

THOMSON REUTERS
LA LEY

**CONGRESO NACIONAL
Y PROCESO LEGISLATIVO
TEORÍA Y PRÁCTICA**

SEBASTIÁN SOTO VELASCO



THOMSON REUTERS

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
CENC	Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República. 1980.
CP	Constitución Política.
LOC	Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
LOC TC	Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.
RCD	Reglamento de la Cámara de Diputados.
RS	Reglamento del Senado.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.

CONGRESO NACIONAL Y PROCESO LEGISLATIVO

TEORÍA Y PRÁCTICA

© SEBASTIÁN SOTO VELASCO

2015 Legal Publishing Chile • Miraflores 383, piso 10, Santiago, Chile • Teléfono: 25105000 • www.legalpublishing.cl

Registro de Propiedad Intelectual N° 256.967 • I.S.B.N. 978 - 956 - 346 - 720 - 8

1^a edición noviembre 2015 Legal Publishing Chile

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: CyC Impresores - San Francisco 1434, Santiago

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE



ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor. El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento, de la presente publicación, queda expresamente prohibido. Usos infractores pueden constituir delito.

	Página		Página
3. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO: COMPOSICIÓN	35	7. LOS MINISTROS DE ESTADO Y DEMÁS FUNCIONARIOS DEL PODER EJECUTIVO	77
3.1. Senadores designados	36	8. PROYECTOS DE ACUERDO Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN	79
3.2. “120 miembros”	37	9. LA HORA DE INCIDENTES	80
3.3. Nuevas circunscripciones en el Senado	38	 CAPÍTULO IV EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY	
4. SEDE DEL CONGRESO	39	1. LA ETAPA PRELEGISLATIVA EN EL PODER EJECUTIVO	83
5. LA IMAGEN DEL CONGRESO NACIONAL	42	2. INICIATIVA Y ORIGEN	87
5.1. La mala imagen de su Congreso y la buena imagen de su congresista	42	2.1. Iniciativa. Mensaje o moción	87
5.2. El caso de Estados Unidos	43	2.2. Origen. Cámara de Diputados o Senado	92
5.3. El caso de Chile	44	3. ÁMBITO DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN LOS PROYECTOS DE LEY	96
6. LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL Y LA ASESORÍA LEGISLATIVA.....	47	3.1. Dominio máximo legal	96
 CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO: SALA Y COMISIONES			
1. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO.....	51	3.2. Efectos en la práctica legislativa	100
2. LAS COMISIONES.....	53	4. NORMAS COMUNES AL INICIO DE UN PROYECTO DE LEY	102
2.1. Tipos de comisiones.....	55	4.1. Ingreso del proyecto de ley	102
2.2. Comisiones permanentes	56	4.2. Examen de admisibilidad	103
2.3. Integración	59	4.3. El envío de los proyectos a comisión	104
3. PRESIDENTES DE COMISIÓN	60	4.4. Proyectos de ley que no son informados por comisión.....	108
4. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS COMISIONES	63	4.5. Retiro de proyectos de ley	109
5. LAS SESIONES EN SALA.....	65	5. LAS INDICACIONES	110
5.1. Tipos de sesión.....	66	5.1. Las indicaciones sustitutivas	111
5.2. Inicio de la sesión.....	67	5.2. Las indicaciones ad referéndum	112
5.3. La cuenta.....	68	6. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	113
5.4. Acuerdos de comité.....	71	6.1. Primer informe de comisión	113
5.5. Tabla de fácil despacho	74	6.2. Contenido de los informes de las comisiones	116
5.6. Debates en la sala.....	74	6.3. Comisión de Hacienda	116
6. EL PRESIDENTE DEL SENADO Y EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	76	6.4. Informes de otras comisiones	118
		6.5. Discusión en la sala de la Cámara	119
		7. TRAMITACIÓN EN EL SENADO.....	123

	Página
7.1. Primer informe	123
7.2. Discusión en general y particular a la vez en el primer informe.....	124
7.3. Discusión en sala de la idea de legislar.....	127
7.4. Segundo informe.....	128
7.5. Informe Comisión de Hacienda o de otra comisión.....	131
7.6. Votación en particular en la sala	132
8. LA VOTACIÓN DE LA IDEA DE LEGISLAR.....	136
8.1. Efectos del rechazo de la idea de legislar en la cámara de origen.....	137
8.2. Efectos del rechazo de la idea de legislar en la cámara revisora.....	139
8.3. Reapertura de la discusión	142
8.4. Votación de la idea de legislar en proyectos de distinto quórum	143
8.5. ¿Es posible el rechazo parcial de la idea de legislar?	147
8.6. Efectos de la votación de la idea de legislar en la Cámara de Diputados y el Senado	149
8.7. ¿Puede dividirse la votación en general de proyectos del mismo quórum?.....	152
9. TERCER TRÁMITE.....	153
10. COMISIONES MIXTAS	156
10.1. Reglamentación	158
10.2. El trabajo de las comisiones mixtas	159
10.3. Ámbito de competencias.....	161
10.4. Votación de los informes de Comisión Mixta: quórum y forma de votación	163
10.5. Aprobación y rechazo de los informes de las comisiones mixtas.....	169
11. OBSERVACIONES O VETOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	171
11.1. Tipos de veto: Veto supresivo, aditivo o sustitutivo	173

	Página
11.2. Quórum	176
11.3. ¿Quién califica el voto?.....	177
12. INSISTENCIAS.....	179
12.1. Insistencia de un proyecto rechazado en general en la cámara de origen	181
12.2. Insistencia de un proyecto rechazado en general en la cámara revisora	183
12.3. Insistencia de un proyecto que, después del tercer trámite, se encuentra en comisión mixta.....	184
12.4. Quórum para tener por aprobada la insistencia.....	186
13. TRÁMITES QUE SIGUEN A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.....	186
13.1. Intercambio de oficios	186
13.2. Plazos	188
13.3. Control del decreto promulgatorio.....	190
14. CUESTIONES DE ADMISIBILIDAD.....	192
14.1. Examen de admisibilidad de mociones	192
14.2. Examen de admisibilidad de indicaciones	197
14.3. ¿Quién controla las declaraciones de admisibilidad? El rol del TC.....	201
15. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE ÓRGANOS JURIDICIONALES	203
15.1. Informes de la Corte Suprema	203
15.2. El Tribunal Constitucional	206
16. OTRAS MATERIAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	213
16.1. El patrocinio de las mociones por parte del Ejecutivo	213
16.2. Plazos en el Congreso Nacional.....	214
17. LA TRAMITACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	215
17.1. Introducción	215
17.2. Denuncias y retiros	217
17.3. Quórum y jerarquía.....	217

Página	Página
CAPÍTULO V	
LA TRAMITACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES	223
1. LAS OBSERVACIONES	224
2. COMISIONES MIXTAS EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. PASADO Y PRESENTE	225
3. INSISTENCIA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES	229
 CAPÍTULO VI	
MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	
1. INTRODUCCIÓN	231
2. MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	232
3. ORÍGENES	242
4. ¿POR QUÉ LA INICIATIVA EXCLUSIVA?.....	246
4.1. Desde el análisis económico del derecho público.....	246
4.2. Una mirada desde la institucionalidad económica.....	248
4.3. Algunas críticas.....	250
5. INICIATIVA EXCLUSIVA Y LA PRÁCTICA LEGISLATIVA	251
5.1. Requerimientos de información en la Ley de Presupuesto	253
5.2. Rendición de cuentas de los gastos reservados.....	253
5.3. Administración financiera y condicionamiento del gasto	254
6. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA INICIATIVA EXCLUSIVA.....	257
6.1. Traslado del Congreso a Santiago.....	257
6.2. Subcontratación y concepto de empresa.....	258
6.3. Indicación Ley Responsabilidad Penal Adolescentes.....	259
6.4. Glosa encuesta seguridad ciudadana.....	262
6.5. Sentencia Posnatal	263
6.6. Liceo Manuel de Salas	267
7. LOS FALLOS DEL TC VISTOS A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DE “OBJETO CENTRAL” Y “EFECTO COLATERAL”	267
 8. HACIA DÓNDE AVANZAR	
269	
 CAPÍTULO VII	
URGENCIAS: EL MITO Y LA REALIDAD	
1. INTRODUCCIÓN	275
2. SU HISTORIA.....	275
2.1. El origen en nuestras Constituciones	275
2.2. La Constitución de 1980 y propuestas posteriores	280
3. NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS	284
3.1. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso.....	284
3.2. Los Reglamentos de ambas cámaras.....	286
4. LOS EFECTOS DE LAS URGENCIAS	288
4.1. La teoría	288
4.2. Efectos reales. Nueva tipología.....	289
5. EL DEBATE EN TORNO A LAS URGENCIAS	294
5.1. Durante la Constitución de 1925.....	294
5.2. Bajo el sistema vigente	296
5.3. El mito y la realidad.....	298
6. IDEAS FINALES: HACIA DÓNDE AVANZAR	300
 CAPÍTULO VIII	
LAS IDEAS MATERICAS EN LOS PROYECTOS DE LEY	
1. EL ORIGEN. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970	305
2. OTROS FUNDAMENTOS.....	309
2.1. Fortalece la democracia	309
2.2. Respeto a las minorías	310
2.3. Incertidumbre regulatoria.....	310
2.4. Ideas matrices como limitación al <i>logrolling</i>	311
3. CONTENIDO DEL PRECEPTO	312
3.1. Cuál es la idea matriz.....	313

	Página
3.2. Vinculación directa entre la idea matriz y la indicación	314
3.3. Dirigido a abordar el problema o la cuestión substancial.....	314
3.4. Con preferencia en el fondo, más que en la forma	316
3.5. ¿Es la votación de la idea de legislar una oportunidad de modificar las ideas matrices?	316
3.6. ¿Vulnera la idea matriz proponer una indicación contraria al contenido del proyecto de ley en discusión?	318
4. JURISPRUDENCIA	319
4.1. El fallo más laxo: JEC I	322
4.2. Aplicando la doctrina adecuada: JEC II.....	324
5. CONCLUSIÓN.....	325

CAPÍTULO IX
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

1. INTRODUCCIÓN	327
2. EL DEBATE SOBRE LAS NORMAS SUPRAMAYORITARIAS	328
3. JERARQUÍA Y DESMEMBRAMIENTO DE LAS LOC: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA	332
3.1. Jerarquía de las LOC.....	332
3.2. La unidad teórica de las LOC y el desmembramiento posterior	334
4. MATERIAS DE QUÓRUM ESPECIAL.....	337
4.1. Materias de rango orgánico constitucional	337
4.2. Materias de quórum calificado.....	343
4.3. Las leyes interpretativas de la Constitución.....	347
5. EFECTOS DE LAS NORMAS LEGALES DE QUÓRUM ESPECIAL EN LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA	349
5.1. Quórum de aprobación.....	349
5.2. La participación del Tribunal Constitucional.....	350

	Página
6. LA PRÁCTICA LEGISLATIVA Y LA EXISTENCIA DE MECANISMOS CONTRAMAYORITARIOS	355
CAPÍTULO X	
LA LEY DE PRESUPUESTOS: ASPECTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y LA PRÁCTICA LEGISLATIVA	
1. IMPORTANCIA	361
2. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS	363
3. LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA LEY DE PRESUPUESTOS	366
4. LAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO	368
4.1. La elaboración del presupuesto.....	368
4.2. Discusión en el Congreso Nacional	369
4.3. La ejecución presupuestaria.....	373
5. LAS GLOSAS PRESUPUESTARIAS.....	375
BIBLIOGRAFÍA	379
CÓMO ACCEDER A ESTE LIBRO DIGITAL A TRAVÉS DE THOMSON REUTERS PROVIEW	409

	Página
3.2. Vinculación directa entre la idea matriz y la indicación	314
3.3. Dirigido a abordar el problema o la cuestión substancial.....	314
3.4. Con preferencia en el fondo, más que en la forma	316
3.5. ¿Es la votación de la idea de legislar una oportunidad de modificar las ideas matrices?	316
3.6. ¿Vulnera la idea matriz proponer una indicación contraria al contenido del proyecto de ley en discusión?	318
4. JURISPRUDENCIA	319
4.1. El fallo más laxo: JEC I	322
4.2. Aplicando la doctrina adecuada: JEC II.....	324
5. CONCLUSIÓN	325

CAPÍTULO IX
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

1. INTRODUCCIÓN	327
2. EL DEBATE SOBRE LAS NORMAS SUPRAMAYORITARIAS	328
3. JERARQUÍA Y DESMEMBRAMIENTO DE LAS LOC: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA	332
3.1. Jerarquía de las LOC.....	332
3.2. La unidad teórica de las LOC y el desmembramiento posterior	334
4. MATERIAS DE QUÓRUM ESPECIAL.....	337
4.1. Materias de rango orgánico constitucional	337
4.2. Materias de quórum calificado.....	343
4.3. Las leyes interpretativas de la Constitución.....	347
5. EFECTOS DE LAS NORMAS LEGALES DE QUÓRUM ESPECIAL EN LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA	349
5.1. Quórum de aprobación.....	349
5.2. La participación del Tribunal Constitucional.....	350

	Página
6. LA PRÁCTICA LEGISLATIVA Y LA EXISTENCIA DE MECANISMOS CONTRAMAYORITARIOS	355

CAPÍTULO X

LA LEY DE PRESUPUESTOS: ASPECTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y LA PRÁCTICA LEGISLATIVA

1. IMPORTANCIA	361
2. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS	363
3. LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA LEY DE PRESUPUESTOS	366
4. LAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO	368
4.1. La elaboración del presupuesto.....	368
4.2. Discusión en el Congreso Nacional	369
4.3. La ejecución presupuestaria.....	373
5. LAS GLOSAS PRESUPUESTARIAS.....	375

BIBLIOGRAFÍA.....

