están poco preparados y mal remunerados" para realizar investigaciones sobre los proyectos de ley propuestos por el poder ejecutivo⁴⁹.

Las comisiones no son las únicas que no disponen de suficiente personal. En **El Salvador** y en **México**, por ejemplo, los legisladores mismos están privados de la asistencia de profesionales y disponen sólo de secretarios. Si quieren realizar investigaciones legislativas o cualquier otro análisis, deben hacerlo por su cuenta. Esta deficiencia explica por qué las comisiones del Senado y la Cámara de Diputados de México, que están bien afianzadas y organizadas según el modelo de las comisiones parlamentarias de Estados Unidos, "no ejercen una influencia comparable"⁵⁰.

En México, la mayoría de los diputados y senadores tienen solamente unos cuantos empleados, generalmente secretarios. Por lo tanto, los legisladores mexicanos dependen del poder ejecutivo en lo que atañe a información, interpretaciones y recomendaciones normativas, en vez de recurrir a fuentes propias o independientes⁵¹.

Asimismo, en El Salvador, "excepto por el trabajo de secretaría, prácticamente todas las investigaciones están a cargo de los legisladores mismos, muchos de los cuales tienen otro trabajo"⁵². Algunas legislaturas latinoamericanas, como las de Bolivia y Brasil, tienen personal "prestado" de los ministerios del poder ejecutivo en las comisiones. Aunque de esta forma las comisiones disponen de más asistencia, la independencia de la labor legislativa podría verse comprometida⁵³.

Otras legislaturas de democracias incipientes, como el **Parlamento de Rumania**, se enfrentan con una escasez similar de personal profesional en las comisiones. En el verano de 1994 se informó que la mayoría de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y del Senado tenían cuatro empleados, generalmente un experto en políticas y auxiliares administrativos o de oficina⁵⁴.

El nuevo **Parlamento nacional de Sudáfrica** cuenta con una plantilla creciente que colabora en las comisiones y que a fines de 1995 había aumentado a más del doble (de 25 empleados a unos 60). La "Sección Comisiones" del parlamento ayuda a los presidentes y miembros de todas las comisiones parlamentarias con las funciones administrativas y de procedimiento, y lo hace con imparcialidad⁵⁵. Sólo cuando el parlamento aumentó el personal de las comisiones se asignaron empleados a determinadas

comisiones. Anteriormente, un empleado (o secretario) proporcionaba asistencia a más de una comisión, y a veces incluso a cuatro. La Sección Comisiones supervisa la asignación de empleados para tareas relativas a las reuniones de comisiones, distribución de información, enlace con departamentos del gobierno, asesoramiento en materia de procedimiento, asistencia con testigos y representantes de la prensa, colaboración en la redacción de mociones e informes, redacción de actas de reuniones de comisiones y otras tareas administrativas. El personal contratado para trabajar con las comisiones consiste en profesionales, muchos de los cuales han estudiado derecho. Además, la Sección Comisiones proporciona orientación pormenorizada a su personal sobre la organización de las reuniones de comisiones y el desempeño de las funciones del personal durante las reuniones de comisiones y con posterioridad a las mismas.

CONCLUSIONES

Las comisiones legislativas desempeñan una amplia gama de funciones y ofrecen a la legislatura la posibilidad de trabajar con mayor eficiencia y contar con un mayor grado de pericia. Por medio de las comisiones, las legislaturas pueden examinar a fondo proyectos de ley y fiscalizar los programas del gobierno, y pueden ofrecer al público la oportunidad de participar en el proceso legislativo. Aunque el número, el tipo, el tamaño y las funciones de las comisiones varían considerablemente de una legislatura a otra, las comisiones son un componente de importancia creciente para la organización de legislaturas eficaces. Las comisiones legislativas, especialmente en las democracias nuevas, permiten a la legislatura participar activamente en el gobierno del país.

Apéndice

Cuadro 1: Comisiones¹

| País y cámara(s) | Número de comisiones permanentes | Nombramiento de los integrantes de las comisiones | Restricciones con respecto a la participación en más de una comisión |
|---|---|---|---|
| ARGENTINA Senado Cámara de Diputados | 41 39 Bicamerales: 4 | Ambas cámaras: delegan al Presidente la facultad de nombrar a los integrantes de las comisiones. La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Ambas cámaras: no |
| BULGARIA Asamblea Nacional | 18 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | No más de 2. |
| CANADÁ Senado Cámara de los Comunes | 13 20 Conjuntas: 3 | Por la Comisión de Selección (9 miembros nombrados al principio del período de sesiones). Para las comisiones permanentes: cuando se aprueba el informe de la Comisión de Selección; para comisiones especiales: por la Cámara. | No |
| COSTA RICA Asamblea Legislativa | 6 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | No más de una comisión permanente |
| EL SALVADOR Asamblea Legislativa | 14 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido; el partido decide. | No |
| FRANCIA Senado Asamblea Nacional | 6 6 | Ambas cámaras: la composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Ambas cámaras: no más de una comisión permanente |

¹ El formato de los cinco cuadros de este informe se basa en los cuadros que figuran en el estudio comparado de legislaturas realizado en 1986 por la Unión Interparlamentaria y se usa con su permiso. Inter-Parliamentary Union. *Parliaments of the World*. Volume I. Second Edition. New York: Facts on file Publications, 1986. Toda la información contenida en estos cuadros, excepto en los casos indicados, fue actualizada por medio de un estudio de las legislaturas realizado por el Instituto Democrático Nacional (NDI) entre diciembre de 1994 y mayo de 1995. La información que se presenta en estos cuadros se basa en las investigaciones del NDI y fue proporcionada por la secretaría general o el personal de las legislaturas comprendidas en el estudio, excepto en los casos en que se indican otras fuentes.

