

La Comisión Permanente

Finalidad de la Comisión Permanente

Garantizar la continuidad de los trámites legislativos, financieros, y de control, que, de otra manera, quedarían en estado de irresolución durante los recesos parlamentarios entre legislaturas.

Naturaleza de la Comisión Permanente

- No es en realidad una comisión **permanente** en sentido pleno, como las comisiones ordinarias. Existe, en principio, solamente durante los lapsos en los que el congreso no está en funciones (salvo, exclusivamente, las facultades otorgadas por mandato constitucional. Ej. nombramientos de altos funcionarios etc)

- Debe entenderse que su ***permanencia*** se refiere a la finalidad para la que sirve, a su condición de órgano ***complementario o sustitutorio*** del Congreso.
- Actúa como Congreso, como si el Congreso no perdiera solución de continuidad.

- A diferencia de las Comisiones Ordinarias o Especiales, sus acuerdos sí tienen fuerza vinculante, y no queda como un órgano meramente opinante o consultivo.

Cuándo funciona la Comisión Permanente

- La instalación de la Comisión Permanente se lleva a cabo dentro de los 15 días útiles posteriores a la instalación del primer período ordinario de sesiones.
- Funciona durante el propio período ordinario de sesiones
- Funciona durante el receso del

- Durante el interregno ocasionado por la disolución del Congreso.
- Puede ser convocada dentro del período ordinario o extraordinario de sesiones cuando sea necesario cumplir con el trámite de acusación constitucional,
- Cuando lo solicita un tercio del número legal de sus miembros

Composición

Por no menos de 20 congresistas.
Su composición se ajusta a dos criterios :

- *Representatividad*: por elección, y respetando la proporción de los grupos parlamentarios. (Art. 42 Reglamento)
- *Titularidad*: El Presidente y Vicepresidentes son miembros natos de la Comisión

- El quorum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente es de la **mitad más uno** del número **hábil** de sus miembros.
- Los acuerdos se adoptan con el voto de la **mayoría simple** (Art. 52 Reglamento): no se requiere mayoría absoluta, sino la simple

Origen y antecedentes históricos

- Aparece por primera vez con la ley de su creación, del 18 de Noviembre de 1823.
- Su antecedente fue la "Diputación Permanente de Cortes" (Constitución de Cádiz de 1812).
- Luego se transforma en el Consejo de Estado con las Constituciones de 1828, 1834 y 1839.

La Comisión Permanente en las Constituciones de 1979 y 1993

- La Constitución del 79, con el bicameralismo, era la que establecía el inicio y clausura de las legislaturas.
- Sin embargo, en la Constitución de 1993 no hay un límite de duración de las legislaturas

Definir **constitucionalmente** los términos de inicio y fin de una legislatura ordinaria, cumple dos funciones:

1) Sirve como un mecanismo temporal de protección constitucional que favorece el desempeño del Poder Ejecutivo sin los controles directos del parlamento.

2) Garantiza el espacio de tregua parlamentaria en los cuales determinadas tareas no pueden llevarse a cabo (una de las cuales es, explícitamente, la de las reformas constitucionales).

Actúa como freno al activismo parlamentario, y permite asimilar la reacción de la comunidad.

- Sin embargo, a partir de 1993, el no tener una regulación constitucional, sino reglamentaria, trae como consecuencia que en la práctica se den las **ampliaciones de legislatura** (*ampliaciones de convocatoria*), mediante **sesiones complementarias**.

- El costo institucional de esta práctica, deberá ponderarse entre los beneficios del bien de **eficacia** frente al valor **garantía** (los recesos como garantía de actividades parlamentarias excluidas): el Congreso debe realizar una labor de ponderación.

Lo óptimo pareciera ser, sin embargo, que se mantuviera lo que mayor **estabilidad** daría a la **institucionalidad**; y esta mayor estabilidad está más por el lado de las certezas y de la verosimilitud: no el terreno de las excepciones.