CÓMO ACCEDER A ESTE LIBRO DIGITAL A TRAVÉS DE THOMSON REUTERS PROVIEW	409
---	-----

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas e instituciones a quienes debo agradecer por este libro.

En primer lugar, debo agradecer a quienes desde mis primeros años de formación profesional me enseñaron sobre el Congreso y la formación de la ley. Estoy en especial deuda con quienes fueron mis primeros formadores en Libertad y Desarrollo, Axel Buchheister y Pablo Kangiser.

Más tarde, entre los años 2010 y 2014, me correspondió asumir como Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Desde ahí pude seguir reflexionando y aplicando muchos de los temas desarrollados en estas páginas. Quiero agradecer a todo el equipo de notables abogados con los que trabajé y, especialmente, a Alberto Vergara, José Luis Lara, Alejandra Voigt y Andrés Sotomayor.

A Cristián Larroulet y Claudio Alvarado, ex Ministro y ex Subsecretario de esa cartera, les debo sincera admiración y cariño. Al primero, por la confianza y por infinitas enseñanzas en más de una década trabajando junto a él. Al segundo, por la capacidad de transmitir tantas cosas desde el ejemplo y la sencillez. Y a ambos, por las experiencias transmitidas de los años que compartimos en los temas legislativos.

También debo mucho a la Facultad de Derecho UC. En primer lugar al ex Decano Roberto Guerrero y al actual Decano Carlos Frontaura, por la confianza y el constante apoyo a mis labores docentes y a esta investigación. También quiero agradecer a Marisol Peña y Miguel Ángel Fernández,

ex Directores del Departamento de Derecho Público, por el permanente entusiasmo que mostraron para que terminara este libro. Un especial reconocimiento a Arturo Fermandois, actual Director de dicho Departamento, quien fuera mi profesor y luego formador en Derecho Constitucional en los años universitarios. También agradezco a los alumnos de Derecho UC y ayudantes de investigación Felipe Gutiérrez, Joaquín Santos y Rodrigo Abarca.

Quiero asimismo agradecer a todos los secretarios de comisiones, abogados y funcionarios de la Cámara de Diputados y del Senado que, con paciencia, desde mis primeros años de vida profesional me fueron ilustrando en los laberintos del trámite legislativo. Especiales agradecimientos a los secretarios de ambas cámaras, Mario Labbé, del Senado, y Miguel Landeros, de la Cámara de Diputados, que siempre se mostraron abiertos y dispuestos a debatir todas estas materias.

También debo agradecer a José Luis Allende, Andrés Sotomayor y Sergio Verdugo, quienes dedicaron tiempo a leer estas páginas haciéndome diversos aportes y correcciones. Igualmente, a los alumnos del Magíster en Derecho de la UC y del curso de derecho parlamentario del pregrado en esa misma universidad, que leyeron algunas de estas páginas y motivaron muchas reflexiones.

Junto con ellos, diversas partes de este libro se enriquecieron con conversaciones que he sostenido con Iván Aróstica, Paolo Aguilera, Cristóbal Aninat, Ignacio Arana, Ittai Bar-Siman, Fernanda Garcés, José Francisco García, Juan Miguel Matheus, Manuel Núñez, Iván Obando, Claudio Oliva, Julio Pallavicini, Álvaro Paúl, Rodrigo Pineda, Eduardo Riquelme, John Smock, Luis Alejandro Silva, Lucas Sierra, Alberto Vergara y Sebastián Zárate. A todos ellos también les agradezco profundamente.

Especial agradecimiento merecen la Comisión Fulbright, que el año 2005 me otorgó una beca que me permitió iniciar una investigación en temas parlamentarios en la Universidad de Georgetown, y más tarde trabajar, bajo el auspicio del Congressional Fellowship Program de la American Political Science Association (APSA), en la oficina del entonces Senador por el Estado de Minnesota Norman Coleman, en el Capitolio. Fue ese un período de intensa formación y aprendizaje, donde debo mucho al ex

Senador Coleman, a su Directora Legislativa Lorianne Woodrow Moss y a Jeff Biggs, de APSA.

Luego, los años 2014 y 2015, una segunda beca en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, me permitió terminar esta investigación e iniciar otros proyectos que, espero, verán la luz en un futuro.

Debo especial agradecimiento a Arturo Valenzuela y a Alfonso Gómez-Lobo (†) por el semestre en la Universidad de Georgetown, y a Felipe Bulnes, Brian Farrell, Howell Jackson, Alfredo Moreno, Marcela Rentería, Edwin Ortiz, Pablo Ruiz-Tagle, Gabriel Ruiz-Tagle y Ned Strong por el año en la Universidad de Harvard.

Finalmente, el más importante agradecimiento es para Rosario Willumsen, quien siempre ha sido un soporte esencial en todas mis actividades y proyectos, siendo capaz de transmitir paz y entusiasmo cuando ello ha sido necesario. Casi todo lo que está en estas páginas se debe a que ella ha estado siempre conmigo.

Dedico este libro a mi padre, Sergio Soto Meza, por lo bien que ha sabido enseñarme tantas cosas desde mis primeros años, y por todo el bien que transmite con sus palabras y silencios.

Junio, 2015
Cambridge, Massachusetts

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

"La historia de la libertad ha sido en gran parte la historia del respeto de las garantías procedimentales"

FELIX FRANKFURTER¹.

1. PRIMERAS IDEAS

Este libro analiza el proceso de formación de la ley en Chile y lo hace deteniéndose tanto en lo que manda la norma como en su aplicación. Ambas perspectivas son elementos que deben confluir necesariamente en el análisis del procedimiento legislativo, pues éste, tal vez como pocos procesos reglados, está cargado de prácticas, costumbres y entendimientos tácitos que moldean la norma escrita. Y ello se aprecia tan pronto como se inicia el estudio de las diversas reglas contenidas en la Constitución, en la LOC del Congreso Nacional y en los respectivos reglamentos².

El proceso legislativo es un aspecto dentro de otros tantos que se pueden estudiar al amparo del derecho parlamentario. No se trata éste, entonces, de

¹ McNabb v. United States. 318 US 332, 347. 1943. Frankfurter fue Juez de la Corte Suprema de Estados Unidos entre 1939 y 1962.

² En ocasiones, proceso legislativo y procedimiento legislativo se utilizan como conceptos diversos. El primero, especialmente para la ciencia política, es un “fenómeno dinámico de la realidad social que se inicia con la ‘demanda’ de la ley y termina con la ‘decisión’ de la ley o con el rechazo de la demanda”. El segundo, indica una secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de varios sujetos, para la consecución de un resultado determinado: la formación (o el rechazo) de la ley. De esta forma, el proceso comprende el procedimiento legislativo, entendido este último como una parte del proceso “disciplinada por normas del ordenamiento positivo”. BOBBIO *et al* (1997). 1271. En este libro hablaremos indistintamente de uno o de otro sin atribuirle tal diferencia. También nos referiremos al Poder Legislativo indistintamente como Congreso Nacional o como Parlamento y a sus integrantes como congresistas o parlamentarios. Ello, no obstante, que la ciencia política suele reservar el término Parlamento a los países con régimen parlamentario.

un libro sobre teoría de la legislación o sobre legisprudencia³. Tampoco es una publicación sobre técnica legislativa. Es, por el contrario, un libro sobre procedimiento y la forma en que un proyecto de ley llega a convertirse en ley después de su paso por diversas instancias que, en nuestro país, incluyen principal pero no exclusivamente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo.

En lo que al procedimiento legislativo se refiere, esta obra viene a sumarse a otras que lo han analizado con gran calidad en un contexto más amplio. Tempranamente, Bronfman, de la Fuente y Parada publicaron un contundente estudio sobre el Congreso Nacional al amparo del Centro de Estudios de Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso. En él desarrollan los ámbitos normativos de las diversas atribuciones de cada una de las cámaras y del estatuto parlamentario entre otras cosas⁴. Más tarde, diversos tratados de derecho constitucional han abordado la materia con igual nivel⁵. E igualmente ha sido objeto de estudio en el marco de obras dedicadas al Congreso Nacional⁶. Este estudio se nutre de todas ellas y de diversas otras publicaciones para profundizar en el proceso legislativo.

Pero también, y sobre la base de mi experiencia como asesor legislativo y luego como Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, incorporo diversos antecedentes, informes y prácticas propias del Congreso Nacional, a fin de reflejar de mejor forma el día a día legislativo. Ello a veces puede simplificar el entendimiento y ponderación de la norma; pero también puede contribuir a su complejidad. Así, como veremos, hay disposiciones constitucionales que rara vez son aplicadas en el trámite legislativo y, en cambio, hay prácticas que no están codificadas que encauzan con un alto grado de obligatoriedad la tramitación de un

³ Legisprudencia es un concepto relativamente nuevo en el lenguaje jurídico. Su objeto de estudio es la creación de legislación y regulación. Mientras la teoría del derecho se enfoca principalmente en los problemas que despierta la aplicación de la ley por los jueces, la legisprudencia explora la creación de las leyes por parte de los legisladores. En otras palabras, estudia el proceso legislativo desde la perspectiva y con las herramientas de la teoría del derecho. Ver WINTGENS y HAGE (2007).

⁴ BRONFMAN *et al* (1993).

⁵ Ya constituyen un clásico los Tomos VI y VII de SILVA BASCUÑÁN (2000). Entre los más recientes, ver CEA (2013 A) y VIVANCO (2014).

⁶ BRONFMAN *et al* (2013).

proyecto de ley. Y es que la práctica o costumbre parlamentaria ha sido tradicionalmente considerada una fuente del derecho parlamentario⁷. Es en virtud de esta perspectiva que este libro pretende ser una fuente tanto para abogados, científicos políticos y estudiantes de ambas disciplinas, como para todos aquellos grupos y personas que interactúan con el Congreso Nacional.

La primera vez que reflexioné de forma más sistemática respecto al modo como el procedimiento legislativo combina la norma y su aplicación, fue al leer hace ya más de una década el influyente libro de Walter Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*. Publicado por primera vez en 1979, y reeditado sucesivamente desde entonces, el libro desarrolla una completa mirada al proceso legislativo en el Congreso de Estados Unidos, tomando como fuentes no solo las reglas sino que también las opiniones de los propios parlamentarios, los precedentes y otra serie de antecedentes que configuran el proceso de elaboración de la política pública. Tomo de ese libro no solo la inspiración inicial, sino que también otras ideas que están contenidas en diversos capítulos y que buscan acercar al lector con la jerga y los usos tan comunes en el Congreso Nacional.