| País y cámara(s) | Número de comisiones permanentes | Nombramiento de los integrantes de las comisiones | Restricciones con respecto a la participación en más de una comisión |
|--|---|---|--|
| ALEMANIA Dieta Federal Consejo Federal | Extraordinarias: 24 Extraordinarias: 24 | Ambas cámaras: la composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Ambas cámaras: no |
| HUNGRÍA Asamblea Nacional | Permanentes: 11 Especiales: 6 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | No |
| INDIA Cámara del Pueblo* Consejo de Estados | 12 9 Conjuntas: 7 Relacionadas con departamentos: 17 (permanentes) | Ambas cámaras: nombrados o elegidos por la cámara sobre la base de una moción o propuestos por el funcionario que presida de conformidad con el reglamento. | Ambas cámaras: no |
| IRLANDA Senado Cámara de Diputados | Extraordinarias: 2 3 Conjuntas: 2 | Por el Comité de Selección de la Cámara, teniendo en cuenta los escaños que tengan los partidos y los grupos no partidarios. | Ambas cámaras: no |
| JAPÓN Cámara de Consejeros Cámara de Representantes | 17 20 | Ambas cámaras: asignación a cargo del funcionario que presida proporcionalmente a los escaños que tenga cada partido. | 2 comisiones permanentes como máximo Por lo menos 1 comisión permanente (pero las personas que ocupen otros cargos pueden negarse). Sin restricciones para las comisiones especiales. |
| JORDANIA Senado Cámara de Diputados | Permanentes: 4 Temporarias y ad hoc: 8 | Elegidos por voto secreto. | Cámara: no más de 2. |
| NAMIBIA Asamblea Nacional | Permanentes: 4 | Nombrados por los partidos y anunciados por el presidente de la cámara. | No |

| País y cámara(s) | Número de comisiones permanentes | Nombramiento de los integrantes de las comisiones | Restricciones con respecto a la participación en más de una comisión |
|---|---|--|---|
| PORTUGAL Asamblea de la República | Permanentes: 12 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Restringida a 2 comisiones permanentes, o 3 si un grupo es demasiado pequeño para estar representado en todas las comisiones. |
| RUMANIA Cámara de Diputados Senado | 14 14 Conjunta sobre el Servicio de Inteligencia: 1 | La composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido; el partido selecciona a los integrantes de cada comisión. | Ambas cámaras: restringida a 2 comisiones. Los integrantes de la Comisión Conjunta sobre el Servicio de Inteligencia no pueden formar parte de ninguna otra comisión. |
| RUSIA Duma del Estado Consejo de la Federación | 23 13 | Ambas cámaras: la composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Ambas cámaras: no más de 1. |
| SENEGAL Asamblea Nacional | 11 | Nombrados por la Asamblea sobre la base de los candidatos propuestos por el presidente del grupo. | En general, limitada a 3 comisiones. |
| TAILANDIA Cámara de Representantes* Senado | 15 13 | Ambas cámaras: la composición es proporcional a los escaños que tenga cada partido. | Limitada a 2 comisiones. Limitada a 1 comisión. |

| País y cámara(s) | Número de comisiones permanentes | Nombramiento de los integrantes de las comisiones | Restricciones con respecto a la participación en más de una comisión |
|--|--|--|--|
| <p>REINO UNIDO Cámara de los Comunes</p> <p>Cámara de los Lores</p> | <p>30</p> <p>14 (con 10 subcomisiones permanentes)</p> | <p>La Comisión de Selección propone a los integrantes de las comisiones permanentes y de las 14 comisiones departamentales extraordinarias para su nombramiento por la Cámara. Los integrantes de otras comisiones extraordinarias son nombrados por la Cámara sobre la base de la moción presentada por el moderador tras deliberaciones entre los partidos.</p> <p>Por recomendación de la Comisión de Selección, excepto por dos comisiones cuyos integrantes son recomendados por el presidente de los cuerpos colegiados de la Cámara de los Lores ("Lord Chancellor").</p> | <p>Ambas cámaras: ninguna</p> |
| <p>ESTADOS UNIDOS Senado</p> <p>Cámara de Representantes</p> | <p>Permanentes: 16 Extraordinarias: 3 Especiales: 1</p> <p>Permanentes: 19 Extraordinarias permanentes: 2 Conjuntas: 4</p> | <p>Ambas cámaras: elegidos por cada cámara proporcionalmente a los escaños que tenga cada partido.</p> | <p>Generalmente 3 comisiones permanentes y 1 comisión extraordinaria.</p> <p>Limitada a 1 ó 2 con ciertas excepciones según el reglamento del partido.</p> |

Cuadro 2: Asistencia a reuniones de comisiones

| País y cámara(s) |) Pueden los funcionarios del gobierno a) ser citados a comparecer por comisiones? b) formar parte de comisiones? |) Pueden los parlamentarios que no son miembros de una comisión asistir y hablar en sus reuniones? | Derecho a citar testigos | Derecho a pedir documentos del gobierno |
|---|--|---|------------------------------------|---|
| ARGENTINA Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: a) Sí b) No | Ambas cámaras: no hay disposiciones, pero por costumbre los parlamentarios pueden asistir y hablar. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: las comisiones pueden pedir documentos, pero el pedido puede ser denegado. |
| BULGARIA Asamblea Nacional | a) Sí b) No | Sí, los parlamentarios que no son miembros de una comisión pueden asistir y hablar, pero no votar. | Sí, pero se aplica más a expertos. | Sí |
| CANADÁ Senado Cámara de los Comunes | Ambas cámaras: a) Sí b) No | Ambas cámaras: pueden asistir y hablar salvo indicación en contrario de la Cámara. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí |
| COSTA RICA Asamblea Legislativa | a) No, pero se les puede escuchar. b) No | Pueden asistir, pero pueden hablar sólo con permiso del presidente de la comisión. | No | Sí |
| EL SALVADOR Asamblea Legislativa | a) Sí b) No | Cada comisión establece sus prácticas internas. | Sí | Sí |