COMPETENCIAS SEGÚN LA CONSTITUCION DE 1993

TIPOS	FUNCIONES
<i>Privativas</i>	<ul style="list-style-type: none">* Nombramiento del Contralor, y ratificación de Presidente del BCR y del Superintendente de Banca y Seguros.* Control normativo (examina decretos de urgencia durante la disolución del Congreso)
<i>Compartidas</i>	<ul style="list-style-type: none">* Control político, o político-constitucional (acusaciones constitucionales)

Uni/bicameralidad y Comisión Permanente

Delegadas	* Legislativa (excepto las materias expresamente excluidas)
Subsidiarias	* Legislativa (promulgación de leyes no promulgadas por Presidente de la República) * Financieras (sólo créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas) * Control normativo (recibe cuenta de decretos legislativos)

* Control estatutario (levantamiento de inmunidad)

Uni/bicameralidad y Comisión Permanente

Excluidas

* Designación y remoción de 3 Directores del Banco Central de Reserva

* Remoción del Contralor General de la República

* Elección y remoción del Defensor del Pueblo

* Delegación de funciones constituyentes, y legislativa sobre tratados, leyes orgánicas, el presupuesto, y la cuenta general de la república.

* Insistencia en las leyes reconsideradas luego de la

observación por el Presidente de la

- El criterio para definir el acceso de la Comisión Permanente a ciertas esferas de competencia será, en principio, que podrá encargarse de todo lo **que no le haya sido expresamente excluido** en la Constitución, o **que no resulte incompatible con el ejercicio efectivo de la misma competencia** por el propio Congreso.

Las reservas positivas de la Comisión Permanente

- La Constitución de 1993 le ha reservado y construido a la Comisión Permanente espacios y dimensiones reservados: son los relativos a la **reserva positiva constitucional** :

1) A los procesos de acusaciones constitucionales, en los que ha venido a reemplazar la misión que le correspondía previamente a la Cámara de Diputados en el régimen bicameral

2) A la ratificación de altos funcionarios del Estado como el Presidente del Banco Central de Reserva, y el Superintendente de Banca y Seguros, y la designación del Contralor General de la República

3) ***Durante el receso***, aprueba créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas del presupuesto.

4) Puede autorizar el procesamiento o detención (*levantamiento del fuero*) de los congresistas por los delitos comunes, o en caso de delito flagrante, autorizar la privación de libertad y enjuiciamiento de los congresistas puestos a su

Preguntas:

a) En el caso de la disolución, ¿seguirían vigentes las restricciones y reservas negativas, que le son excluidas a la Comisión Permanente como competencias habilitables mediante delegación?

- Si bien en la disolución no hay legislación, ocurre que pueden subsistir asuntos de competencia del Congreso que no pueden quedar desatendidos (o pueden subsistir habilitaciones delegadas para que la Comisión Permanente legisle).
- ¿Qué sentido tendría en el plano de la función legislativa que se diga que durante su disolución el Congreso cumple sus funciones?

b) Cuando el Congreso está en legislatura ordinaria, ¿qué pasa si existen motivos que **dificultan** que adopte una decisión que la Constitución le asigna y resulta más bien factible que esa decisión sea adoptada por la Comisión Permanente o, inversamente, que existan motivos que hicieran de **más fácil** resolución la

Uni/bicameralidad y Comisión Permanente

Ejercicio de atribuciones de la Comisión Permanente según el período parlamentario

	Nombra m. y ratific. de funciona rios	Legislat ivas	Financi eras	Control político y moral	Control normati vo
Durante período de sesiones	* Nombra al Contralor General de la República, y ratifica los nombrami entos del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superinten dente de Banca y			<ul style="list-style-type: none">• Acusar constituc ionalmen te en las denuncia s por delitos en el ejercicio de la función contra altos funcionar ios del Estado.	

Uni/bicameralidad y Comisión Permanente

	Nombra m. y ratific.	Legislat ivas	Financi eras	Control político y moral	Control normati vo
Durante el receso	<p>de funciona rios</p> <p>*También nombrarlos y ratificarlos.</p>	<p>* Delegación de facultades legislativas es normal y regular durante el receso</p>	<p>* Tramitar y aprobar los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas (se requiere el voto de 3/5 del número legal de</p>	<p>* Autorizar el desafuero de un congresista, por la comisión de delitos comunes (procesamiento y detención).</p>	<p>* Control del ejercicio de facultades delegadas al Presidente de la República en tiempo de normalidad</p>

de 3/5 del número legal de
 Fuente: César Delgado

Uni/bicameralidad y Comisión Permanente

	Nombra m. y ratific. de funciona rios	Legislat ivas	Financi eras	Control político y moral	Control normati vo
Durante el receso		* Es normal y regular igualmente la promulgación de leyes no promulgadas ni observadas.		* Recibe cuenta de los estados de excepción que decreta el Presidente de la República.	* Control de decretos de urgencia durante disolución del Congreso.

