



# Reformas para un Parlamento del bicentenario

## Introducción

El Congreso Nacional es un contrapeso real al Gobierno. Entre otras funciones, debe ser un garante de la institucionalidad vigente y velar por el respeto de los derechos y garantías de los habitantes de la República. Por lo demás, el Parlamento es, por esencia, el centro democrático del sistema político y cualquier medida que tenga por objeto hacer más eficiente su trabajo será de gran utilidad, no sólo para este poder del estado, sino también para la sociedad en general.

Es en el Congreso donde las principales fuerzas políticas del país analizan, discuten y acuerdan los temas más importantes que afectan a la nación. De este carácter representativo y deliberativo se derivan el resto de las funciones de las Cámaras o Asambleas: la de representación, información, decisión, control y fiscalización política del Gobierno (Carey 2008).

## RESUMEN EJECUTIVO

El concepto de “Democracia 2.0” también debería incorporar lo que se ha denominado como “derecho parlamentario”, ya que no hay duda de que nuestra forma de gobierno, en ocasiones, posterga al Congreso. En tal sentido se proponen mejoras al diseño institucional al interior del Parlamento, y en especial, la función de fiscalización de la Cámara de Diputados. Estas reformas pretenden incorporar la moderna idea de “Accountability” dentro del Parlamento, lo cual contribuirá decisivamente al mejoramiento de la nuestra institucionalidad.

El Congreso cumple, también, un rol determinante en cuanto a la promoción y respeto de los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en el ordenamiento jurídico. Tanto es así, que la “reserva legal” ha sido reconocida por la Constitución —y refrendada por la jurisprudencia— como una garantía dentro de un Estado de Derecho. La Ley es el medio por el que el Congreso Nacional, con la participación del Presidente de la República, puede encauzar y limitar el actuar de los órganos del Estado de cara al bien común; complementar el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento; y limitar el ejercicio de los derechos, respetando siempre la seguridad de los preceptos legales establecida en el artículo 19 N° 26 de la Constitución. La reserva legal, que debe ser resguardada por el Congreso, representa la perfecta unión entre una asamblea representativa con vocación democrática y el libre ejercicio de los derechos de las personas.

Estas atribuciones han llevado a distintos autores y tratadistas a sostener que el progreso del país depende, en parte importante, de la preservación del Estado de Derecho y del desempeño de las instituciones que tienen a cargo la formación de la ley (Barro, 1996, 1998). Dicho progreso social y político es la razón última que justifica la búsqueda permanente de la eficiencia en el trabajo legislativo.

En virtud de lo anterior, es posible identificar, en la tramitación de la ley, ciertas prácticas que dificultan su correcto desempeño, ya sea dilatando o derechamente impidiendo que puedan discutirse ciertas materias.

En efecto, nuestra forma de gobierno —un tipo de presidencialismo reforzado— deja muchas veces al Congreso en un rol secundario en la discusión de los temas públicos. Es importante, entonces, estudiar cómo se puede mejorar el diseño institucional al interior del Congreso, y en especial en la función de fiscalización de la Cámara de Diputados. Una Cámara más vigilante, con una fiscalización más constante que episódica y con mayores atribuciones para tramitar una agenda legislativa más amplia, implica una tarea institucional pendiente. También lo es la necesidad de lograr una tramitación más ágil y participativa en la génesis de la ley.

La ley N° 20.050, aprobada el año 2005, incorporó una serie de importantísimas reformas constitucionales, varias de las cuales estaban destinadas precisamente a moderar las facultades presidenciales por la vía de incorporar nuevos mecanismos de control radicados en el Congreso Nacional (en especial, la facultad de citar a un Ministro de Estado y la constitucionalización de las comisiones investigadoras). A ello se suman los cambios introducidos en la composición, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Constitucional, particularmente sus facultades para ejercer el control constitucional preventivo de los decretos supremos que dicta el Presidente. Estas reformas transitaron por el camino correcto, en cuanto tuvieron el efecto concreto de contener, al menos en parte, la alta concentración de poder en el Ejecutivo chileno.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo aún conserva un rol colegislador de enorme relevancia que se concreta en algunas atribuciones contempladas en la Constitución y en las leyes, pero también en prácticas que se han ido haciendo comunes durante la tramitación de los proyectos. Así por ejemplo, hay herramientas en la elaboración de las leyes que le dan una capacidad casi absoluta al Presidente para

determinar, tanto los contenidos de la agenda legislativa, como la celeridad de su discusión. Es el caso de la “iniciativa exclusiva” con que cuenta el Presidente para comenzar la tramitación de proyectos de ley, que impide al Parlamento presentar mociones e indicaciones sobre esos temas. Otro ejemplo es su facultad privativa de introducir “urgencia” a los proyectos que están en trámite legislativo, de manera de otorgar preferencia a su discusión –de acuerdo a su mejor parecer– sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias. Esta facultad, obviamente, le entrega al Ejecutivo el control del avance de la agenda legislativa. Por último, la potestad de veto de que dispone el Ejecutivo, que implica que el Presidente puede rechazar una parte o el total del texto de un proyecto de ley con el cual no está de acuerdo, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso.