| País y cámara(s) |) Pueden los funcionarios del gobierno a) ser citados a comparecer por comisiones? b) formar parte de comisiones? |) Pueden los parlamentarios que no son miembros de una comisión asistir y hablar en sus reuniones? | Derecho a citar testigos | Derecho a pedir documentos del gobierno |
|---|---|--|--|---|
| FRANCIA Senado Asamblea Nacional | Ambas cámaras: a) Sí b) No | Pueden asistir y hablar sólo los proponentes del proyecto de ley o de las enmiendas en estudio, el relator de otra comisión que esté examinando el mismo proyecto, a fin de asesorarse, o el relator especial de Finanzas y Presupuesto. Sí | No, pero se pueden hacer consultas excepto en las comisiones de indagación, que pueden citar testigos y tomar declaración bajo juramento. No, pero se pueden hacer consultas. | Ambas cámaras: sólo documentos públicos solicitados por comisiones de investigación y por el relator especial con facultades de investigación de la Comisión de Finanzas. |
| ALEMANIA Dieta Federal Consejo Federal | a) Sí b) No | Pueden asistir pero pueden hablar sólo cuando se traten proyectos de ley propuestos por ellos. | Sí, pero solamente para la comisión de indagación, y no para comisiones extraordinarias normales. | Sí |
| HUNGRÍA Asamblea Nacional | a) Sí b) No | Públicas: pueden asistir con permiso especial de la comisión. A puerta cerrada: sólo por invitación. | Sí | Sí |
| INDIA Consejo de Estados Cámara del Pueblo | Ambas cámaras: a) Sí, pero no los ministros. b) No | Ambas cámaras: varía según la comisión. Los parlamentarios autorizados a asistir no pueden participar en las deliberaciones ni votar. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí, pero el gobierno puede invocar privilegios en los casos en que los intereses o la seguridad del Estado puedan verse perjudicados. |

| País y cámara(s) |) Pueden los funcionarios del gobierno a) ser citados a comparecer por comisiones? b) formar parte de comisiones? |) Pueden los parlamentarios que no son miembros de una comisión asistir y hablar en sus reuniones? | Derecho a citar testigos | Derecho a pedir documentos del gobierno |
|--|--|---|---|--|
| IRLANDA Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: a) Sí, si la comisión está facultada para llamar a comparecer b) No | Ambas cámaras: sí, si el mandato lo permite. | Ambas cámaras: actualmente la asistencia es voluntaria; sin embargo, se están elaborando leyes para que se pueda obligar a un testigo a comparecer. | Ambas cámaras: sí, si el mandato lo permite. |
| JAPÓN Cámara de Consejeros Cámara de Representantes | Ambas cámaras: a) Sí b) No | Pueden asistir. Pueden asistir pero no pueden hablar a menos que se les invite a hacerlo. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí |
| JORDANIA Senado Cámara de Diputados | a) Sí b) No | No, excepto el funcionario que preside la cámara, que puede asistir y hablar. | Sí | Sí |
| NAMIBIA Asamblea Nacional | a) Sí b) No | Por invitación o a petición. | Sí | Sí |
| PORTUGAL Asamblea de la República | a) Se puede requerir su asistencia. b) No | No, salvo que sea el autor del proyecto de ley que esté tratando la comisión o que la comisión lo autorice. | Sí | No hay disposiciones al respecto, pero los parlamentarios en general pueden pedir documentos del gobierno. |
| RUMANIA Cámara de Diputados Senado | Ambas cámaras: a) Sí, pero están exceptuados ciertos altos funcionarios del gobierno. b) No | Ambas cámaras: sí, pero no pueden votar. | Ambas cámaras: pueden invitar, pero nadie está legalmente obligado a asistir. | Ambas cámaras: pueden pedirlos, pero no legalmente no pueden obligar a presentarlos. |

| País y cámara(s) |) Pueden los funcionarios del gobierno a) ser citados a comparecer por comisiones? b) formar parte de comisiones? |) Pueden los parlamentarios que no son miembros de una comisión asistir y hablar en sus reuniones? | Derecho a citar testigos | Derecho a pedir documentos del gobierno |
|---|--|---|--------------------------|---|
| RUSIA Duma del Estado Consejo de la Federación | a) Sí b) No a) Sí b) Sí, si el funcionario del gobierno es diputado del Consejo. | Ambas cámaras: pueden asistir pero no hablar. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí |
| SENEGAL Asamblea Nacional | a) Pueden ser consultados con el consentimiento del ministro pertinente b) No | Sí, pero no votan. | Sí | No |
| TAILANDIA Senado Cámara de Representantes | a) Sí, con permiso del presidente de la comisión. b) Sí, por resolución del Senado. a) Sí b) En comisiones ad hoc solamente | Sí, con permiso del presidente de la comisión. Pueden asistir y hablar los parlamentarios que presenten una moción o una enmienda. Las personas asignadas por los ministros pueden asistir en calidad de observadores, pero con permiso del presidente de la comisión si se está tratando un asunto relacionado con la seguridad nacional. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí |

| País y cámara(s) |) Pueden los funcionarios del gobierno a) ser citados a comparecer por comisiones? b) formar parte de comisiones? |) Pueden los parlamentarios que no son miembros de una comisión asistir y hablar en sus reuniones? | Derecho a citar testigos | Derecho a pedir documentos del gobierno |
|--|---|---|--|---|
| <p><i>REINO UNIDO</i> Cámara de los Lores</p> <p>Cámara de los Comunes</p> | <p>a) Sí b) No</p> <p>a) Sí, para comisiones extraordinarias pero no para comisiones permanentes, salvo que estén especialmente facultados. b) No</p> | <p>Sí, cuando se reciben pruebas, pero no durante las deliberaciones.</p> <p>Pueden asistir pero no pueden hablar.</p> | <p>Sí</p> <p>Sí, para la mayoría de las comisiones extraordinarias.</p> | <p>Sí</p> <p>Sí, para la mayoría de las comisiones extraordinarias.</p> |
| <p><i>ESTADOS UNIDOS</i> Senado</p> <p>Cámara de Representantes</p> | <p>Ambas cámaras: a) Sí b) No</p> | <p>Ambas cámaras: pueden asistir pero no hablar, excepto con permiso del presidente de la comisión en el Senado o a discreción de la comisión en la Cámara.</p> | <p>Ambas cámaras: sí, tanto el partido mayoritario como el minoritario tienen derecho a citar a los testigos que deseen.</p> | <p>Ambas cámaras: sí</p> |