- Aún cuando no hay una disposición expresa, parece claro que la Comisión Permanente no podría sustituir ni reemplazar al Congreso en todas las esferas y funciones que le asigna la Constitución. Entre los casos en que no podría hacerlo parecen estar, por ejemplo, la investidura del gabinete, su interpelación y su censura, durante la disolución

INTERREGNO PARLAMENTARIO:

- Es una ruptura en la normalidad constitucional.
- El gobierno asume facultades legislativas excepcionales, no mediante la delegación que pudiera otorgarle en circunstancias normales el Congreso (Decretos Legislativos) sino a través de *Decretos de*

- El Artículo 135 de la Constitución indica que la Comisión Permanente **no puede resolver sobre el uso de los Decretos de Urgencia, sino sólo elevar su opinión al Congreso mismo.**

- En tal sentido, puede advertirse de la disminución de competencias de la Comisión Permanente (la naturaleza parlamentaria de este órgano no es plena: **no es una Cámara más**) y que durante el período de disolución, el Gobierno carece de los controles ordinarios de su gestión.

Las reservas negativas constitucionales de la Comisión Permanente

- (1) La reforma constitucional
- (2) La aprobación de tratados internacionales
- (3) La aprobación de leyes orgánicas (y, por extensión, de leyes de desarrollo constitucional, que requieren de doble votación)

(4) La aprobación de la ley de presupuesto

(5) La aprobación de la ley de la cuenta general de la república

(6) La participación de la Comisión Permanente para suspender, inhabilitar o destituir a los altos funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio político : no puede hacerlo, por ser competencia reservada, privativa y excluyente del Pleno del Congreso

- (7) La promulgación de una ley que reconsidera con votación calificada una observación del Presidente de la República (Artículo 108 Constitución)
- (8) Aquellas atribuciones asignadas expresamente al Congreso, y que además exigen un procedimiento calificado de mayorías para su aprobación. Ej. designación de Director del BCR, remoción del Contralor y Defensor

Las cláusulas abiertas de competencia de la Comisión Permanente

- Adicionalmente a los casos de reserva positiva y negativa, existe una **cláusula abierta de competencia** que prevé que la Comisión Permanente puede encargarse de otras materias que no han sido prestablecidas por la Constitución ni por el Reglamento.

- Entre las competencias adicionales **durante los recesos** a favor de la Comisión Permanente:

(1) Autorizar el procesamiento o detención de los Congresistas a los que se denuncia por la comisión de delito común, y la privación de libertad y enjuiciamiento en caso que se trate de delito flagrante (Artículo

(2) Promulgar los proyectos de ley no promulgados por el Presidente de la República dentro de los 15 días de aprobación por el parlamento (Artículo 108)

(3) El control de los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República (Artículo 104)

- (4) El control sobre la declaratoria de de los estados de excepción decretados (Artículo 137)
- (5) La autorización para la realización de viajes del Presidente de la República al exterior.

- * Es importante destacar que la atribución de autorizar la salida del Presidente de la República al exterior se dio mediante Acuerdo del Congreso del 23 de Agosto de 1995, no estando incluida en la Constitución de 1993 ni en el Reglamento del Congreso.
- * Es resultado de un Acuerdo del Congreso, que tiene fuerza vinculante al interior de éste.

La habilitación de facultades legislativas

- Desde Diciembre de 1995 hasta Julio del 2002 se han delegado facultades legislativas hasta en 24 casos.

- De ellos podemos reseñar lo siguientes **rasgos**:
 - Al parecer el Congreso no habría encontrado incompatibilidad entre otorgar facultades legislativas a la Comisión Permanente, y el funcionamiento del Congreso durante en período ordinario.

- Se otorgó facultades legislativas en medio de una legislatura ordinaria y no sólo en los últimos días de la misma.
- Se otorgaron plazos que se extendieron más allá del período en que se desarrolla la legislatura ordinaria.

- Se otorgaron facultades abiertas, o en blanco: no se precisa cuáles son las normas ni las materias a legislar.
- Las materias fueron diversas: desde un asunto **local, bienes jurídicos fundamentales** (legislación penal); así como **leyes generales o leyes marco, etc.**

Evaluación sobre el uso de facultades legislativas

1) ¿Hay incompatibilidad entre el funcionamiento del Congreso durante legislatura Ordinaria y la delegación de facultades legislativas?

- En principio, es el Congreso quien debe realizar las funciones que le corresponden normalmente, y sólo por excepción delegarlas la Comisión Permanente.

- El fundamento es que el Congreso es el órgano de representación plena, y la Comisión Permanente tiene representación disminuida e indirecta del mismo.
- De lo contrario, se afectaría la calidad **representativa** de las decisiones del Congreso, y le restaría **legitimidad**.