La experiencia de varios años de funcionamiento legislativo, más una elemental dosis de sentido común, indican que, en estos y otros casos, es prudente lograr un equilibrio que sin menoscabar excesivamente la preponderancia del Presidente de la República en el sistema político, logre flexibilizar algunas de estas herramientas.

Por otro lado, en materia de control y fiscalización política ejercida por la Cámara de Diputados, ha habido una excesiva atención en la fiscalización episódica, esto es, aquella en que la Cámara se enfrenta a situaciones graves en las que, presuntamente, tiene algún grado de responsabilidad política el gobierno. Si bien dicha fiscalización es necesaria, y resulta loable la actuación de la Corporación por medio de los instrumentos que dispone (en especial, las comisiones investigadoras y la interpelación ministerial), se requiere de un control constante de todos los asuntos que tienen relación con el actuar del Gobierno. Este tipo de fiscalización debe incluir, necesariamente, la labor administrativa y política desempeñada por el Ejecutivo, dando especial énfasis a cómo se están aplicando e implementando las leyes aprobadas por el Congreso. En otras palabras, se debe tender hacia una fiscalización parlamentaria que también abarque la ejecución e implementación legislativa, de modo de analizar si se están aplicando las leyes para los fines que el Congreso Nacional previó en su discusión y aprobación. Por último, resultaría conveniente crear un sistema de evaluación legislativa, previa al proceso de formación de la ley, que mejore la participación ciudadana en los anteproyectos, e incremente la calidad de los mismos antes de entrar al Parlamento. Con esto no sólo se logran mejores leyes, sino también un trabajo legislativo más eficiente.

## **Algunas propuestas para equilibrar el poder del ejecutivo**

### i. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

Con respecto a la iniciativa exclusiva, parece prudente mantener, entre las atribuciones exclusivas del Presidente, la de iniciar un proyecto de ley en todas aquellas materias que implican, directa o indirectamente, gasto público o bien comprometen el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Sin embargo, nuestro sistema parece excesivamente rígido, porque las mociones parlamentarias se ven en una clara desventaja, tanto en los proyectos de ley como respecto a las indicaciones que se

presentan. Esto ha llevado, en la práctica, a que los parlamentarios tengan que acercarse al gobierno para que puedan presentar un determinado proyecto o introducir alguna modificación a uno que se encuentre en trámite.

Así, con respecto a las mociones e indicaciones, dos son las opciones que podrían tener los parlamentarios. La primera sería permitirles presentar una indicación, siempre que esto no implique aumento en el gasto público, y la segunda sería autorizarlos a presentar una moción o indicación, siempre que vaya patrocinada por el Ejecutivo (por ejemplo, por la Dirección de Presupuesto). Lo que no parece razonable es que por medio de una moción se puedan disminuir los impuestos –como es posible en Canadá, por citar un ejemplo– pues esto dejaría al Presidente de la República en una situación financiera que eventualmente tendría el mismo efecto que aumentar el gasto.

#### ii. Urgencias:

El uso excesivo de la urgencia ha significado, en la práctica, una disminución de la capacidad deliberativa de ambas cámaras en favor de una imposición presidencial respecto de ciertas decisiones. Cuando se trata de proyectos políticamente complejos, resulta no sólo deseable sino viable, en la práctica, que exista una cierta deliberación que no se vea impedida por un cierre apresurado del debate. Además, el uso indiscriminado de la urgencia hace imposible, materialmente, que las cámaras puedan atender a todas las urgencias impuestas por el gobierno.

Para evitar los efectos nocivos ya descritos, debiera revisarse el mecanismo de las urgencias en función de limitar su uso. Al efecto podrían considerarse distintos mecanismos. Una alternativa consiste en que las cámaras puedan oponerse a una urgencia en razón de no coincidir con el calendario que manejan para el trabajo legislativo. De esa forma el ejecutivo no obstruiría la discusión de las iniciativas parlamentarias por la vía de poner urgencias sólo a los mensajes presidenciales. Para ello, sería necesario que la urgencia sea acompañada por una propuesta de programación legislativa en la que se indique una fecha de término, y se propongan fechas para la tramitación en cada una de las fases y procedimientos que le resten a dicho proyecto.

#### iii. Creación de comisiones de fiscalización de la Administración y la legislación:

La reforma constitucional de 2005 ha significado un trascendental paso para tener un Congreso con mayores potestades en materia de control político del gobierno, (influir en las decisiones) y de fiscalización política (en cuanto a exigir la responsabilidad correlativa). No es necesario insistir en lo importante que ha sido para el país el ejercicio de ciertos mecanismos, como la interpelación de ministros. Esta facultad, que se ha ejercido prudentemente en estos cinco años, ha contado con el necesario grado de publicidad y permitido confrontar ideas dentro del foro democrático que representa el Congreso, entre la oposición política y el gobierno de turno.