Cuadro 3: Presidentes y personal de las comisiones

| País y cámara(s) | Nombramiento de los presidentes de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|---|--|---|--|--|
| <i>ARGENTINA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: elegidos por los miembros de cada comisión. | Ambas cámaras: la presidencia de comisiones se distribuye proporcionalmente a los escaños de cada partido. | Ambas cámaras: cada comisión nombra un secretario. La administración asigna un secretario administrativo, un mecanógrafo y un taquígrafo. | Ambas cámaras: a) Sí b) No c) No |
| <i>BULGARIA</i> Asamblea Nacional | Consultas con las fuerzas políticas. | El presidente de cada comisión es elegido por la Asamblea sobre la base de una lista presentada por cada partido. Los partidos de la oposición pueden abstenerse de proponer candidatos a la presidencia de comisiones, en cuyo caso son retribuidos por el partido minoritario con la vicepresidencia. | 1 secretario técnico y 1 experto más consultores, según el presupuesto de la comisión. | a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>CANADÁ</i> Senado Cámara de los Comunes | Ambas cámaras: elegidos por los miembros de cada comisión. | Ambas cámaras: el presidente es, en principio, del partido gobernante. En la Cámara de los Comunes, la Comisión de Cuentas Públicas es una excepción. | El secretario de la comisión es designado por el jefe de la Rama de Comisiones y Legislación Privada de cada cámara. Se asignan investigadores de la biblioteca a las comisiones a petición. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>COSTA RICA</i> Asamblea Legislativa | Nombrados por el presidente de la Asamblea. | No | Cada comisión tiene una secretaría con personal tomado de la plantilla administrativa de la Asamblea. | a) Sí b) Sí c) No |

| País y cámara(s) | Nombramiento de los presidentes de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|---|--|---|--|--|
| <i>EL SALVADOR</i> Asamblea Legislativa | Elegidos por la Asamblea en pleno. | Presidencia distribuida según los escaños que tenga cada partido; el partido mayoritario decide qué comisiones desea presidir. | Cada comisión tiene 1 asistente técnico y 1 secretario. | a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>FRANCIA</i> Senado Asamblea Nacional | Ambas cámaras: elegidos por cada comisión. | Se trata de distribuir la presidencia entre los grupos políticos. Distribuida entre los grupos políticos que integran el parlamento. | Ambas cámaras: secretaría permanente formada por varias personas para cada comisión. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>ALEMANIA</i> Dieta Federal Consejo Federal | Ambas cámaras: nombrados sobre la base de acuerdos de los grupos parlamentarios. | Ambas cámaras: según los escaños que tenga cada partido. | Ambas cámaras: permanente, con 1 secretario y asistente, así como personal auxiliar si es necesario. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>HUNGRÍA</i> Asamblea Nacional | Elegidos por la Asamblea en pleno. | Proporcional, negociaciones ad hoc. | Permanente, independiente de los partidos, contratada por la administración del parlamento. | a) Sí b) Sí c) Sí |

| País y cámara(s) | Nombramiento del presidente de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|---|--|---|--|--|
| <i>INDIA</i> Consejo de Estados Cámara del Pueblo | Ambas cámaras: uno de los integrantes de la comisión es nombrado por el funcionario que preside la cámara, quien es también presidente ex officio de algunas comisiones. | Ambas cámaras: generalmente se trata de dar cabida a la mayor cantidad posible de partidos y grupos en forma proporcional a los escaños que tengan. Sin embargo, por costumbre el presidente de la Comisión de Cuentas públicas es de la oposición. | Ambas cámaras: servicios provistos según las necesidades de cada comisión. El secretario de la Cámara es el secretario de todas las comisiones, pero cuenta con la colaboración de la Secretaría Conjunta. | No corresponde. |
| <i>IRLANDA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: elegidos por cada comisión, excepto por la Comisión Conjunta sobre un Proyecto de Ley Relativa a una Persona Determinada, cuyo presidente es nombrado conjuntamente por el presidente de cada cámara, y la Comisión de Procedimiento y Privilegios de ambas cámaras tiene un presidente ex officio. | Ambas cámaras: por acuerdo de la comisión o por decisión de la mayoría. | Ambas cámaras: servicios provistos por personal parlamentario. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |

| País y cámara(s) | Nombramiento del presidente de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|--|--|---|---|--|
| <i>JAPÓN</i> Cámara de Consejeros Cámara de Representantes | Ambas cámaras: elegidos por la cámara entre los miembros de las comisiones, o la cámara puede delegar la presentación de candidatos al funcionario que presida en el caso de comisiones permanentes. Las comisiones especiales eligen a su presidente. | Según los escaños que tenga cada grupo. Por costumbre corresponde al partido gobernante. | Ambas cámaras: cada comisión cuenta con un asesor profesional e investigadores, y puede utilizar personal parlamentario. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>JORDANIA</i> Senado Cámara de Diputados | Elegidos por las comisiones. | No corresponde. | Un secretario para cada comisión. | a) No b) Sí c) Sí |
| <i>NAMIBIA</i> Asamblea Nacional | Elegidos por las comisiones. | Según las elecciones. | Formada por funcionarios de la administración pública. | a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>PORTUGAL</i> Asamblea de la República | Elegidos por las comisiones. | Proporcionalmente a los escaños que tengan en la Asamblea. | Generalmente funcionarios de la administración pública facilitados por el Servicio de Comisiones de la Asamblea. De 1 a 4, según la comisión. | a) Sí b) Excepcionalmente c) Sí |
| <i>RUMANIA</i> Cámara de Diputados Senado | Ambas cámaras: el partido elige pero la cámara en pleno tiene derecho a rechazar a los candidatos. | Ambas cámaras: proporcionalmente entre las facciones parlamentarias. | Ambas cámaras: contratada por la Secretaría General de ambas cámaras; los presidentes de las comisiones eligen de un grupo de 1 a 3 por comisión. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |

| País y cámara(s) | Nombramiento de los presidentes de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|-------------------------------------|--|---|--|--|
| <i>RUSIA</i> Duma del Estado | Se produce una situación compleja de presidencias ponderadas de comisiones y negociaciones que resulta en una distribución equilibrada de presidencias entre los partidos. | Ambas cámaras: las presidencias son ponderadas según su poder y los partidos proponen las presidencias que les interesan. | | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| Consejo de la Federación | Los presidentes y vicepresidentes son elegidos por las comisiones. Sólo el presidente es confirmado por el Consejo en pleno. | | | |
| <i>SENEGAL</i> Asamblea Nacional | Elegidos por cada comisión. | Proporcionalmente a los escaños que tengan en la Asamblea. | Se elige a uno de los miembros como secretario. La Comisión de Asuntos Financieros y Económicos también nombra un relator general. | a) Sí b) No c) Sí |
| <i>TAILANDIA</i> Senado | Ambas cámaras: elegidos por las comisiones. | No | Personal proporcionado por la Secretaría del Senado. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| Cámara de Representantes | | Miembros del partido gobernante. | Un secretario y personal adicional provistos por el parlamento. | |

| País y cámara(s) | Nombramiento de los presidentes de las comisiones | Distribución de la presidencia de comisiones entre los partidos | Secretaría de las comisiones | Funciones de la secretaría: a) administración b) investigación c) preparación de documentos |
|---|--|--|--|--|
| <i>REINO UNIDO</i> Cámara de los Lores | Seleccionados por la cámara o, si no es así, por la comisión. | No hay distribución entre partidos. | Un empleado administrativo y uno o más asesores especializados, según convenga, y un secretario. | a) Sí b) Hasta cierto punto c) Sí |
| Cámara de los Comunes | Elegidos por las comisiones. | Varía; algunas presidencias se asignan por partido según la costumbre. | Un empleado administrativo, uno o más ayudantes, un secretario y asesores especializados a tiempo parcial. | a) Sí b) Sí c) Sí |
| <i>ESTADOS UNIDOS</i> Senado | Tradicionalmente, los miembros de las comisiones proponen al miembro con mayor antigüedad. La candidatura es ratificada en una reunión partidaria en pleno antes de la elección por resolución del Senado. | Ambas cámaras: todos los presidentes son miembros del partido mayoritario. | Las comisiones permanentes tienen entre 22 y 153 empleados. | Ambas cámaras: a) Sí b) Sí c) Sí |
| Cámara de Representantes | Elegidos formalmente por la Cámara, pero nombrados por el partido mayoritario. | | De 30 a 140 empleados, con un promedio de unos 70 por comisión. | |

Cuadro 4: Reuniones de comisiones

| País y cámara(s) | Reuniones públicas o a puerta cerrada | Reuniones durante el período de sesiones de la cámara | Reuniones fuera del parlamento | Quórum para las deliberaciones |
|---|--|--|---|---|
| <i>ARGENTINA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: en general, las reuniones son públicas | Ambas cámaras: no | Las reuniones deben celebrarse en el recinto del Congreso. No hay disposiciones al respecto. | Comisiones permanentes: 3 ó 4 miembros; comisiones especiales: mayoría absoluta. Mayoría absoluta, y al cabo de 30 minutos, 1/3 de los miembros (Comisión de Presupuesto y Finanzas: 1/4). En la reunión siguiente, los miembros pueden redactar un informe de la minoría aunque no haya quórum. |
| <i>BULGARIA</i> Asamblea Nacional | Generalmente a puerta cerrada, pero el público puede asistir con invitación. | Durante las sesiones parlamentarias pero no durante las sesiones plenarias. | En la mayoría de los casos, las reuniones se celebran en oficinas situadas fuera del parlamento porque hay pocas salas de reuniones en el parlamento. | Se reúnen con más de la mitad de los miembros, pero si no hay quórum al cabo de 30 minutos pueden sesionar si 1/3 de los miembros están presentes. |
| <i>CANADÁ</i> Senado Cámara de los Comunes | Ambas cámaras: tanto públicas como a puerta cerrada | Ambas cámaras: tanto cuando la cámara está sesionando como cuando no está sesionando | Ambas cámaras: sí | 4 Mayoría de miembros |
| <i>COSTA RICA</i> Asamblea Legislativa | Públicas a menos que la comisión decida lo contrario. | No | | De 2 a 7, según el tamaño. La mayoría forma la comisión. |
| <i>El SALVADOR</i> Asamblea Legislativa | Generalmente públicas. | No | Sí | Mayoría |

| País y cámara(s) | Reuniones públicas o a puerta cerrada | Reuniones durante el período de sesiones de la cámara | Reuniones fuera del parlamento | Quórum para las deliberaciones |
|--|--|--|---|--|
| <i>FRANCIA</i> Senado Asamblea Nacional | Ambas cámaras: a puerta cerrada | Ambas cámaras: sí, durante el período de sesiones o fuera del mismo, pero durante el período de sesiones sólo si lo requiere el orden del día. | Ambas cámaras: no | No; en teoría 1/3 verifica el quórum en el momento de la votación, pero en realidad nunca se hace. |
| <i>ALEMANIA</i> Dieta Federal Consejo Federal | Ambas cámaras: generalmente a puerta cerrada | Ambas cámaras: sólo con una exención y permiso del presidente de la cámara. | Ambas cámaras: con permiso del presidente de la cámara. | Ambas cámaras: no |
| <i>HUNGRÍA</i> Asamblea Nacional | Públicas, pero con límites prácticos para el número de personas admitidas. Por mayoría pueden decidir reunirse a puerta cerrada para proteger secretos de Estado o información confidencial. | Sí, se suspenden las sesiones del parlamento hasta que concluyen las deliberaciones de las comisiones. | Sí | La mitad de los miembros. |
| <i>INDIA</i> Consejo de Estados Cámara del Pueblo | Ambas cámaras: a puerta cerrada | Generalmente cuando la cámara no está sesionando. Cuando la cámara está sesionando o cuando no está sesionando, pero no después que se inicie una sesión ni antes de las 15.00 horas sin permiso del presidente de la cámara. | Ambas cámaras: con permiso del funcionario que presida. | Ambas cámaras: 1/3 de los miembros. |
| <i>IRLANDA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: a discreción de la comisión. | Ambas cámaras: durante el período de sesiones de la cámara o fuera del mismo. | Ambas cámaras: es posible, pero no frecuente. | Ambas cámaras: según el mandato de la comisión. |
| <i>JAPÓN</i> Cámara de Consejeros Cámara de Representantes | Ambas cámaras: a puerta cerrada, pero se admite la presencia de visitantes, incluidos periodistas, con permiso del presidente. | Ambas cámaras: no, excepto con permiso del funcionario que presida. | Ambas cámaras: no | La mitad de los miembros. |