2) ¿En qué oportunidad puede otorgar facultades legislativas a la Comisión Permanente en el curso y período de una legislatura ordinaria?

- En principio, la habilitación sólo debe realizarse mientras el Congreso sesiona en un período ordinario.
- Ello porque sólo cuando es posible prever la imposibilidad del Pleno para hacerse cargo de asuntos pendientes, se delega facultades a la Comisión Permanente.

3) ¿Cabe delegar facultades legislativas a la Comisión Permanente por un período superior al receso?

- Lo óptimo es que la Comisión Permanente sea habilitada sólo durante los recesos del Congreso. De ello se desprende, que no debe delegarse facultades más allá de dichos recesos.

- Ello porque además de disminuir la **representatividad** a las decisiones, trae consigo una insuficiente **transparencia** que trae la tramitación por vías no ordinarios de ciertas materias.

- ¿Qué pasa si se convoca una legislatura extraordinaria? No impide la facultad delegada de la Comisión.
- Pero si hay una inclusión de la materia delegada a la Comisión en la agenda de dicha legislatura extraordinaria, daría lugar a una ***deshabilitación automática***.

4) ¿Debe delegarse facultades legislativas a la Comisión Permanente sin definir la materia precisa?

- No. En tanto la delegación de facultades legislativas es una medida extraordinaria, debe realizarse sobre materia definidas.
- Entregar facultades abiertas implicaría abdicar de una potestad esencial al Congreso.

5) ¿Puede habilitarse a la Comisión Permanente para que legisle sobre cualquier materia, o existen límites?

- No existen más límites a la delegación legislativa a la Comisión Permanente que las que ***les niega expresamente el texto constitucional.***
- La Comisión Permanente no podría aprobar tratados internacionales y aquellos que crean/suprimen tributos. (Art. 101^o inc. 4) y Art. 56^o Const.)

6) ¿Puede la Comisión Permanente asumir para sí competencias que no le han sido asignadas expresamente por la Constitución o Reglamento y tampoco delegadas previamente?

- Estas situaciones se presentan cuando la **inacción** del Congreso puede suponer un riesgo en la no aplicación de la Constitución o en el incumplimiento de obligaciones corporativas.
- Es decir, cuando la inacción puede ocasionar un perjuicio proporcionalmente mayor que el que se derivaría de la asunción de competencias no prescritas.

- Ello supondría una forma de **competencia aditiva** de la Comisión Permanente, mayor a aquellas materias expresamente reservadas que no le son positivamente excluidas.
- Supone también que la Comisión Permanente tenga una **competencia para fijar su propia competencia legislativa** (*kompetenz-kompetenz*).

- Tiene límites: aquellas competencias excluidas constitucionalmente de la Comisión Permanente, o las reservadas expresamente y de modo indelegable al Congreso.
- No significa una vulneración al principio de legalidad, ya que el Congreso tiene una finalidad y carácter **metapolítico** (es autoridad que garantiza el bien de la comunidad y del Estado). Las decisiones políticas deben juzgarse con un criterio superior al puramente político.

Características:

- Tiene un carácter **excepcional y extraordinario**.
- No es un acto soberano, por tanto debe **rendir cuenta** al Congreso, y por consiguiente, la **ratificación** del mismo.

- Es un acto sujeto a condición ***resolutoria***:
 - Si el Congreso no ratifica la asunción de competencias el acto deja de tener validez.
 - Si el Congreso ratifica el acto adquiere su normalidad constitucional. (Puede darse por silencio, luego de transcurrido un plazo).

- Debe ser adecuadamente motivado, de acuerdo a criterios de:
 - Urgencia
 - Imprevisibilidad
 - Inminencia de peligro
 - Ponderación de ventajas entre inacción y adopción de medidas
 - Declaración de que no es una materia excluida constitucionalmente.

7) ¿Es posible habilitar legislativamente a la Comisión Permanente durante una legislatura extraordinaria, o en las sesiones complementarias durante el período de ampliación de legislatura ordinaria?

- Es posible otorgar dichas facultades en una legislatura extraordinaria, la cual debe convocarse específicamente para dicho motivo. Ello en tanto, resulta apropiado delegar dichas facultades en tanto el Congreso está en receso.

- Por otro lado, en tanto las ampliaciones de legislatura ordinaria son prácticas constitucionalmente cuestionables, debe evitarse desarrollar actividades parlamentarias en las mismas, y por ende, la delegación de facultades legislativas.