Por último, cabe señalar que este libro se aproxima al proceso legislativo de un modo muy distinto a aquel de la ya común analogía que compara la formación de la ley con el proceso de elaboración de las salchichas. Se suele decir que Bismarck habría dicho, alguna vez, que nadie a quien le gusten las leyes o las salchichas debiera poner atención a la forma en que son hechas unas y otras⁸. El libro pretende mostrar justamente lo contrario. En estas páginas encontrarán un relato y en ocasiones críticas a prácticas e interpretaciones que se han realizado. También, ejemplos y precedentes. Todo ello a fin de contribuir a institucionalizar aquellas prácticas que son

⁷ Entre los autores chilenos el valor de la costumbre parlamentaria es reconocida entre quienes han escrito sobre Derecho Parlamentario “sea poniendo de relieve la importancia de los ‘precedentes’ cuando son uniformes (Sánchez), de las prácticas parlamentarias (Ismael Valdés) o simplemente de la costumbre (J.J. Larraín)”. ZUÑIGA (1997). 280.

⁸ Esta máxima, que también ha sido atribuida a Benjamin Disraeli y a W. Churchill, no sería de Bismarck. Según da cuenta Fred Shapiro, se le atribuyó por primera vez a él más de tres décadas después de su muerte. Y, por el contrario, en 1869 el Diario Daily Cleveland Herald cita al poeta-abogado John Godfrey Saxe planteando por primera vez la comparación. Ver WALDRON (1999). 88n.2. y SHAPIRO (2008).

comunes, pero generalmente desconocidas. Al hacerlo, el proceso crece en transparencia y en legitimidad y, al mismo tiempo, dificulta que más adelante estas reglas no escritas sean modificadas por mera conveniencia. Y es que el proceso legislativo no es solo un conjunto de reglamentaciones formales de poca importancia. Es mucho más que eso. La cita del Juez Frankfurter al iniciar este capítulo, que si bien fue escrita en el contexto de un proceso penal, es una forma sugerente de plantearlo. Respetar las reglas de procedimiento en la tramitación de la ley es también una garantía no solo de la minoría parlamentaria, sino que de todas las personas a quienes la ley puede interesar. Es eso lo que veremos a continuación.

2. ¿POR QUÉ ESTUDIAR EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY?

El proceso de formación de la ley es la unión de un conjunto de etapas y actos formales que permiten el estudio, debate, votación y aprobación de un proyecto de ley y en el que toman parte diversas autoridades, funcionarios y demás interesados, a fin de influir en el contenido y tramitación de la ley que, si es del caso, será finalmente publicada. Waldron, influyente autor contemporáneo en estas materias, prefiere una aproximación más abstracta cuando entiende el proceso legislativo como aquel en que “los representantes de la comunidad se unen para establecer solemne y explícitamente esquemas y medidas comunes que pueden sostenerse en nombre de todos, y lo hacen de una forma que abiertamente reconoce y respeta (en lugar de ocultar) las inevitables diferencias de opinión y principios entre ellos”⁹.

Su importancia ha residido tradicionalmente en la relevancia de lo que está en juego, esto es, de la ley. Desde la consolidación del Estado moderno, los parlamentos se han identificado intensamente con la función legislativa, es decir, con el mandato de dictar normas de cierta generalidad y abstracción que mandan o regulan conductas. Si bien también se constituyen, según los diversos sistemas, en órganos de gobierno, fiscalizadores o de consulta, la potestad de legislar es atribuida, en virtud del principio de separación de poderes, preferentemente a las asambleas legislativas. Y la ley que emana de éstas ha sido, con especial énfasis en los últimos dos siglos, la fuente de derecho por excelencia.

⁹ WALDRON (1992). 2.

En igual sentido, la ley también es un asunto de importancia pues limita libertades, sugiere o impone conductas y, de una u otra manera, intenta proponer una cierta moralidad pública de modo permanente. Por ello el procedimiento que la genera adquiere igual relevancia.

No resta valor al proceso legislativo la crisis que, en el Estado contemporáneo, se le atribuye al concepto clásico de ley. Ésta ha dejado de ser general y permanente, expresión de una racionalidad formal y objetiva, pasando a ser, más bien, un instrumento jurídico-técnico de expresión de políticas públicas cambiantes y dinámicas¹⁰. Ello genera que, además de la ley, el operador jurídico deba tener en consideración una serie de regulaciones cuya fuente legal muchas veces es demasiado remota. Pero esto, más que restar especial fuerza a la ley o al proceso que la genera, solo ha creado nuevos desafíos para los parlamentos. En efecto, éstos han debido adaptar sus procesos y funciones para reaccionar adecuadamente ante poderes ejecutivos poderosos, dinámicos y crecientemente exigidos por la ciudadanía. Lo dicho suele trascender el proceso de formación de la ley, pues fortalece otros roles de control y contrapeso de los parlamentos. Pero aun así, la función legislativa sigue siendo de vital importancia. Basta ver el Congreso chileno o, en general, cualquier Parlamento contemporáneo para darse cuenta que la función legislativa sigue ocupando un lugar primordial entre aquellas que ejerce normalmente. Y para hacerlo, el procedimiento legislativo es esencial.

Con esto en mente, pueden esgrimirse diversas razones para dar cuenta de la importancia del proceso de formación de la ley. Siguiendo a Bar-Siman, las agruparemos en cuatro¹¹.

La primera, vincula al proceso legislativo con los resultados que éste genera. Malas leyes son producto de procesos fallidos y, en cambio, leyes y políticas bien pensadas y estructuradas tienen su origen en un procedimiento adecuado y razonable. Así, para generar mejores políticas y regulaciones, se debe poner atención al procedimiento de formación de la ley reforzando

¹⁰ Entre otros, Cea desde hace ya décadas, viene dando cuenta de este proceso y de su efecto en los parlamentos. CEA (1985). 249 y 250. CEA (1990). 21-34.

¹¹ BAR SIMMAN (2011). 1927-1935.

los mecanismos que permiten un producto de mejor calidad. Son diversos los casos en que durante el trámite legislativo se corrigen errores o se modifican perspectivas porque durante la elaboración del anteproyecto no se tuvieron todos los elementos en consideración.

Un segundo grupo de argumentos para sostener la importancia del proceso legislativo, es la legitimidad que éste entrega a la ley. La percepción de que el proceso que dio lugar a una determinada regla fue justo aumenta la legitimidad de la misma. Hay ocasiones en que podemos incluso discrepar del contenido de la ley, sin que esta discrepancia afecte la legitimidad que percibimos en esa decisión. Ello posiblemente será así cuando el proceso que generó la regla fue razonable y adecuado. En otras palabras, cuando a pesar de no compartir el contenido de la norma simplemente entendemos que fuimos derrotados en una justa lid. Si el procedimiento, en cambio, fue opaco, la ilegitimidad del proceso solo exacerbará la crítica al contenido.

Por otra parte, el proceso de formación de la ley es relevante porque está íntimamente vinculado con el Estado de Derecho. Si en virtud de este principio es el gobierno de las leyes el que manda a todos –Estado e individuos–, también el Congreso Nacional en el ejercicio de sus atribuciones debe respetar las reglas que lo ciñen. Así, tanto las reglas que conceden atribuciones al Congreso Nacional como las reglas que regulan la conducta de los parlamentarios en el proceso de formación de la ley, son componentes esenciales del Estado de Derecho. Y cuando el procedimiento legislativo no las respeta hay, como es claro, una vulneración del Estado de Derecho.

Finalmente, las reglas del procedimiento legislativo son también relevantes para la democracia, pues ellas sirven para promover y proteger valores democráticos esenciales, tales como la deliberación, la transparencia, la participación, la justicia, la igualdad política y el principio de mayoría, entre otros. Especial atención se ha puesto desde el primer constitucionalismo a la importancia de la deliberación, pues se temía que aquellos que ejercieran el poder pudieran abusar de él y afectar los derechos de los ciudadanos. Por ello, como ha recordado la Corte Suprema de Estados Unidos, tanto la convención constituyente que dio origen a la Constitución de ese país como los debates estatales posteriores que llevaron a su ratificación, destacaron el deseo común de definir y limitar el ejercicio de las nuevas atribuciones del gobierno federal. Prueba de ello es la determinación que la legislación

emanada del Congreso fuera fruto de un proceso “paso a paso, deliberado y deliberativo”¹².

Adicionalmente, las reglas del procedimiento legislativo también tienen efectos más concretos que se relacionan con el destino o resultado final de un determinado proyecto de ley. En otras palabras, que un proyecto avance en el trámite legislativo, esto es, que llegue a ser discutido y que luego sea sometido a votación, depende también de las reglas del proceso legislativo¹³. Podría pensarse que basta tener las mayorías necesarias para que los proyectos superen las diversas etapas del trámite legislativo, pero ello no es así. En un cuerpo dinámico, como el Congreso, las mayorías a veces se agrupan de diversos modos sin seguir necesariamente el alineamiento político partidista. Además, muchas reglas procedimentales y prácticas favorecen a unos congresistas por sobre los demás, como ocurre, por ejemplo, con los parlamentarios que integran una comisión informante respecto de aquellos que no lo son.

Para el derecho constitucional el estudio del procedimiento de formación de la ley es también relevante. Ello porque ya en los primeros textos constitucionales chilenos se contemplaban normas que regulaban dicho proceso, algunas de las cuales siguen hoy vigentes. Estas normas se han ido complementando en el tiempo con disposiciones reglamentarias y, a partir de 1990, también con la LOC del Congreso. Todas ellas han regulado con mayor densidad el proceso de formación de la ley. Pero es en la Constitución donde están las bases del proceso y las instituciones fundamentales. Estas normas de rango constitucional han sido interpretadas tanto por las cámaras como por el Tribunal Constitucional, a partir de su creación en 1970. Este último ha aportado nuevas fuentes que, desde las primeras

¹² INS vs. Chandha. 462 US 919.

¹³ Gary Cox, en un influyente estudio sobre el Congreso de Estados Unidos, concluye que las reglas en el proceso de formación de la ley son importantes porque distribuyen recursos reales –por ejemplo, qué proyecto llega a la sala o qué indicación puede discutirse– cuyos efectos difícilmente pueden o quieren revertirse. Si bien gran parte del marco teórico y los ejemplos que usa el autor no se aplican al caso chileno, lo cierto es que en nuestro país también hay –según veremos– diversas reglas y prácticas legislativas que determinan qué proyectos avanzan en el trámite legislativo y cuáles no. Asimismo, estas reglas y prácticas han demostrado una sorprendente permanencia en el tiempo. Cox (2000).

sentencias, han ido interpretando las normas constitucionales y, muchas veces, disciplinando el trámite legislativo.

Y, como es evidente, el procedimiento legislativo no interesa solo a quienes estudian el derecho constitucional, sino que cualquier área del derecho. Aquellos que trabajan con la ley como una de las principales fuentes del derecho, verán en el proceso legislativo no solo un momento para influir en el debate, sino que también un espacio a estudiar para ilustrar el entendimiento e interpretación de la ley. Así como al derecho, también a la ciencia política interesa con especial énfasis el estudio del procedimiento legislativo y de sus instituciones. Esta obra se nutre de algunas investigaciones de esa área del conocimiento pero, como podrá apreciarse rápidamente, se trata de una obra jurídica que no aborda exhaustivamente el conocimiento desarrollado por los científicos políticos.

En definitiva, el estudio de las reglas y prácticas que dan forma al proceso legislativo constituye parte esencial de la labor deliberativa y representativa del Congreso Nacional. El procedimiento debe canalizar la deliberación y en ocasiones disciplinarla, a fin de realzar y potenciar la representación.

3. PRINCIPIOS DEL PROCESO LEGISLATIVO. LA PROPUESTA DE WALDRON

Pudiera pensarse que el procedimiento legislativo es un formalismo que limita y empobrece la deliberación y sus propósitos. Pero es justamente lo contrario. El respeto a formas procedimentales preconstituidas y sensatas es una garantía de cumplimiento de una serie de bienes que se aprecian como tales en una sociedad democrática. Y, en este contexto, el proceso de formación de la ley debe estar construido sobre diversos principios que permitan que, a través de él, pueda llevarse a cabo un debate justo, razonable y respetuoso que conduzca a la asamblea y, en definitiva, al Parlamento a una decisión prudente.