| País y cámara(s) | Reuniones públicas o a puerta cerrada | Reuniones durante el período de sesiones de la cámara | Reuniones fuera del parlamento | Quórum para las deliberaciones |
|---|--|--|---------------------------------|--|
| <i>JORDANIA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: normalmente a puerta cerrada, pero se hacen excepciones con representantes de grupos afectados. | No | No | No corresponde. |
| <i>NAMIBIA</i> Asamblea Nacional | A puerta cerrada. | Sí, con la aprobación de todos los miembros. | Sí | La mayoría de la comisión puede convocar la reunión. |
| <i>PORTUGAL</i> Asamblea de la República | A puerta cerrada, salvo que la comisión decida lo contrario. | Tanto durante el período de sesiones de la cámara como fuera del mismo. | Excepcionalmente | Deben estar presentes más de la mitad de los miembros. |
| <i>RUMANIA</i> Cámara de Diputados Senado | A puerta cerrada, pero se pueden cursar invitaciones o se puede pedir permiso para asistir. A puerta cerrada | No Sí | No No | Ambas cámaras: mayoría simple. |
| <i>RUSIA</i> Duma del Estado Consejo de la Federación | Ambas cámaras: públicas y a puerta cerrada. La decisión de sesionar a puerta cerrada corresponde al presidente de la comisión. | Ambas cámaras: no, las comisiones sesionan solamente los lunes, martes y jueves, y la cámara, los miércoles y viernes. | Ambas cámaras: generalmente no. | Ambas cámaras: no, la mayoría de los presentes toman las decisiones. |
| <i>SENEGAL</i> Asamblea Nacional | A puerta cerrada | Solamente durante el período de sesiones, excepto durante una emergencia de Estado. | No | No se especifica. |
| <i>TAILANDIA</i> Senado Cámara de Representantes | Ambas cámaras celebran sesiones plenarias públicas, aunque se permite sesionar a puerta cerrada. En el Senado se necesita 1/4 de los miembros para pedir una reunión a puerta cerrada. | Sí No | Ambas cámaras: sí | 1/3 de los miembros de la comisión. Mayoría |

| País y cámara(s) | Reuniones públicas o a puerta cerrada | Reuniones durante el período de sesiones de la cámara | Reuniones fuera del parlamento | Quórum para las deliberaciones |
|--|--|---|--|--|
| <p><i>REINO UNIDO</i> Cámara de los Lores</p> <p>Cámara de los Comunes</p> | <p>Públicas cuando se reciben pruebas, pero la comisión puede declarar la reunión a puerta cerrada a su discreción.</p> <p>Cada comisión establece sus propias reglas, pero normalmente son públicas cuando el consejero se dirige a la comisión o se toma declaración de testigos y se celebran a puerta cerrada durante las deliberaciones.</p> | <p>Ambas cámaras: tanto durante el período de sesiones de la cámara como fuera del mismo.</p> | <p>Las comisiones extraordinarias pueden recibir autorización para sesionar fuera del recinto del parlamento.</p> <p>Si lo autoriza la Cámara.</p> | <p>En la Cámara de los Lores, 1/3 de los miembros de las comisiones extraordinarias deben estar presentes. Sin embargo, para las comisiones permanentes se necesitan menos miembros presentes.</p> <p>Generalmente 3 miembros.</p> |
| <p><i>ESTADOS UNIDOS</i> Senado</p> <p>Cámara de Representantes</p> | <p>Ambas cámaras: generalmente públicas, salvo que la comisión decida lo contrario. Los motivos para sesionar a puerta cerrada se limitan a cuestiones de seguridad nacional y juicios penales. La votación sobre la moción de sesionar a puerta cerrada debe ser pública. Generalmente, en las reuniones hay representantes de la televisión o la prensa.</p> | <p>Solamente durante las dos primeras horas de una sesión y antes de las 14.00 horas; de lo contrario, se necesita permiso del Senado.</p> <p>Ninguna comisión de la Cámara (excepto las comisiones de Asignaciones Presupuestarias, Reglamento, Normas de Conducta Oficial, y Medios y Arbitrios) puede sesionar, sin permiso especial, mientras se lee en la Cámara una propuesta de enmienda de conformidad con la norma de los cinco minutos.</p> | <p>Ambas cámaras: sí</p> | <p>Ambas cámaras: lo fija cada comisión, pero no es inferior a 1/3 de los miembros, excepto que un número menor puede constituir quórum para tomar declaración y recibir pruebas.</p> |

Cuadro 5: Función de las comisiones en el proceso legislativo

| País y cámara(s) |) Debe pasar un proyecto de ley por una comisión antes de ser aprobado? |) Se remiten algunos proyectos de ley automáticamente a comisiones? |) Hay disposiciones relativas a consultas externas en las comisiones? |
|---|--|--|--|
| <i>ARGENTINA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: sí, excepto en las raras ocasiones en que la cámara decide considerarlo de inmediato. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: no hay disposiciones al respecto, pero es posible. |
| <i>BULGARIA</i> Asamblea Nacional | Sí | El presidente del parlamento decide qué comisiones examinan la legislación. | Sí, y se hace de vez en cuando. |
| <i>CANADÁ</i> Senado Cámara de los Comunes | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: todos los proyectos de ley | Ambas cámaras: el reglamento permite a las comisiones citar personas y pedir documentos necesarios para cumplir su mandato. |
| <i>COSTA RICA</i> Asamblea Legislativa | Sí | No corresponde. | Las comisiones pueden pedir comentarios verbales y escritos de partes interesadas. |
| <i>EL SALVADOR</i> Asamblea Legislativa | Sí | Algunos van directamente a comisiones (por ejemplo, presupuesto) y otros son asignados. | Sí, el reglamento permite que las comisiones consulten a particulares para aclarar asuntos y que pidan documentos del gobierno o de organizaciones privadas. |
| <i>FRANCIA</i> Senado Asamblea Nacional | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: se remiten a la comisión permanente que corresponda, excepto si se crea una comisión especial | Ambas cámaras: no |

