



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

- Publicado en www.diarioconstitucional.cl, columnistas, en fecha 06 de Julio de 2.018.

**Las Comisiones Asesoras y los Grupos o Mesas de Trabajo:
¿Mecanismos de gestión gubernamental y administrativa idénticos o
diferenciables?**

I.- Introducción.

Actualmente en Chile no poseemos una regulación legal que refiera a la creación, funcionamiento y atribuciones de las Comisiones Asesoras y/o Grupos o Mesas de Trabajo, sensible vacío legislativo que contrasta con un uso cada vez más frecuente de estas entidades colegiadas, en especial, por parte del Poder Ejecutivo –Presidente de la República-.

Atendido lo anterior, es que a través de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, casuísticamente, se ha ido configurando una suerte de estatuto regulatorio, delineando algunos de dichos aspectos, distinguiendo nuestra jurisprudencia vigente entre Comisiones Asesoras y Grupos de Trabajo, donde pareciera que el criterio diferenciador central entre una y otra, es si la misma se encuentra o no constituida, en ejercicio de una potestad normativa, por acto administrativo formal (Dict. N° 14.571/2018). En el caso de las Comisiones Asesoras, sería exigible. En el caso de los Grupos o Mesas de Trabajo, no lo sería.

Según correctamente lo señala Arancibia Mattar –siguiendo lo dictaminado por el Organismo Contralor-, los actos administrativos constitutivos de las Comisiones Asesoras debieran incluir, los siguientes aspectos: a) nombre oficial; b) autoridad precisa a la que asesoran (Dict. N° 7.378/1998); c) objetivos y funciones de la comisión, indicados de modo taxativo (Dict. N° 27.559/2008); d) integrantes: número, perfil y modo de designación (Dict. N° 30.584/1992); e) presidencia de la comisión (Dict. N° 7.874/2001); f) metodología de trabajo; g) duración de la comisión: indefinida o sujeta a plazo o condición; h) plazo de entrega del informe o recomendación y de los antecedentes que lo sustentan; i) recursos disponibles para su funcionamiento; j) criterios de publicidad y transparencia de las reuniones,



CARCAMO & GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

actas, antecedentes y resultados del trabajo de la comisión, conforme a la legislación vigente; y k) posibles divisiones en subcomisiones, indicadas de forma precisa (Dict. N° 19.221/1991) -Véase. Arancibia Mattar, Jaime. *Las comisiones asesoras administrativas*. Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 19, pp. 14 (en adelante, Arancibia Mattar, Jaime)-.

“Por su parte, la metodología de trabajo de estas entidades varía según sus objetivos. Por regla general, ésta contempla sesiones periódicas debidamente registradas, y un período de recepción de antecedentes y de audiencia con interesados en el tema objeto del informe. Cabe precisar que las solicitudes de información que la Comisión dirige a los organismos estatales o a sujetos privados carecen de fuerza obligatoria” -Arancibia Mattar, Jaime, pp. 15-. No obstante lo anterior, lo cierto, es que dicha metodología no es ajena a los Grupos o Mesas de Trabajo, ya que en ellos también es posible que se contemplen sesiones periódicas, así como etapas de recepción de antecedentes y de audiencias relativas a la materia que tratan. Demás está decir que esos requerimientos a terceros –ya sean entes públicos o privados-, de modo alguno constituyen una obligación de proporcionar la información solicitada o de comparecer ante la misma.

II.- Grupos o Mesas de Trabajo.

Los Grupos o Mesas de Trabajo, como los recientemente creados por el Poder Ejecutivo, *“Acuerdo Nacional por la Seguridad”* y *“Acuerdo Nacional por la Infancia”*, a juicio de la Contraloría General de la República (Dict. N° 14.571/2018), materializan el deber del Estado de resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, mandato constitucional previsto en el inciso final del artículo 1° de la Carta Fundamental.

Desde dicha dimensión y a partir de lo dispuesto en los artículos 24 de la Constitución y 1°, 2° y 5° de la Ley N° 18.575, *“al configurar la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción nacional,*



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

regional, provincial y comunal, pueden constituirse mesas de trabajo políticas que tengan por objeto abordar temas de interés en tales ámbitos, en el entendido que las recomendaciones que surjan en su interior no resultan vinculantes para la autoridad respectiva” (Dict. N°s 62.321/2012, 28.892/2014). En todo caso, cabe precisar que lo mismo puede predicarse como fundamento de la creación de Comisiones Asesoras y de los efectos que sus informes o sugerencias producen. Sin perjuicio de lo anterior, nuestro Organismo Contralor en el Dictamen N° 14.571, de 2018, diferencia a dichos Grupos de Trabajo –conformados para tratar asuntos relevantes a nivel nacional-, de las Comisiones Asesoras Presidenciales, considerándolos plenamente legítimos desde una perspectiva jurídica, no siendo necesario que cumplan con los requisitos que se han establecido por vía jurisprudencial para la creación de éstas últimas. Así, por medio de dichas Mesas de Trabajo, se generarían espacios de diálogo e intercambio de ideas entre las autoridades de gobierno y las personas invitadas a participar en ellas, siendo ello una manifestación de la facultad discrecional del Presidente de la República de conducir la política del gobierno, permitiendo conocer las visiones de los más variados actores, tanto pertenecientes a órganos públicos como privados.

III.- Comisiones Asesoras.