Waldron ha propuesto siete principios del proceso legislativo que son lo suficientemente universales para analizar nuestras reglas e interpretarlas a la luz de ellos. Al mismo tiempo, los principios que plantea se separan del contenido sustantivo de una determinada iniciativa que se discuta. De esa forma, a pesar de discrepar sobre la calidad o moralidad del mandato

de una determinada ley, podemos compartir los principios que dan forma a las reglas del debate y a la tramitación de esa iniciativa.

Para Waldron, el proceso legislativo debe fundarse sobre los siguientes siete principios¹⁴.

1. Apertura y claridad. El principio que manda legislar explícitamente, es decir, cuando se legisla sobre una determinada materia debe hacerse esto de modo claro y expreso. De esta forma, el proceso debe ser transparente, así como también lo deben ser las propuestas que se plantean para ser discutidas.

Esto no quiere decir que el proceso debe llevarse a cabo en una sala de cristal. Es evidente, como el mismo Waldron señala en otro de sus escritos, que parte importante del camino que recorre un proyecto de ley se desarrolla en pasillos, oficinas cerradas, reuniones y en otra serie de lugares donde se llevan a cabo las más variadas negociaciones y acuerdos¹⁵. Ello es así y es parte esencial de cualquier proceso, como el legislativo, que busca persuadir y consensuar.

El principio busca evitar otra cosa. Como recuerda, las leyes no solo se modifican por vía legislativa. Los jueces también hacen lo suyo al conocer y fallar casos que, si bien tienen un efecto exclusivo para las partes, muchas veces terminan constituyendo verdaderas reformas legales sin un proceso previo expreso y transparente. Es lo que ha ocurrido en nuestro país, por ejemplo, con las leyes que regulan la prestación de servicios de salud en el sector privado, cuya configuración en la última década ha estado radicada en las cortes más que en el Congreso o en la autoridad administrativa¹⁶. En el cumplimiento de este principio –es decir que las leyes se cambien de modo claro y expreso– los Congresos son los que deben abordar el desafío de modificar las reglas pues tienen ventajas y mayor legitimidad que las cortes.

¹⁴ Lo que viene está tomado en gran medida, pero no exclusivamente, de las ideas expresadas por WALDRON (2006).

¹⁵ WALDRON (2009). 338.

¹⁶ Un análisis global de las sentencias de los tribunales en materias vinculadas con las prestaciones de salud, en GARCÍA y VERDUGO (2013 A). 81-107.

2. Responsabilidad. Las reglas del proceso legislativo deben velar porque esa tarea se haga responsablemente, esto es, con un deber de cuidado mínimo, dada la importancia de la ley y de las libertades e intereses comprometidos. Sin duda este es también un deber que involucra directamente a quienes participan en el procedimiento. Son ellos responsables de buscar soluciones adecuadas que justifiquen la modificación legal que se realiza. También manda que se tenga en consideración los efectos de las decisiones en las personas y, en general, en la sociedad.

Muchas de las reglas que se analizarán buscan resguardar este principio. La necesidad de un informe de comisión previo a la aprobación de un proyecto en la sala, es una forma de velar por un análisis responsable de la norma. En el mismo sentido pueden entenderse los aportes que durante el trámite legislativo y, especialmente, en las audiencias hacen interesados y, en general, la sociedad civil. Igualmente, el trabajo de instituciones y funcionarios dentro del Congreso Nacional. Todo ello, en definitiva, vela por el cumplimiento de este deber.

3. El principio de representación. En virtud de este principio, el proceso legislativo debe llevarse a cabo en un foro que permita representar y expresar las diversas opiniones e intereses de quienes constituyen la comunidad política. No quiere esto decir que los representantes sean mandatarios o embajadores de sus representados sino que, lo relevante, es que esos intereses puedan ser ponderados al momento de la deliberación¹⁷. En razón de este principio, como lo explica el mismo autor, si una persona pregunta por qué debe obedecer una ley respecto a la cual discrepa, la respuesta sería que su opinión fue férreamente defendida y expresada durante el proceso, que fue además justo y limpio.

4. Lealtad y buena fe. Un cuarto principio manda respetar el desacuerdo inherente en estas asambleas y mantener una oposición leal. Bajo este principio queda relegada la trampa o el juego sucio. También la consideración del otro como un enemigo o como una amenaza. No se trata simplemente de respetar su libertad de expresión, sino que también de permitir la orga-

¹⁷ Waldron analiza el concepto de representación y la democracia representativa, en WALDRON (2009).

nización de la minoría y reconocerle adecuados derechos para expresarse en el contexto del trámite legislativo.

Este principio inspira especialmente prácticas propias del procedimiento de formación de la ley y no necesariamente reglas positivas. En el trámite legislativo, tanto en las salas como en las comisiones, es común apreciar reglas no escritas que nacen del respeto mutuo y el reconocimiento a la labor del parlamentario. Ellas se fundan en la buena fe y en un cierto espíritu de colaborar, a pesar de las discrepancias existentes.

5. La deliberación. Waldron, quien lo llama el principio de la deliberación y del deber de reaccionar a esa deliberación, ha puesto en sus diversas obras especial fuerza en la deliberación como sustento del sistema democrático. Por eso no puede faltar entre los principios del proceso legislativo. Pero a ello le agrega la importancia de tener un espíritu abierto a los argumentos y consideraciones esgrimidos durante el trámite. Aconseja que haya una cierta disponibilidad a ser persuadido, a abandonar las posiciones antiguas o, al menos, reflexionar respecto a ellas. Junto con eso, también considera valioso reaccionar y entrar en diálogo. No quiere decir esto renunciar a principios sostenidos largamente sino que, más bien, abrirse a consolidar, matizar o simplemente cambiar aquello que nos inspiraba.

Cuando se reflexiona sobre este principio es imposible dejar de recordar la clásica imagen que, de un tiempo a esta parte, suele asociarse con el Congreso Nacional: salas vacías y congresistas distraídos. Si bien veremos que esta imagen es demasiado simple como para formar un juicio, lo cierto es que en ocasiones se aprecia escasa deliberación en el análisis de lo discutido en el Parlamento. Contra la deliberación profunda juega un sinnúmero de factores e incentivos indudables: el escaso tiempo, la complejidad de los temas, la política del día a día, las exigencias de los electores y de la prensa, etc. Pero si entendemos el espacio legislativo como un lugar de deliberación política y ciudadana y no tanto como un lugar de debate jurídico o técnico, podemos configurar de mejor forma el principio a que se refiere Waldron.

En otras palabras, difícilmente la deliberación legislativa será como aquella que se tiene en una universidad o en un congreso académico. Por el contrario, cada vez más los parlamentos son instancias de reacción intuitiva

a políticas y regulaciones diseñadas por expertos. Así, la caracterización de los congresistas como “generalistas” y no como “expertos” debe ser vista como una fortaleza. Se trata, como lo ha planteado un autor, de un conjunto de individuos que tienen vínculos más intensos que lo habitual con el día a día de la ciudadanía, que deben ser “convencidos” por aquellos expertos que proponen nuevas regulaciones. De esta forma, el proceso se transforma es un buen lugar tanto para ser convencido como para que el congresista ponga a prueba al experto¹⁸.

En la medida que los congresos asuman esta posición podrán responder de mejor forma a los nuevos desafíos –por ejemplo, con sistemas de asesoría especializada– y la opinión pública podrá ponderar mejor ese rol.

6. La importancia de las formas. El principio de la formalidad incluye un debate estructurado y enfocado en los textos que se debaten. Si bien este podría percibirse como una desventaja, es un principio fundamental. El proceso legislativo no es una cuestión informal, que ocurre sin someterse a reglas, formas y procedimientos prestablecidos. Por el contrario, y como este libro dejará de manifiesto, hay una infinidad de reglas formales e informales que moldean el avance de los proyectos de ley. Y ello es correcto. Fácilmente puede decirse que, dado el nivel de diversidad de los integrantes de cualquier Congreso, lo único que los une es el entendimiento que solo siguiendo las reglas prestablecidas se alcanzan los acuerdos y se zanján los desacuerdos.

La relevancia de un debate formalmente estructurado es un principio que también puede encontrarse en nuestro sistema. El que sea la Constitución la que acoja las principales instituciones del proceso legislativo ya es una muestra. Pero también lo son las diversas reglas contenidas en los reglamentos de ambas cámaras. La prueba más clara del respeto a las formas es la unanimidad que se exige en diversas disposiciones para dejar sin efecto una norma reglamentaria en un caso específico. Basta un voto en contrario para que la medida propuesta no pueda adoptarse¹⁹. Si bastara la simple

mayoría, la minoría se vería permanentemente sorprendida sin opción real de participar en el debate y planificar sus actuaciones. Cuando las formas y etapas se respetan, la minoría y todos los interesados pueden ser parte de esa instancia e influir, en la medida de sus fuerzas, en ella.

7. El principio de igualdad política. Si bien trasciende al procedimiento legislativo, es vital también en él. La igualdad política es un ideal en una sociedad democrática que tiene su reflejo en el proceso legislativo. Ello se expresa en que todos los miembros tienen derechos, privilegios y obligaciones comunes a las funciones que ejercen. También significa que la regla decisoria sea neutral respecto al resultado, de forma que el voto de cada cual pese lo mismo.

La igualdad política no debe conducir automáticamente a la conclusión que todas las decisiones legislativas se deben zanjar por la mayoría de votos. Como veremos, hay quórum especiales para modificar la Constitución, para ratificar nombramientos y para aprobar leyes que tienen justificación, según el caso. Lo relevante es que el conjunto de todas las medidas y procesos tiendan a garantizar la igualdad política tanto de quien representa como de quien es representado.

Los principios que propone Waldron, y que han sido estudiados en estas páginas, no desarrollan reglas posibles de ser positivizadas. Son más bien puntos de partida que sirven para la interpretación y el análisis de las reglas vigentes. También permiten valorar y juzgar el procedimiento y el debate que se desarrolla en una asamblea legislativa. Son, en otras palabras, una forma de determinar cuándo se ha legislado con integridad y cuándo ha faltado ésta en nuestro comportamiento²⁰. Todo ello con miras a fortalecer un principio aún más profundo, como es la legitimidad de la acción de la autoridad.

¹⁸ BARBER (2001), 85.

¹⁹ El caso más claro es que tanto en el Senado como en la Cámara, solo la unanimidad de los Comités puede suspender la aplicación del reglamento para un caso concreto. RCD 23. RS 17.

²⁰ WALDRON (2003-2004). 376.

CAPÍTULO II

EL CONGRESO NACIONAL

Como han señalado nuestros textos constitucionales desde el año 1822, el Congreso Nacional se compone de dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren en la formación de las leyes en conformidad a la Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece. Esto nos lleva a debatir, brevemente, sobre el sistema bicameral. Luego el capítulo se enfoca en algunos temas relevantes en torno al Congreso Nacional como son el balance de fuerzas con el Poder Ejecutivo, su integración, sede y su imagen ante la opinión pública. Finalmente, se aborda el rol de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la asesoría legislativa en general.

1. SISTEMA BICAMERAL

En Chile la discusión en torno al bicameralismo no ha sido particularmente álgida. De hecho, como se dijo, ya la Constitución de 1822 estableció un Congreso Bicameral y, desde esa fecha, las constituciones siguientes han contemplado la existencia de un Congreso de dos cámaras²¹.

Con todo el tema siempre es objeto de debate académico. Si bien no es materia de este libro estudiar las virtudes del sistema bicameral, se plantearán algunas ideas al respecto.

²¹ CARRASCO (2002). 58.

1.1. ¿Por qué un sistema bicameral?

Heller y Branduse sostienen que si bien el bicameralismo ha sido visto por sus defensores históricos (Montesquieu o El Federalista, por ejemplo) como la solución de muchos problemas, otros lo han criticado, pues es redundante ante un régimen unicameral bien diseñado. La gran dificultad de la discusión es que si bien el bicameralismo está bastante extendido en la gran mayoría de las democracias desarrolladas del mundo, “sus efectos son difíciles de medir, y en caso de existir, es muy probable que sean triviales”²². En condiciones estables, señalan, el bicameralismo proveera más, pero nunca menos representación que el unicameralismo. La cámara alta por ejemplo se puede usar para dar un rol especial a actores que no serían capaces de perdurar en un proceso eleccionario. Antiguamente ello se aplicaba para los así llamados “sabios”, y hoy podría aplicarse para reflejar de mejor forma la representación territorial. En otras palabras, inyectar los intereses regionales al sistema político.