| País y cámara(s) |) Debe pasar un proyecto de ley por una comisión antes de ser aprobado? |) Se remiten algunos proyectos de ley automáticamente a comisiones? |) Hay disposiciones relativas a consultas externas en las comisiones? |
|--|--|---|--|
| <i>ALEMANIA</i> Dieta Federal Consejo Federal | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: no | Ambas cámaras: sí, expertos en las audiencias. |
| <i>HUNGRÍA</i> Asamblea Nacional | Sí | Todos | No es obligatorio, pero es posible y se usa. |
| <i>INDIA</i> Cámara del Pueblo Consejo de Estados | Ambas cámaras: no, pasan por una comisión sólo si la Cámara presenta una moción en ese sentido o si el funcionario que preside la cámara correspondiente lo remite a una comisión. | Ambas cámaras: no | Ambas cámaras: pruebas verbales y documentales que se consideren necesarias. |
| <i>IRLANDA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: todos los proyectos de ley son remitidos a comisiones, generalmente a la comisión de la Cámara en pleno. | Ambas cámaras: las comisiones extraordinarias pueden citar personas, pedir documentos y recibir pruebas en relación con cualquier proyecto de ley. Se pueden preparar informes especiales de cualquier asunto que se considere procedente. |
| <i>JAPÓN</i> Cámara de Consejeros Cámara de Representantes | Ambas cámaras: sí, pero a pedido urgente del proponente y mediante resolución de la cámara se puede omitir el paso por una comisión. | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: generalmente no, pero una comisión puede celebrar audiencias abiertas al público sobre asuntos importantes y si es necesario puede escuchar testigos. |
| <i>JORDANIA</i> Senado Cámara de Diputados | Sí | Todos los proyectos de ley. | Según el reglamento, la comisión debe invitar a toda persona a quien desee tomar declaración. |
| <i>NAMIBIA</i> Asamblea Nacional | No | No | No |

| País y cámara(s) |) Debe pasar un proyecto de ley por una comisión antes de ser aprobado? |) Se remiten algunos proyectos de ley automáticamente a comisiones? |) Hay disposiciones relativas a consultas externas en las comisiones? |
|--|--|--|--|
| <i>PORTUGAL</i> Asamblea de la República | Sí | Sí | Sí, para ciertas leyes, como las laborales, es necesario consultar con ONG, y las comisiones tienen derecho a consultar a expertos y ONG sobre cualquier asunto. |
| <i>RUMANIA</i> Senado Cámara de Diputados | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: sí | Ambas cámaras: no está prohibido. |
| <i>RUSIA</i> Duma del Estado Consejo de la Federación | Sí Sí | Se presentan primero a la Duma y después pasan automáticamente a las comisiones. Sí | Ambas cámaras: sí |
| <i>SENEGAL</i> Asamblea Nacional | Sí | Si lo solicita el representante del Presidente de la República o la comisión pertinente. | Sí |
| <i>TAILANDIA</i> Senado Cámara de Representantes | No Sí, normalmente por una comisión ad hoc. | No, se remiten a comisiones por resolución del Senado. No corresponde. | Ambas cámaras: sí |
| <i>REINO UNIDO</i> Cámara de los Lores Cámara de los Comunes | Todos los proyectos de ley son remitidos a una comisión excepto por acuerdo en contrario. Todos los proyectos de ley excepto los que autorizan gastos públicos. | Los proyectos de ley con efectos generales son remitidos a comisiones permanentes a menos que la Cámara ordene lo contrario. | Sí, pero sólo en los raros casos de proyectos de ley remitidos a una comisión extraordinaria. Sí, pero sólo en los raros casos de proyectos de ley remitidos a una comisión extraordinaria. Recientemente se ha permitido a título experimental que las comisiones permanentes reciban pruebas. |

Notas

1. National Democratic Institute for International Affairs, *Parliament's Organization: The Role of Committees and Party Whips CNDI Workshop in Mangochi, Malawi, June 1995* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995), 12.
2. C. E. S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 163.
3. John D. Lees y Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1979), vii.
4. *Ibíd.*, vii.
5. La caracterización que da Wilson al Congreso de Estados Unidos como una colección de baronías constituidas por comisiones se menciona en Ronald Peters, ed., *The Speaker* (Washington: Congressional Quarterly, 1994), 11; la cita ha sido tomada de Gerhard Lowenberg y Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures* (Lanham, MD: University Press of America, 1979), 130.
6. Philip Norton, *The British Polity*, 2d ed. (New York: Longman Publ. Group, 1991), 296.
7. David M. Olson, "Comparative Legislative Process in Democratic Systems" (monografía preparada para la Escuela Internacional de Ciencias Políticas, Talinn, Estonia, octubre de 1991), 32.
8. Norton, *British*, 296, 67.
9. William Safran, *The French Polity* (New York: Longman Publ. Group, 1991), 170.
10. Jean Blondel, *The Government of France*, 4th ed. (New York: T. Y. Cromwell Co., 1974), 163-164.
11. Safran, *French*, 171.
12. David P. Conradt, *The German Polity*, 5th ed. (New York: Longman, 1993), 136.
13. Nevil Johnson, "Committees in the West German Bundestag", en Lees y Shaw, *Committees*, 141.
14. C. E. S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 161.
15. *Ibíd.*
16. *Ibíd.*, 163; Franks señala que este tipo de sistema de comisiones de Canadá no es común en las legislaturas parlamentarias.