Otro avance en esta materia ha sido la constitucionalización de las comisiones investigadoras. Sin embargo, en relación con éstas hay ciertas situaciones que sería conveniente corregir. Por ejemplo, sería conveniente hacer que la comparecencia de particulares sea tan obligatoria como lo es para los funcionarios públicos. La razón de lo anterior radica en que, muchas veces, son particulares los que han tenido alguna relación con el órgano administrativo que es objeto de una investigación, y su testimonio resulta esencial para esclarecer los hechos o actos investigados.

En resumen, en materia de control y fiscalización del gobierno, la Cámara de Diputados tiene una doble carencia. En primer lugar, no está ejerciendo un control constante, además del esporádico y casuístico que ya realiza a través de la interpelación, las comisiones investigadoras, y el juicio político. Se requiere, en consecuencia, una fiscalización más permanente y que tenga como efecto un menor grado de confrontación política, pero un mayor impacto en la toma de decisiones del gobierno. En segundo lugar, el control político en Chile está abandonando casi la totalidad de la fiscalización de la legislación que se aprueba en las cámaras. Esto hace que, muchas veces, la solución que se concibió en el seno parlamentario no sea una fiel representación de la idea originalmente aprobada. Así, se perjudica la eficiencia legislativa que será tratada posteriormente.

Finalmente, la experiencia comparada puede ser de utilidad. Algunos parlamentos de la tradición de Westminster, han resuelto esta necesidad por medio de la creación de comisiones no legislativas, permanentes, y temáticas de acuerdo a cada uno de los ministerios existentes. Con ello se trata de establecer una contraparte institucional en materia de políticas públicas y de implementación de la legislación.

## **Propuestas para una labor parlamentaria más eficaz**

### i. Programación legislativa de proyectos de alto impacto:

La primera propuesta en relación con la programación legislativa es la calendarización de los distintos proyectos de ley, al menos aquellos que puedan revestir una complejidad política. Esto se concreta en un detalle pormenorizado de las fechas o períodos en que el proyecto se discutirá en la comisión y en la sala, considerando los tiempos necesarios para incorporar informes, oficios, antecedentes e invitados que se tendrán a la vista durante la discusión y tramitación del proyecto. Además, esta programación debiera incluir las fechas o períodos tentativos en que el proyecto estará en las tablas de las Comisiones y Salas de ambas cámaras, pues la finalidad de esta propuesta es dotar de una mayor publicidad al proyecto.

### ii. Caducidad de proyectos al término del período legislativo:

Resulta razonable que los proyectos, una vez terminado un período legislativo de cuatro años, se archiven, pues no es bueno que una ley –por importante que sea– tarde más de cuatro años en aprobarse. En efecto, si se alarga indefinidamente la elaboración de una ley, podría ocurrir que la necesidad que motivó la iniciativa legal ya no exista o se haya resuelto de otro modo. Lo anterior se

soluciona si se le asigna un plazo de caducidad a los proyectos de ley, sin perjuicio de que en caso de caducar, se puedan presentar nuevamente, pero con una nueva calendarización. Esto sigue la lógica de mantener una debida correspondencia entre la conformación del Congreso con la actividad legislativa, vale decir, si al inicio de un cuatrienio cambia la composición política de las Cámaras, es conveniente que cada proyecto sea revisado nuevamente, y que se trate de aprobar dentro del nuevo período legislativo.

### iii. Plazo para indicaciones:

Es menester sujetar la presentación de indicaciones a un plazo. Este lapso se puede determinar dentro de un trámite legislativo específico, o puede replicarse lo que ocurre en el Senado, donde se acuerda una fecha límite para presentar las indicaciones. En la discusión parlamentaria pueden surgir aportes o conclusiones interesantes que pueden ser consideradas por la Comisión, y por eso parece razonable distinguir, para presentar indicaciones, si el proyecto se votará en general y en particular a la vez, o de manera separada. Así, si se votara y aprobara en general y en particular al mismo tiempo, sería conveniente que existan dos períodos para presentar indicaciones: el primero antes de la votación en la Sala y el segundo, una vez enviado el proyecto a la Comisión pero antes de la votación.

### iv. Modificación de hora de incidentes:

La hora de incidentes podría tener una menor duración, procurando darle la correspondiente cobertura televisiva que dispone la Corporación. Además, se estima que en esta instancia se pueden considerar propuestas de petición de oficios a diversas autoridades, sugeridas por las comisiones encargadas del control a las que hicimos mención con anterioridad.

### v. Coordinación de comisiones (de origen y derivada):

Finalmente, es necesario proponer ciertas modificaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados, con el objeto de que en la eventualidad de que se deriven proyectos de una Comisión a otra – especialmente cuando se trata de remitir el proyecto a la Comisión de Hacienda– las Comisiones Derivadas restrinjan su análisis a los puntos acerca de los cuales se envió el proyecto en cuestión.

En conclusión, las ideas ya señaladas tienen por objeto contribuir a un fortalecimiento del papel colegislador y fiscalizador del Congreso, y especialmente de la Cámara de Diputados. Equilibrar más la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo es imprescindible para una mejor labor parlamentaria y para un necesario fortalecimiento de nuestra institucionalidad.