Desde una perspectiva del análisis económico del derecho, la visión es más proclive al bicameralismo²³. Uno de los aportes más relevantes de la importante obra El Cálculo del Consenso²⁴, fue su apoyo explícito a un modelo bicameral para la conformación de una legislatura. Este análisis nos lleva a la teoría de las “coaliciones mínimas ganadoras”²⁵, de Ricker, quien sostiene que, en teoría, la coalición más estable en un cuerpo legislativo estará compuesta por una mayoría levemente superior al cincuenta por ciento (mayoría simple). Una coalición de mayor tamaño intentará eliminar el “exceso de mayoría” con el objeto de incrementar los pagos per cápita a los miembros de la coalición.

Buchanan y Tullock, sin embargo, ofrecen un análisis un tanto más problemático respecto del tamaño efectivo de una coalición ganadora (gobernante). Los autores demuestran que con una regla de mayoría simple

en una legislatura unicameral, un cuarto del electorado puede formar una coalición electoral efectiva.

En efecto, considere un cuerpo legislativo donde cada congresista representa un distrito geográfico. Por simplicidad, asumamos que existen 100 distritos de aproximadamente el mismo tamaño y población, cada uno con un solo representante. Buchanan y Tullock demostraron que debido a que una mayoría simple de legisladores pueden controlar la mayoría de los resultados en el Congreso y porque una mayoría simple de electores en los distritos de los congresistas son quienes controlan el que sean electos, el resultado final es que con un 26% (el producto de un medio de los legisladores por un medio de los electores de estos) del electorado de un cuerpo unicameral se forma una coalición electoral que controle el proceso legislativo.

El análisis de Buchanan y Tullock respecto del bicameralismo, descansa sobre la base de los beneficios asociados con aumentar el cálculo efectivo del consenso entre los electores que tienen el poder de controlar la dirección de la legislación en una legislatura unicameral. Si en cambio tenemos una legislatura bicameral, y cada cámara responde a mapas geográficos diseñados de manera diferente, luego el efecto es aumentar el tamaño de la coalición electoral ganadora potencial desde poco más de un cuarto a poco más de 7/16, o casi la mitad²⁶. Para alcanzar el mismo nivel de consenso usando una legislatura unicameral, se necesitaría reemplazar la regla de la mayoría simple con una regla supermayoritaria de 7/8. La dificultad de usar una regla como esta para descabezar a una coalición electoral ganadora tan pequeña consiste en que la regla alternativa permitiría que 1/16 del electorado tuviera un poder de veto efectivo sobre la legislación propuesta. En efecto, el bicameralismo aumenta el consenso a poco más de la mitad sin entregar un poder de veto a una pequeña minoría del electorado.

Para Levmore, una mejor explicación para el bicameralismo se encuentra en que aumenta el tamaño de la coalición electoral gobernante, mientras permite a su vez lo que él denomina “ganadores Condorcet fuertes”²⁷,

²² HELLER y BRANDUSE (2014). 333.

²³ Los párrafos que siguen están tomados de GARCÍA y SOTO (2009).

²⁴ BUCHANAN y TULLOCK (1962).

²⁵ RICKER (1962).

²⁶ BUCHANAN y TULLOCK (1962), 242-244.

²⁷ LEVMORE (1992).

refiriéndose a aquella propuesta que prevalecerá en cada cámara en un determinado tópico. Adicionalmente, el autor sugiere que el bicameralismo aumenta los costos a los controladores de agenda en cada cámara, dado que para que se apruebe cualquier proyecto de ley, debe ser aprobado por ambas cámaras con el mismo texto. Finalmente, para el mismo autor resolver el problema del consenso en una legislatura unicameral requeriría establecer una regla de supermayoría. El criterio de Condorcet está basado en una norma mayoritaria, y así la dificultad con una regla de votación supermayoritaria es que hace más complicada la habilidad de la legislatura para asegurar ganadores Condorcet fuertes –aquellos que sobreviven en ambas cámaras– en el proceso legislativo.

También se argumenta que el bicameralismo fortalece el debate legislativo al haber un doble examen por órganos distintos y que, por lo mismo, aumenta el costo de influencia de los grupos de interés. Asimismo, el sistema bicameral concede mayor estabilidad en la orientación política general, en especial cuando son dos cámaras con similares funciones, pero elegidas en momentos y con criterios diversos²⁸.

1.2. Discusión en Chile

La discusión respecto si nuestro país debe tener una asamblea unicameral o bicameral ha sido abordada tanto por la academia como por la clase política.

Con motivo de la Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno que inició sus funciones el año 2008, muchos diputados se pronunciaron a favor de un sistema unicameral. Así, por ejemplo, el Diputado Auth se mostró favorable porque en nuestro país las dos cámaras tenían funciones muy similares²⁹. También se ha dicho que un Parlamento unicameral permite un trámite más rápido y eficiente de las leyes³⁰. Y, desde una mirada más aplicada, el Senador Camilo Escalona señaló que “la naturaleza bicameral

del Congreso juega una mala pasada, porque la autoridad se predispone a abrir el debate de fondo en el segundo trámite”³¹.

Pero también se escuchan voces críticas al unicameralismo en la clase política. El ex Presidente Patricio Aylwin, al exponer en la Comisión Especial señalada, afirmó que un sistema bicameral “permite una democracia participativa con más posibilidad de conjugar visiones distintas, lo que, muchas veces, enriquece los proyectos”³². El ex Presidente Frei Ruiz-Tagle también se manifestó favorable a un Congreso Bicameral en la misma ocasión. Entre los diputados, el Presidente de esa Cámara, Edmundo Eluchans, opinó que un sistema unicameral no se adecuaba con nuestra historia constitucional, y que la existencia de dos cámaras fortalece los procesos de fiscalización y el sistema de contrapesos. Lo mismo sostuvo, en otra oportunidad, el Senador Ignacio Walker, quien afirmó que “cuando hay dos cámaras hay más pesos y contrapesos que cuando hay una Cámara” agregando también que “el sistema bicameral en Chile que existe desde 1830 es parte del paisaje y la cultura política”³³.

La academia también ha tomado parte en la discusión.

Entre quienes proponen un sistema unicameral, Fernando Muñoz plantea que, desde la perspectiva de la eficacia legislativa, es preferible un sistema unicameral. Agrega que, lo contrario, además de disminuir la eficiencia genera enfrentamientos entre las cámaras que terminan favoreciendo al Poder Ejecutivo, debilitando entonces al Legislativo³⁴.

Diego Pardo elabora una crítica desde la perspectiva de la representación. Su argumento sostiene que el sistema bicameral no logra aumentar realmente la representatividad de intereses que existen en la sociedad, y que la fórmula de representación territorial sobre la que se construye, en parte,

²⁸ BOBBIO *et al* (1997). 138-144.

²⁹ Informe de la Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno. 2009.

³⁰ Aldo Cornejo, en *El Mercurio* 25.08.14, sostuvo que “el trámite de las leyes duraría bastante menos de lo que dura hoy teniendo una sola cámara”.

³¹ IGNACIO WALKER. *El Mercurio* 25.08.14.

³² MUÑOZ (2009).

el Senado es una forma estrecha de ver la representación democrática. Por eso propone un sistema unicameral que no perderá representatividad, pero ganará en eficiencia y calidad³⁵.

Como contrapartida, diversos autores se han expresado a favor de un sistema de dos cámaras, con argumentos que suscribo. Frente a las críticas que se hacen a la inefficiencia de los sistemas bicamerales, Silva Bascuñán, sostiene que la existencia de dos cámaras “posibilita una doble reflexión que hace más consistente la deliberación y permite esperar así el acuerdo sobre preceptos legales mejor basados en la observación del momento colectivo y más aptos para encauzar con eficacia el futuro del grupo”. Concluye, frente al argumento que cuestiona el sistema por retardar la dictación de las leyes, que “lo que piden de ordinario los pueblos no son reglas apresuradamente dictadas sino sólidamente estudiadas”³⁶.

En un sentido similar, se ha argumentado también que tradicionalmente una de las cámaras asume una posición revisora y “de enfriamiento político, de reflexión y acuerdos”³⁷. Ruiz-Tagle es especialmente enfático en conceder ese rol, en nuestra historia, al Senado, cuando dice que en él se da la gran negociación política. El mismo autor advierte que “suprimirlo llevaría a un ocultamiento de esa negociación a otro lugar que no necesariamente sería la Cámara única”³⁸.

Desde la perspectiva de la representación, también se ha sostenido que ésta se ve fortalecida con un Parlamento bicameral. Fermanois, en una completa investigación comparada, da cuenta de la extendida presencia de sistemas bicamerales por la representación territorial a que da lugar y porque con ella se avanza en modelos de descentralización. Muestra que incluso estados unitarios han optado por cámaras de representación territorial para reconocer una cierta descentralización geográfica o para motivarla³⁹.

³⁵ PARDO (2010).

³⁶ SILVA BASCUÑÁN (1997). 473-474.

³⁷ FERMANOIS (1997). 292.

³⁸ Informe de la Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno, p. 72. Ver también RUIZ-TAGLE (2012).

³⁹ FERMANOIS (1997). 287.

Finalmente, también la existencia de dos cámaras permite contrapesar de mejor forma al Ejecutivo. Mientras una fiscaliza, la otra participa en diversos nombramientos y en otras instancias institucionales de rendición de cuentas⁴⁰.

Todas estas argumentaciones se suman a la fuerza de los hechos en nuestra historia constitucional. Desde las primeras constituciones Chile ha contado con una legislatura bicameral, lo que exige que quienes argumenten en contrario sean especialmente convincentes en su planteamiento. Sin embargo, la crítica que se puede efectuar a este arreglo institucional es generalmente abstracta y teórica. ¿Cómo medir el aporte al trámite legislativo de la segunda cámara? ¿Cómo valorar cuán representado se siente un ciudadano en un senador? ¿Cuán relevante ha sido para los acuerdos políticos la posibilidad de debatir los temas en el Senado y no exclusivamente en la Cámara de Diputados?

En definitiva, el sistema bicameral es, en nuestro país, parte integral de la forma de hacer política, de representar y de administrar el poder. Por ello, eliminar una de las cámaras afectaría, en un grado difícil de predecir, el proceso político y la representación, cuestión que hace desaconsejable una reforma si ésta no se construye sobre bases sólidas y compartidas.

2. LA RELACIÓN ENTRE EL CONGRESO NACIONAL Y EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA⁴¹

2.1. Introducción

Diversos estudios desde distintas aproximaciones han profundizado en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco vigente. En su mayoría, concluyen que el predominio del Presidente es excesivo y que el poder del Congreso se ha visto reducido en su expresión en el proceso de formación de la ley de modo severo. La mayor de las veces este debate no se queda exclusivamente en las atribuciones de las cámaras o en las reglas procesales de la tramitación de la ley, y se reconduce más globalmente hacia el régimen de gobierno que Chile debiera consagrar.

⁴⁰ La relación del Senado con el Banco Central es una muestra de vinculación institucional al margen de la fiscalización. Ver SOTO VELASCO (2010).

⁴¹ Este numeral corresponde, en lo sustancial, al contenido en mi tesis doctoral, aún inédita.

Visto desde una perspectiva comparada y en abstracto, desde la ciencia política se ha calificado el sistema presidencial chileno como uno de los más poderosos del mundo. Shugart y Carey, el año 1992, evalúan las atribuciones legislativas y no legislativas de 35 países y ubican el sistema presidencial chileno, tras las reformas de 1989, como el segundo más poderoso detrás de Paraguay⁴². Samuels y Shugart, años después, lo ubican tercero entre 26 países⁴³. Si la comparación se hace exclusivamente con Latinoamérica, el presidencialismo chileno ha sido calificado indistintamente como el más poderoso de la región⁴⁴ o también como el segundo⁴⁵, el tercero⁴⁶ o el cuarto⁴⁷, según las diversas herramientas de análisis que se utilicen⁴⁸. Lo relevante para estas líneas no es el lugar en que se ubique ni el análisis de las diversas metodologías, sino que la coincidencia que muestran estos estudios en cuanto a que el presidencialismo chileno es, en términos comparativos, uno de los más poderosos de la región y del mundo.