17. *Ibíd.*, 165.
18. *Ibíd.*
19. *Ibíd.*
20. Gabriella Ilonszki, "From Systematic Change to Consolidation: The Hungarian Legislature—An Institution in Search of Roles", en *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Research Committee of Legislative Specialists (Appleton, WI: International Political Science Association, 1994), 266.
21. Jerrold Zwirn, "Congressional Committee Hearings", *Government Publications Review* 7A (1980):454.
22. Norton, *British*, 304.
23. National Democratic Institute, *Role of Committees and Party Whips*, 13.
24. *Ibíd.*
25. Safran, *French*, 170. Para abordar este problema se han creado "grupos de trabajo" que funcionan de forma muy similar a las subcomisiones.
26. Bruce George y Alison Graham, "Defense Committees in Democratic and Democratizing Legislatures" (ponencia presentada en el Taller de Expertos en Parlamentos y Parlamentarios, Berlín, 1994), 12-13, 22.
27. British Council Report. *Agenda for Change: Consolidating Parliamentary Democracy in Namibia*. (Windhoek, Namibia: The National Assembly of the Republic of Namibia, julio de 1995), 23. Un problema de la Asamblea Nacional de Namibia es que tiene sólo 78 miembros, 40 de los cuales son ministros o viceministros. Los viceministros, pero no los ministros, pueden ser miembros de comisiones. Además, los partidos de la oposición tienen comparativamente pocos miembros (19) y les resulta difícil participar en comisiones. Por lo tanto, quedan pocos miembros para realizar el trabajo de las comisiones. British Council Report, *Parliamentary Democracy*,²¹ y National Democratic Institute, *Role of Committees and Party Whips*, 15-16. Declaración de Pashukeni Shoome, miembro de la Asamblea Nacional, Washington, D.C.
28. Thomas E. Mann y Norman J. Ornstein, "Shipshape? A Progress Report on Congressional Reform", *The Brookings Review* 12 (segundo trimestre de 1994):42.
29. Richard Shapiro y Craig Schultz, *Working in Congress: The Staff Perspective* (Washington: Congressional Management Foundation, 1994), 51.
30. Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1986), 678.

31. National Democratic Institute, *Role of Committees and Party Whips*, 21.
32. *Ibíd.*
33. Steven S. Smith y Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, 2nd ed. (Washington: Congressional Quarterly Press, 1990), 149. Según una norma de la Cámara de Representantes, dos comisiones (la de Asignaciones Presupuestarias y la de Presupuesto) pueden contratar la cantidad de auxiliares que consideren necesarios, siempre que se aprueben los fondos correspondientes. *Ibíd.*, 167 nota 37. La dotación del personal de las comisiones de la Cámara de Representantes fue establecida por medio de la enmienda de 1974 a la Ley de reorganización legislativa de 1970, que autorizaba solamente seis ayudantes profesionales y seis empleados administrativos. *Ibíd.*, 149.
34. *Ibíd.*
35. *Ibíd.*
36. *Ibíd.*
37. *Ibíd.*, 149-150.
38. *Ibíd.*, 148-149.
39. *Ibíd.*, 148.
40. *Ibíd.*
41. Franks, *The Parliament of Canada*, 169.
42. *Ibíd.*
43. *Ibíd.*, 170.
44. *Ibíd.*, 168.
45. *Ibíd.*, 170.
46. Paul S. Rundquist y Clay H. Wellborn, "Building Legislatures in Latin America", en *Comparative Legislative Studies*, 393.
47. *Ibíd.*
48. *Ibíd.*

49. Gary W. Wynia, "Argentina's New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits", en *Legislatures and the New Democracies in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner Publ. 1995), 79. Wynia también señala que la apariencia de un personal numeroso es engañosa porque el personal en realidad no dedica mucho tiempo a su trabajo: "El principal objetivo del empleo en el proceso legislativo ha sido las prebendas, y no un trabajo arduo para muchos de ellos". *Ibíd.*
50. Roderic Camp, "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?", en *Legislatures and the New Democracies*, 24.
51. *Ibíd.*
52. José Z. García, "The Salvadoran National Legislature", en *Legislatures and the New Democracies*, 43.
53. Rundquist y Wellborn, *Building Legislatures*, 393.
54. John Anelli, *Baseline Appraisal of the Romanian Parliament* (Washington: International Republican Institute, 1994), 8 (documento archivado en el NDI).
55. N. K. Bell, sección sobre comisiones, "Memorandum re: Aim and Function of Section Functioning of Committees" en *National Parliament's Guide for Committee Clerks* (Cape Town: National Assembly, 1995), 3 (documento archivado en el NDI).

Serie Investigaciones legislativas

Por medio de su trabajo con partidos políticos, organizaciones cívicas, legislaturas y otras instituciones, el Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales procura promover y fortalecer los valores y procesos democráticos en todo el mundo.

Un gobierno democrático eficaz depende de una legislatura profesional y responsable que responda a las necesidades. Los programas legislativos del NDI apoyan el desarrollo institucional de las legislaturas, fomentan la participación del público en el proceso legislativo y promueven los principios de la transparencia y la responsabilidad en la formulación de la política nacional.

La *Serie Investigaciones legislativas* del NDI se realizó en respuesta a solicitudes de legisladores de democracias en desarrollo de todo el mundo que necesitaban información comparativa contemporánea sobre prácticas legislativas. Aunque esperamos que la *Serie Investigaciones legislativas* proporcione información útil sobre numerosos sistemas de todo el mundo, no es exhaustiva en cuanto a su alcance o a su profundidad. En cada una de las monografías de la *Serie Investigaciones legislativas* se aborda un tema de interés para muchas democracias nuevas. Las monografías han sido escritas principalmente para legisladores de esos países y esperamos que también sean de interés para organizaciones no gubernamentales y particulares. Las monografías de la *Serie Investigaciones legislativas* contienen ejemplos de legislaturas de Asia, África, Europa, América del Norte y del Sur, y el Pacífico.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036
(202) 328-3136 \$ Fax (202) 939-3166 \$ Correo electrónico: demos@ndi.org
Internet: <http://www.ndi.org>