Por su parte, según lo ha señalado nuestra doctrina nacional, las Comisiones Asesoras *“consisten en la creación por acto administrativo de una comisión que solo asesora, aconseja o asiste al órgano decisor, pues está imposibilitada de ejercer atribuciones públicas”* -Arancibia Mattar, Jaime, pp. 9-. Así, desde esta perspectiva, nos encontramos, por ejemplo, con la *“Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional”*, la *“Comisión Asesora Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia”*, la *“Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación”*, la *“Comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior”* y la *“Comisión Asesora Presidencial de Trabajo y Equidad”*.

La imposibilidad de ejercer atribuciones públicas, se debe a que no nos encontramos frente a un organismo estatal, el cual siempre requiere ser creado por la Constitución Política o la ley y sus potestades atribuidas por las mismas fuentes normativas, todo lo anterior, de acuerdo lo exige el principio de juridicidad



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

–artículos 6°, 7° y 65 inciso 4° n° 2 de la Carta Fundamental y artículo 2° y 6° de la Ley N° 18.575-. En todo caso, misma limitante encuentran los Grupos o Mesas de Trabajo. Así, ninguna de las dos entidades constituyen órganos públicos potestativos, ya que no son resolutivos, siendo sus informes, recomendaciones o sugerencias, siempre de carácter no vinculantes –salvo que la ley disponga lo contrario-.

Lo anterior ha sido ratificado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha determinado que la creación de Comisiones Asesoras “*está conforme con la Constitución Política de la República, en el entendido que tales Consejos no constituyen un Servicio Público, puesto que si así fuera ellos solo podrían ser creados por ley*” (STC Rol N° 131-1991).

“En el plano estatal, las comisiones consultivas o asesoras responden a la necesidad de un órgano administrativo de elaborar o reformar una política pública, adoptar una decisión relevante, o acometer un proyecto de interés social. Dado que la prudencia gubernativa sugiere consultar el consejo o dictamen previo de los expertos e interesados, el órgano decisor puede solicitar dicho parecer de modo formal y unificado mediante la constitución de un colegio asesor. El acuerdo de esta comisión contiene, en esencia, una propuesta de política pública o recomendaciones específicas sobre cómo satisfacer un interés o abordar una tarea ingente” -Arancibia Mattar, Jaime, pp. 10-11-. No obstante lo anterior, tanto los Grupos de Trabajo como las Comisiones Asesoras, cumplen desde dicha dimensión, con una misma función y de igual naturaleza, servir de entidad asesora consultiva, emitiendo informes o recomendaciones no vinculantes para el órgano decisor, siendo siempre meramente facultativa su constitución –excepto que la ley lo exija-.

“No obstante sus ventajas, cabe precisar que la consulta colegiada no sustituye ni diluye la responsabilidad directa del órgano en el ejercicio de sus poderes legales. Es el órgano y no su consejo asesor el responsable ante el Derecho de satisfacer la necesidad pública encomendada y de responder, eventualmente, por infracciones jurídicas. Por esta razón, el órgano no podría dar por satisfecha esa necesidad con la sola constitución de una comisión o la recepción del informe final –ni siquiera comunicacionalmente, aunque a veces ocurre-, o atribuir a la comisión



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

los efectos jurídicos de su posible omisión o actuar ilegal, deficiente, discriminatorio, inoportuno o desproporcionado” -Arancibia Mattar, Jaime, pp. 12-13-. Ahora bien, todo lo anteriormente dicho a propósito de las Comisiones Asesoras, nos parece plenamente aplicable a los Grupos o Mesas de Trabajo, no siendo tampoco un criterio que permita diferenciarlos de aquellas.

IV.- Conclusiones.

A partir de todo lo precedentemente señalado, no obstante la loable labor emprendida por el Organismo Contralor en orden a precisar ciertas características, requisitos y límites, tanto de las Comisiones Asesoras como de las Mesas o Grupos de Trabajo, lo cierto, es que de la jurisprudencia administrativa no se desprende con claridad en qué caso nos encontraríamos frente a una o a otra, para así determinar bajo qué presupuesto se requiere la dictación de un acto administrativo formal que la constituya –Comisión Asesora- y en qué caso no –Grupo o Mesa de Trabajo-, lo anterior, teniendo en consideración que ambos tipos de entidades –por regla generalísima de creación facultativa- buscan ampliar la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas, y con ello, dar vigencia al principio de participación ciudadana en la gestión pública –artículo 3° Ley N° 18.575-, pudiendo tener un carácter político y/o técnico.

Entendemos que la conformación de estas entidades resulta de gran utilidad para la adopción de ciertas decisiones que se traducirán en la implementación de nuevas políticas públicas, ya que por una parte, permiten generar espacios de deliberación –en muchos casos técnica y especializada- sobre una temática de gran relevancia para el interés general –con la participación de expertos y/o interesados- y, por el otro, servirán como mecanismos democratizadores de dichas determinaciones o soluciones, las cuales se presentarán ante la opinión pública como fruto de un análisis reflexivo y de un procedimiento participativo –blindándolas de una legitimidad mayor-, y no, como resultado de la simple y desnuda voluntad del órgano decisor.

En todo caso, cabe reiterar que los productos finales del trabajo de estos cuerpos colegiados –llámese informes, recomendaciones, sugerencias, etc.-, de modo



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

alguno constituyen un antecedente obligatorio para el órgano decisor –pudiendo considerarlos o no en la decisión final-, ya que la responsabilidad en la determinación y su implementación, siempre recaerá en aquél.

No obstante lo anterior, parece urgente el que nuestro legislador se aboque a otorgar una regulación integral de estos mecanismos de gestión política y administrativa cada vez más utilizados, fijando contornos precisos en cuanto a su forma de creación, sus mecanismos de integración, sus funciones, sus atribuciones y sus límites, sensible vacío hasta hoy existente en nuestro ordenamiento jurídico administrativo nacional.