Lo anterior es compartido por académicos y actores políticos nacionales que suelen debatir el equilibrio existente no solo al momento de referirse al régimen de gobierno, sino que también en el contexto de las atribuciones colegisladoras del Presidente de la República.

2.2. Críticas a la distribución de potestades legislativas

En lo que respecta a estas últimas, cabe señalar que las potestades legislativas que detenta el Primer Mandatario son vastas. Todas ellas, urgencias, vetos, iniciativa exclusiva, entre otras, serán analizadas en estas páginas.

⁴² SHUGART Y CAREY (1992). 148-158.

⁴³ SAMUELS Y SHUGART (2003).

⁴⁴ SHUGART Y MAINWARING (1997).

⁴⁵ SHUGART Y HAGGARD (2001).

⁴⁶ TSEBELIS Y ALEMÁN (2005).

⁴⁷ NEGRETTO (2008).

⁴⁸ FERRARO (2008) presenta un resumen de estos estudios, además de un buen análisis de los vínculos e influencia parlamentaria en la burocracia. Como contrapartida, Zovatto y Orozco también hacen un estudio comparado ubicando a Chile entre los presidencialismos puros reconociendo genéricamente un cierto equilibrio entre el Presidente y el Congreso. Ver ZOVATTO Y OROZCO (2008). 21.

Por ahora, y sin entrar en el detalle de cada una, conviene analizar la posición de algunos constitucionalistas al respecto.

José Luis Cea, ya hace décadas advirtió la declinación de los parlamentos y el fortalecimiento de los ejecutivos con sus anexos tecnocráticos. Ello tanto por la crisis del concepto clásico de la ley, a que ya hemos hecho referencia, como por los nuevos requerimientos del Estado contemporáneo⁴⁹. Más tarde, y analizando ahora la Carta Fundamental, sostiene que nunca antes una Constitución en Chile había dado al Presidente de la República, al menos formalmente, tal grado de hegemonía⁵⁰. Tal potestad se expresa, entre otras, en las facultades colegisladoras, en la supresión de la autonomía financiera del Congreso y en las atribuciones extraordinarias con las que puede contar el Presidente⁵¹. Todo ello ha conducido a una sostenida declinación del Congreso Nacional que ha afectado su capacidad de órgano de representación⁵².

Pablo Ruiz-Tagle camina en la misma línea cuando, tras calificar el sistema chileno como un modelo autocrático neopresidencialista, sostiene que uno de los principales problemas de la Constitución de 1980 es el excesivo poder del Presidente en materia legislativa. Propone como solución algunas reformas constitucionales para equilibrar los poderes, como la modificación de las urgencias, la eliminación de los mensajes presidenciales y de las facultades de voto del Presidente, entre otras⁵³.

Silva Bascuñán es igualmente crítico de las atribuciones colegisladoras del Presidente. Señala que éstas lo ubican “en una posición de primacía tan relevante en la función normativa que, si no puede llegar a imponer el

⁴⁹ CEA (1985). 249. Lo mismo en CEA (1990). 28.

⁵⁰ CEA (2008). 84.

⁵¹ CEA (2008). 101.

⁵² CEA (2013 B). 255.

⁵³ CRISTI Y RUIZ-TAGLE (2006). 199 y 215. Ver también RUIZ-TAGLE (2012). 233. Dice: “el panorama constitucional a nivel de gobierno central se caracteriza por el refuerzo progresivo de las atribuciones económicas, administrativas y legislativas del presidencialismo, salvo por las recientes atribuciones de carácter político que se le han otorgado al Congreso, y una creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos autónomos”.

contenido de toda materia de ley, resulta muy difícil que precepto alguno pueda en definitiva promulgarse sin, por lo menos, su implícita aceptación”⁵⁴.

Por último, Arturo Valenzuela, desde la ciencia política, considera que esta disminución de potestades legislativas le ha quitado al Congreso su rol histórico. Antes del golpe militar, nos dice, el Congreso chileno “fue uno de los congresos más poderosos de América Latina (...) constituyéndose en una arena vital en el proceso de toma de decisiones y una arena clave para la estructuración y consolidación del sistema de partidos políticos”⁵⁵. Hoy, ello no sería así.

Y así como estos, otros autores, tanto desde la perspectiva del derecho constitucional⁵⁶ como desde la ciencia política⁵⁷, hacen similares diagnósticos críticos de la distribución de fuerzas legislativas en el arreglo institucional vigente.

Lo anterior no varió sustancialmente con la Reforma Constitucional de 2005. Si bien se introdujeron cambios que “atenúan el presidencialismo de un Ejecutivo vigorizado”⁵⁸, lo cierto es que las reformas abordan solo aspectos puntuales de la distribución de fuerzas en el ámbito legislativo concentrándose, en lo que a relaciones Presidente-Congreso se refieren, a aspectos más vinculados con las potestades fiscalizadoras⁵⁹.

2.3. Críticas en el contexto del debate sobre el régimen de Gobierno

En el contexto de la discusión en torno al régimen de gobierno, el debate no ha sido distinto, ratificando el desequilibrio en favor del Presidente.

⁵⁴ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 202.

⁵⁵ VALENZUELA (2012), p. 33.

⁵⁶ GARCÍA (2014). Ríos (2013).

⁵⁷ DÍAZ (1999). GODOY (2003).

⁵⁸ CUMPLIDO (2005). 123.

⁵⁹ En lo legislativo, la capacidad de intervención del Congreso aumenta, entre otras cosas, en la tramitación de los tratados internacionales e, indirectamente, con las modificaciones procedimentales a la tramitación de las reformas constitucionales. CARMONA (2006).

En las últimas décadas pueden encontrarse tres momentos en que la discusión en torno al régimen de gobierno estuvo especialmente presente. El primero fue a propósito de la propuesta del Grupo de los 24, que reunió al mismo número de personalidades opositoras a la Constitución aprobada en 1980⁶⁰. En su informe denuncian el surgimiento de un “cesarismo presidencial” que aumenta considerablemente las facultades presidenciales, reduce el control del Congreso y limita sus facultades legislativas⁶¹. Por ello es que proponen “considerar una alternativa semipresidencial con una separación de funciones entre el Jefe de Estado (el Presidente) y el gobierno (Primer Ministro y ministros)”⁶², idea a la que dan cuerpo –en junio de 1988– con una propuesta de 101 artículos. Sin embargo, y como consigna Rivadeneira, esta propuesta no tuvo efectos⁶³.

El segundo momento fue a inicios de la década de los noventa. Una vez recuperada la democracia, se retomó el debate en torno al régimen de gobierno tanto a nivel académico como político. Autoridades de diversos partidos coincidieron en la necesidad de introducir reformas que matizaran el régimen presidencial⁶⁴. También, en la Cámara de Diputados se conformó una Comisión Especial de Estudio del Régimen Político que analizó por cerca de un año el asunto. Finalmente, si bien la comisión no propone un determinado régimen, sí llega a ciertas conclusiones que bogan por la modificación del sistema presidencial por otro más equilibrado y con ciertas características parlamentaristas⁶⁵.

A este primer consenso de las fuerzas políticas, se sumó también un consenso académico en torno a la necesidad de aprovechar la transición

⁶⁰ Sobre el Grupo de los 24 puede verse QUINZIO (2002).

⁶¹ El Grupo de los 24 y el Reencuentro con la Democracia, p. 4.

⁶² Ídem, p. 5.

⁶³ RIVADENEIRA (2004). Cap. 5.3.1.

⁶⁴ Rivadeneira consigna opiniones favorables a una reforma de Ignacio Walker, Andrés Allamand (entonces Secretario General de RN), Gutenberg Martínez (de la Democracia Cristiana) y Jorge Schaulsohn (del Partido por la Democracia).

⁶⁵ COMISIÓN ESPECIAL CÁMARA DE DIPUTADOS (1992).

para modificar el régimen de gobierno⁶⁶. Todo esto fue fundamento de la propuesta que hizo la Comisión Especial para que se conformara una nueva comisión, pero esta vez conformada tanto por diputados como por senadores, a fin de estudiar diversas propuestas y llegar a sus propias conclusiones y proposiciones sobre el régimen político que debía tener Chile. Sin embargo, finalmente, esta comisión nunca llegó a conformarse y el asunto dejó de tener prioridad⁶⁷.

El tercer momento fue durante el año 2009. La Cámara de Diputados volvió a conformar una Comisión Especial de Estudios del Sistema Político Chileno a la que concurrieron autoridades y académicos. Como en la anterior, diversos expositores, el Informe de la Comisión⁶⁸ y el debate posterior en la Sala de la Cámara de Diputados promovieron la modificación del régimen presidencial. Coincidentemente con la elección presidencial de ese año, diversos candidatos plantearon modificaciones constitucionales vinculadas con el régimen político. Sin embargo, ello tampoco prosperó.

En definitiva, en diversos momentos y contextos, se aprecia que existe una importante percepción de desequilibrio entre los poderes del Presidente

⁶⁶ Ello, como narra Sofía Correa, fruto de diversos encuentros académicos organizados en conjunto por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, el Centro de Estudios Públicos y FLACSO. Ver CORREA (2011). Ver también ARRIAGADA y GODOY (1992).

⁶⁷ Rivadeneira sostiene que ello se debió a que muchos de los antiguos promotores de sistemas parlamentarios empezaron a ocupar cargos en el Gobierno de Patricio Aylwin, por lo que “una vez más, quienes se mostraban como acérrimos defensores de los fueros del Parlamento mientras eran sus miembros o integraban la oposición al Gobierno de turno, se transformaban, elección mediante, en tenaces tutores del presidencialismo cuando accedían al Poder Ejecutivo, desecharlo tal vez por décadas la oportunidad de haber hecho un esfuerzo serio para lograr una reforma profunda de nuestro sistema político”. RIVADENEIRA (2004).

⁶⁸ Informe de la Comisión Especial de Estudios del Sistema Político Chileno, 28 de septiembre de 2009. El Informe de la Comisión consigna los aspectos sustanciales de las exposiciones de los invitados y discutió –sin pronunciarse en todos los casos– sobre la compatibilidad de los cargos de parlamentarios con los de ministro de Estado, el reforzamiento de la figura del ministro coordinador, reforma al sistema electoral, estatuto de los partidos políticos, elección directa de consejeros regionales, fortalecimiento del servicio civil, perfeccionamiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y la asesoría parlamentaria, iniciativa popular y procedimiento legislativo, la existencia de un sistema unicameral o bicameral, la necesidad de una asamblea constituyente, la modificación del mandato presidencial y la duración del período presidencial.

de la República y aquellos que detenta el Congreso Nacional. Con todo, es imprescindible matizar esta opinión común. De lo contrario, ¿qué sentido tendría estudiar el proceso de formación de la ley si finalmente el Congreso está simplemente sometido a la decisión del Presidente?

Y es que, como veremos, diversas instituciones informales han tendido a equilibrar en alguna medida las relaciones entre el Presidente y el Congreso, de forma tal que no es correcto afirmar que éste no tenga influencia en el proceso legislativo y político. En otras palabras, el Congreso Nacional sí ha sido el lugar de los grandes acuerdos y negociaciones políticas de las últimas décadas, y el procedimiento legislativo, como veremos, no solo no ha sido obstáculo, sino que ha contribuido a ello.

2.4. *Instituciones informales y equilibrio*

Las instituciones informales han sido objeto de estudio principalmente por la ciencia política⁶⁹. Son éstas “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y exigidas fuera de los canales consagrados oficialmente”⁷⁰. Para Helmke y Levitsky, las instituciones informales coexisten con las instituciones formales y pueden complementarlas, sustituirlas, competirles o acomodarse a ellas. Presentan características que las diferencian de los comportamientos regulares⁷¹, de otras organizaciones informales⁷² o de lo que podemos denominar la “cultura

⁶⁹ Respecto al estudio de las reglas informales en Latinoamérica, se ha considerado que la investigación de O’DONNELL (1996) constituye el punto de partida.

⁷⁰ HELMKE y LEVITSKY (2006). 5.

⁷¹ “Para ser considerada una institución informal, un comportamiento regular debe responder a una regla o guía establecida, cuya violación genera algún tipo de sanción externa”. Así, continúan, sacarse el sombrero al entrar a una iglesia es una institución informal, pero no lo es sacarse el abrigo al entrar a un restaurante. En este último caso, quedarse con el abrigo puesto puede ser incómodo, pero no gatilla una desaprobación o sanción. HELMKE y LEVITSKY (2006). 6 y 7.

⁷² Los autores, citando a Douglas North, consideran imprescindible separar las reglas, de los actores o jugadores. “Así como organizaciones formales (como partidos políticos o sindicatos) pueden distinguirse de reglas formales, las organizaciones informales (como clanes o mafias) deben distinguirse de instituciones informales”. HELMKE y LEVITSKY (2006). 7.

política”⁷³. Y si bien ellas pueden erosionar las instituciones democráticas y afectar la representación o la gobernabilidad, también pueden generar efectos positivos y fortalecer la calidad de la democracia. Las formas en que se originan son diversas, así como también lo son el modo como se modifican. En definitiva, concluyen, son reglas tan importantes como las formales para estructurar las reglas del juego en una democracia⁷⁴.

Desde esta perspectiva, un análisis del equilibrio en la distribución de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional no estaría completo si no se pone atención a las reglas informales que también están presentes en la relación regular entre ambas ramas⁷⁵.

Siavelis, analizando el caso chileno, sostiene que las instituciones informales presentes en el proceso político chileno se acomodan con las formales y no las reemplazan ni les compiten. De esta forma, y a fin de no dejar sin efecto la regla formal, la élite dirigente ha adecuado el contexto relativamente inflexible generando así resultados muy distintos a los que podría esperarse del marco institucional formal⁷⁶. Ello se expresa en diversas instituciones que influyen y operan en el proceso de formación de la ley matizando el desequilibrio que, en abstracto, presenta el poder del Presidente. Por eso es que llama la atención respecto a que “contrario a lo que pudiera esperarse, dado el grado de poderes presidenciales en Chile, los cuatro presidentes de la Concertación han sido prudentes. Esto no deja de ser intrigante en una época donde la democracia delegativa es la norma en países con presidencias formalmente mucho más débiles que la chilena”⁷⁷.

⁷³ Señalan que las instituciones informales deben ser entendidas en un sentido acotado, definiéndolas en términos de expectativas compartidas más que en términos de valores compartidos. HELMKE y LEVITSKY (2006). 7.

⁷⁴ HELMKE y LEVITSKY (2006). 8-13 y 19-25.

⁷⁵ Un interesante análisis de las prácticas que matizaron el presidencialismo bajo la Constitución de 1925, en MELÉNDEZ (2010). El autor distingue entre las prácticas partidistas clásicas, las prácticas partidistas unificadoras del Congreso Nacional y del Presidente de la República, y las prácticas partidistas proclives al Congreso Nacional. Todas ellas “habrían resultado factores claves para morigerar con gran éxito las fuertes prerrogativas presidenciales, hasta mediados del siglo XX chileno”.

⁷⁶ SIAVELIS (2006). 36.

⁷⁷ SIAVELIS (2014). 29.

El mismo autor identifica, entre estas instituciones informales, las reuniones entre representantes del Gobierno y diversos congresistas a fin de discutir qué proyectos son necesarios y debieran ser incorporados en el programa del Ejecutivo. Igualmente, al inicio del período de sesiones, autoridades de Gobierno se reúnen con los parlamentarios a fin de decidir las prioridades legislativas del año. Posteriormente, representantes de los ministros y los congresistas que forman parte de las diversas comisiones mantienen reuniones periódicas a fin de discutir aspectos de los diversos proyectos de ley que están en tramitación. También los diversos Presidentes de la República, consigna Siavelis, participan en ocasiones de estas reuniones a fin de definir la agenda legislativa de la semana⁷⁸.

Las páginas que vienen contienen numerosas prácticas que matizan el teórico poder que la norma le concede al Presidente de la República. Ello tanto en el uso de las urgencias y del veto, como en las materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

Mi experiencia, aunque obviamente no es concluyente, también matiza el supuesto poder del Ejecutivo. Presento aquí dos ejemplos. Primero como asesor legislativo de un grupo de senadores, me correspondió participar en la tramitación de la ley que puso en marcha la nueva institucionalidad ambiental. Si bien el Ejecutivo de entonces tenía herramientas para aprobar un proyecto de ley, prefirió generar un consenso mayor a fin de evitar dilaciones y aumentar la base de apoyo político a una reforma importante como esa. El hecho, por ejemplo, que el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, el Senador Longueira, perteneciera a un partido de oposición también contribuyó a generar la necesidad de un acuerdo por la importancia que, como veremos, detenta el presidente de una comisión para la tramitación de un proyecto de ley. La negociación, que siempre combina aspectos políticos y técnicos, generó diversas indicaciones que perfeccionaron el proyecto e, incluso, una iniciativa adicional como fue la creación de los Tribunales Ambientales.

También como funcionario del Poder Ejecutivo entre 2010 y 2014 me correspondió participar, desde la otra vereda, en diversas negociaciones

⁷⁸ SIAVELIS (2014). 27.

de proyectos de ley. Lo interesante en esa oportunidad es que mientras en la Cámara de Diputados el Gobierno contaba con una mayoría, al menos durante los primeros años, en el Senado nunca la tuvo. Con todo, en ambas cámaras, los parlamentarios influían decisivamente en diversas medidas e indicaciones sin que la voluntad del Ejecutivo pudiera ser impuesta, como a veces se plantea. La decisión final, la mayoría de las veces, terminaba siendo configurada en el Congreso con una importante cuota de participación de los parlamentarios y los ministros responsables.

De esta forma, por la vía de instituciones informales, el Congreso Nacional y los parlamentarios individualmente considerados, influyen en el proceso de formación de la ley. Por ello es que no puede calificarse como un Congreso débil, sino más bien como uno influyente y constructivo. Berriós y Gamboa son de esta tesis cuando sostienen que “existe evidencia empírica que permite afirmar que el Congreso Nacional chileno ha jugado un rol relevante en el sistema político desde 1990, que esa influencia ha sido creciente en el tiempo y que podría incrementarse en el futuro”. Para afirmarlo se fundan en el rol esencial que ha jugado en el proceso legislativo, en la lenta pero clara tendencia hacia un mayor protagonismo de los parlamentarios dentro del mismo y porque, por la vía de diversas modificaciones institucionales, se ha entregado al Parlamento atribuciones que aumentan su capacidad de influencia⁷⁹. Como ellos, otros estudios cualitativos y cuantitativos sugieren lo mismo⁸⁰.

Con todo, y como se verá, las páginas que vienen presentan algunas propuestas a fin de balancear de un modo más institucional y formalizado las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República. Ello por cuanto es también relevante que las prácticas informales que permiten la activa influencia y participación de los parlamentarios en el

⁷⁹ BERRÍOS Y GAMBOA (2006).

⁸⁰ Por todos, STEIN *et al* (2005). También DE TORO *et al* (2010) muestra que el proceso legislativo en Chile se ha construido sobre estructuras de coordinación y negociación sin mayores conflictos entre poderes. VISCONTI (2011) muestra que el Congreso chileno es capaz de coordinar intereses a lo largo de los años para aumentar su productividad como institución y facilitar la reelección de sus integrantes. SAIEGH (2010) concluye que los Congresos de Brasil y Chile tienen el potencial de llegar a ser jugadores activos y efectivos, capaces de participar en el establecimiento del programa político y de supervisar la puesta en práctica del mismo.

proceso legislativo sean reconocidas regularmente, a fin de canalizar esa vinculación por vías institucionales. Es esa la justificación que, como se analizará, sirve de base a las propuestas que se desarrollan en materia de iniciativa exclusiva y de urgencias.

3. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO: COMPOSICIÓN

La Cámara de Diputados está integrada por los diputados que establezca la ley orgánica constitucional respectiva⁸¹. Sus miembros son elegidos en votación directa, duran cuatro años y pueden ser reelectos indefinidamente. La ley orgánica constitucional determina que, hasta el año 2018, en Chile hay 60 distritos electorales que eligen a dos diputados cada uno, por lo que la Cámara de Diputados cuenta con un total de 120 miembros. A partir de marzo de 2018, la Cámara de Diputados estará integrada por 155 diputados. Ellos son elegidos en 28 distritos electorales que, según sea el caso, escogen entre tres y ocho diputados.

El Senado, por su parte, está integrado por senadores elegidos en votación directa en conformidad a las circunscripciones senatoriales. Es la ley la que determina el número de senadores, las circunscripciones y la forma de elección. Sus miembros duran ocho años, se renuevan por parcialidades cada cuatro años y no tienen límites a su reelección⁸². En conformidad a la Ley Orgánica Constitucional respectiva, el país se divide en 19 circunscripciones que eligen cada una a dos senadores, por lo que nuestro Senado está compuesto hoy por 38 senadores. La reforma a la integración del Senado, a hacerse efectiva a partir del 2018, contempla 15 circunscripciones senatoriales que eligen entre 2 y 5 senadores según determina la ley. En total, el Senado tendrá 50 miembros.

Las normas constitucionales que regulan la composición de la Cámara y el Senado han sido un asunto discutido intensamente desde hace décadas. Nos detendremos en algunos de esos debates.

⁸¹ Arts. 47 y 51 CP.

⁸² Arts. 49 y 51 CP.

3.1. Senadores designados

La Constitución original contemplaba un sistema de integración del Senado mixto en cuanto a su designación, en el cual concurrían tanto miembros elegidos por votación popular directa como otros elegidos por autoridades o instituciones⁸³. Eran estos últimos los denominados senadores institucionales o designados. También se permitía que quienes hubieran ocupado el cargo de Presidente de la República pudieran llegar al Senado en calidad de senadores vitalicios.

La Reforma Constitucional de 1989 modificó el peso relativo de estos últimos aumentando el número de senadores, al permitir la existencia de más de una circunscripción senatorial por región.

El debate en torno a la existencia de estos senadores fue muy intenso durante la década del noventa. Su eliminación fue materia de debate político y jurídico, y estuvo presente en las campañas electorales de esa época.

El consenso en torno a su eliminación empezó a fortalecerse a fines de los noventa y cristalizó finalmente en las mociones que dieron origen a la Reforma Constitucional del 2005. En efecto, ya el 4 de julio del año 2000 los senadores UDI y RN Andrés Chadwick, Sergio Diez, Hernán Larraín y Sergio Romero presentaron un proyecto de reforma constitucional que modificaba, entre otras materias, la composición y atribuciones del Congreso Nacional, eliminando los senadores institucionales. En igual sentido, dos días después se daba cuenta de otro proyecto de reforma constitucional sobre elecciones de Diputados y Senadores, composición del Senado y otras materias suscrito por los senadores Sergio Bitar, Juan Hamilton, José Antonio Viera-Gallo y Enrique Silva Cimma⁸⁴. Ambas mociones fueron refundidas y, años después, aprobadas. Con esto, para el período legislativo del año 2006, el Senado quedó compuesto exclusivamente por 38 senadores elegidos en votación directa.

⁸³ Un análisis histórico puede verse en PÉREZ (2005).

⁸⁴ Boletines 2526-07 y 2534-07, respectivamente.

3.2. “120 miembros”

La Constitución disponía hasta febrero de 2014 que la Cámara de Diputados estaba integrada por 120 miembros. En relación al Senado, como se vio, no hay disposición constitucional alguna que señale el número de senadores, sino que éste se deduce tanto del número de miembros que elige cada circunscripción senatorial como del número de estas últimas, ambas materias reguladas en la ley orgánica constitucional.

Con especial intensidad desde el año 2005, la presencia del guarismo 120 había motivado diversos proyectos que buscaron eliminarlo. Ello con el objeto que la modificación al sistema electoral pudiera hacerse contemplando una Cámara de Diputados de más de 120 miembros.

Ese fue uno de los objetivos de la reforma constitucional enviada por el Gobierno del entonces Presidente Lagos en diciembre del 2005, entre la primera y segunda vuelta de la elección presidencial de ese año. El mensaje fue rechazado en general en la Cámara de Diputados y la insistencia, que fue objeto de una controversia constitucional a la que haremos referencia más adelante⁸⁵, fue también rechazada años después⁸⁶. Lo mismo ocurrió con otro proyecto de reforma constitucional enviado por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, cuya idea de legislar y la respectiva insistencia fueron rechazadas⁸⁷ y más tarde, con una segunda reforma constitucional de similar tenor⁸⁸. Durante el gobierno del Presidente Piñera, la materia también fue objeto de debate, esta vez por moción de un grupo de diputados que, en definitiva, fue rechazada⁸⁹. Las razones que justificaron el rechazo decían relación principalmente con el desacuerdo que existe en torno al mejor sistema electoral para elegir a nuestros parlamentarios.

⁸⁵ STC 464/2006, que determinó que el Presidente podía hacer uso de la insistencia en un proyecto de reforma constitucional.

⁸⁶ Boletín 4061-07.

⁸⁷ Boletín 4968-07.

⁸⁸ Boletín 6512-07.

⁸⁹ Boletín 7417-07.

Finalmente, la eliminación fue aprobada tras un acuerdo político entre Renovación Nacional y la Democracia Cristiana a inicios del año 2014⁹⁰.

3.3. Nuevas circunscripciones en el Senado

El artículo 49 de la Constitución dispone que el Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, “en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción”. Esta última oración ha generado debate al momento de interpretarla, en especial, con motivo de la discusión de diversos proyectos de ley que pretendían crear una circunscripción senatorial en la Región de Arica y Parinacota.

La mencionada región nació el año 2007 cuando fue separada de la Región de Tarapacá. Sin embargo, desde entonces, los senadores que representan a esta última son también representantes de la Región de Arica y Parinacota, pues ambas regiones constituyen una misma circunscripción senatorial.

Desde la fecha, se han presentado diversos proyectos de ley para crear una nueva circunscripción. El primero nació de un mensaje que fue finalmente rechazado⁹¹. Durante su discusión en el Senado, se debatió sobre el alcance de la norma transcrita. Mientras algunos afirmaban que en cada región debía haber al menos una circunscripción, otros sostienen que es la ley orgánica constitucional respectiva la que debe regular, sin limitación constitucional alguna, la creación, modificación o supresión de circunscripciones. La discusión motivó que la sala del Senado solicitara informe a la Comisión de Constitución, la que concluyó señalando que el artículo 49 de la Constitución no establecía una relación entre una región y una circunscripción, por lo que, a la luz de la Carta Fundamental, podía “haber circunscripciones senatoriales que abarquen una región o una parte de ella o más de una región”⁹². No deja de llamar la atención la conclusión que alcanza la Comisión de Constitución pues, del tenor literal de la norma, es claro que la Carta Fundamental mandata que cada región debe constituir

⁹⁰ Ley Nº 20.725. La ley se originó en una moción de los Senadores Alberto Espina, Carlos Larraín, Fulvio Rossi, Eugenio Tuma y Patricio Walker.

⁹¹ Boletín 5432-07.

⁹² Informe de la Comisión de Constitución. Boletín 5432-07, p. 3.

al menos una circunscripción. Ello, además, fortalece la representación propia del Senado, la cual es territorial.

4. SEDE DEL CONGRESO

La sede del Congreso se encuentra, desde 1990, en la ciudad de Valparaíso⁹³. Antes, y desde 1876, el Congreso Nacional tuvo su sede en Santiago en el edificio que se ubica en el centro de la capital, frente al Palacio de los Tribunales.

La ubicación del Congreso ha sido ampliamente discutida. Tempranamente, el Tribunal Constitucional declaró que un proyecto de ley que modificaba la sede del Congreso Nacional estaba dentro del ámbito de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República⁹⁴. Ello no ha sido obstáculo para que, regularmente, diversos parlamentarios vuelvan a ingresar proyectos de ley a fin de fijar como sede del Congreso Nacional la ciudad de Santiago. También, a fin de salvar la discusión sobre la iniciativa exclusiva, se han presentado reformas constitucionales que mandan que los tres poderes del Estado tengan sus sedes en la misma ciudad⁹⁵.

Hace pocos años, el tema volvió a plantearse en la Cámara de Diputados sin que finalmente se sometiera a votación. En esa oportunidad, se argumentó por parte del Presidente de la Cámara de Diputados que no procedería la inadmisibilidad de las dos mociones que proponían el traslado. Argumentó entonces que “dado que hoy están todas las condiciones para que el Congreso Nacional funcione en una sede distinta a la de Valparaíso (por lo que) no se vulneraría la imputación de gastos”⁹⁶. El argumento intenta obviar la

⁹³ El edificio actual es obra de los arquitectos chilenos Juan Cárdenas, José Covacevic y Raúl Farrú, se inició su construcción en 1988. Fue inaugurado el 11 de marzo de 1990 en la ceremonia que marcó el retorno a la democracia.

⁹⁴ STC 242/1996. El fallo se analizará en detalle en el capítulo sobre Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República.

⁹⁵ Boletín 8745-07. Modifica la Constitución Política de la República, estableciendo que el Palacio de Gobierno, la Corte Suprema y el Congreso Nacional deben emplazarse en la misma ciudad.

⁹⁶ Sesión de la Cámara de Diputados de 2 de abril de 2013, p. 45. Intervención del Presidente de la Cámara de Diputados, Nicolás Monckeberg.

evidente existencia de gastos adicionales inherentes a una operación tan compleja como el traslado de la sede del Congreso Nacional. Si bien el edificio del Congreso en Santiago –conocido usualmente como el edificio del ex Congreso Nacional– tiene alguna capacidad para funcionar, es claro que no puede albergar todo el movimiento legislativo y de comisiones que exige el funcionamiento en régimen.

Con todo, y más allá de los gastos asociados, el debate respecto a si la sede del Congreso Nacional debe trasladarse a Santiago o continuar en Valparaíso, es un tema que tiene apoyos y rechazos transversales.

Entre quienes sostienen que debe permanecer en Valparaíso, se argumenta “que la actividad legislativa ha sido mucho más eficiente que en períodos anteriores”, que “constituye un signo de descentralización”, así valorado por la gente de regiones, que ya en 1973 se decía que la sede de Santiago no era suficiente, “que debía construirse un nuevo edificio para que pudiera funcionar ese poder del Estado, ya que las centenarias instalaciones de calle Compañía resultaban anacrónicas y estrechas”, que el edificio de Valparaíso quedaría sin uso alguno, que el traslado sería perjudicial para los funcionarios del Congreso, entre otros⁹⁷.

Por otra parte, quienes sostienen que el Congreso debiera regresar a Santiago, argumentan que hay “solo dos países que tienen separados físicamente sus poderes Ejecutivo y Legislativo: Sudáfrica y Chile”, que “desde el punto de vista de la eficacia legislativa, resulta del todo fundamental la proximidad de los dos poderes del Estado”, que “hoy el Congreso Nacional tiene dos sedes: una en Santiago y otra en Valparaíso, y paga las dos”, que no hay tal descentralización, pues poco ha cambiado el entorno del Congreso Nacional y que los gastos de traslado de autoridades y funcionarios son muy altos, entre otros⁹⁸.

⁹⁷ Intervenciones de los Diputados Enrique Jaramillo, Joaquín Godoy, Miodrag Marinovic, Aldo Cornejo, Edmundo Eluchans y Marcelo Schilling, en la Sesión de la Cámara de Diputados, 2 de abril de 2013.

⁹⁸ Intervenciones de los Diputados Marcelo Díaz, Mario Venegas, Hugo Gutiérrez y Ximena Vidal en la Sesión de la Cámara de Diputados de 2 de abril de 2013.

Todo hace presagiar que el debate se mantendrá por años, si no décadas. A ello contribuyen muchas razones. La primera es que la dinámica política ha asumido ya la presencia del Congreso en Valparaíso. Para quienes trabajan en el Poder Ejecutivo, los martes y miércoles de las semanas legislativas son días reservados para eventuales viajes a Valparaíso. La presencia de todos los parlamentarios en un solo lugar es también una ventaja para efectos de organizar reuniones y llevar a cabo diversas negociaciones. Desde la mañana hasta altas horas de la noche de los días de sesión, el edificio del Congreso funciona activamente. Para los congresistas, la rutina semanal está igualmente establecida. Un ex Diputado por Punta Arenas, lo expresa con claridad: “viajo para acá todos los lunes. Me levanto a las cuatro de la mañana para tomar el primer avión (...). El lunes trabajo todo el día en Santiago y a las 20.00 horas me vengo a Valparaíso, cuando puedo hacerlo. Además, me quedo aquí martes y miércoles, y el jueves retorno a mi región”⁹⁹. Esta rutina habitual en los parlamentarios de regiones, ha consolidado la práctica de concentrar el trabajo legislativo en dos días de la semana.

Junto a ello, es también cierto que cualquier decisión de traslado requeriría de una importante inversión en infraestructura, para que el edificio que albergue al Congreso en Santiago tenga las dependencias necesarias a fin de recibir toda la labor legislativa. El actual edificio del ex Congreso Nacional, no obstante su calidad arquitectónica y su carga histórica, no es suficiente.

Con todo, y en lo que respecta a uno de los argumentos más invocados, es difícil sostener que la presencia del Congreso en Valparaíso haya fortalecido la descentralización. ¿Cuál sería el vínculo de causalidad? Sin embargo, pareciera que sí se ha constituido en un símbolo e imagen de ello ante la ciudadanía. Y en política, las imágenes son muchas veces más importantes que los datos duros.

Por último, la existencia de una oposición transversal, activa y muy intensa en su preferencia, auguran que el Congreso se mantendrá en Valparaíso por mucho tiempo. Esta fuerza se enfrenta con intereses a favor del

⁹⁹ Sesión de la Cámara de Diputados, 2 de abril de 2013, p. 53. Intervención del Diputado Miodrag Marinovic.

traslado más dispersos y menos intensos. Y la teoría enseña que cuando ello ocurre, tienden a triunfar los grupos cohesionados, como son en este caso aquellos que defienden la permanencia del Congreso Nacional en Valparaíso.

5. LA IMAGEN DEL CONGRESO NACIONAL

Tal vez uno de los grandes desafíos del Congreso Nacional y de la labor legislativa es mejorar su imagen y los índices de confianza que despierta en la ciudadanía. Como veremos, el diagnóstico actual es desalentador.

No es el objeto de este trabajo analizar las causas de la mala percepción ciudadana del trabajo legislativo ni proponer reformas al respecto. Otros lo han hecho de modo mucho más sistemático¹⁰⁰. Solo platearemos algunas ideas, pues se trata de un factor relevante que, además de la importancia para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, influye también en el trabajo legislativo.

En efecto, la mala imagen ante la ciudadanía de la labor parlamentaria suele ser invocada en los debates como fundamento de las más variadas iniciativas de ley. También se le atribuyen diversas causas y todo actor en la materia tiene un planteamiento para revertir el diagnóstico. De modo muchas veces acomodaticio, se dice que una determinada iniciativa será la que solucione de una vez la desconfianza en el Congreso. Otros, en cambio, culpan a determinadas decisiones de ser la causa del mal momento parlamentario. En fin, la desconfianza en el Congreso es invocada, al mismo tiempo, como fundamento, excusa y consecuencia en diversos discursos.

5.1. La mala imagen de su Congreso... y la buena imagen de su congresista

Esta tesis es antigua y fue planteada hace décadas por Richard Fenno, un influyente científico político de Estados Unidos¹⁰¹. Sostiene que efectivamente el Congreso como institución colectiva no es apreciado por la

ciudadanía. Sin embargo, agrega, las personas sí tienen una buena imagen de su congresista, esto es, de a quien le entregaron su voto.

Fenno explica esta dualidad sosteniendo que, enfrentados a ambos –Congreso y congresista– “utilizamos diferentes estándares de juicio, aquellos que aplicamos a individuos determinados son menos demandantes que aquellos que aplicamos a una institución. Para el individuo, nuestro estándar es de representación de su estilo personal y visiones políticas (...). Para la institución, sin embargo, nuestros estándares enfatizan los esfuerzos por resolver los problemas nacionales (...). Dada la existencia inevitable de problemas no solucionados, estamos destinados a estar descontentos con el desempeño del Congreso”¹⁰².

Otro fenómeno que también identifica el mismo autor, es que muchas veces los parlamentarios intentan fortalecer su propia reputación como los mejores congresistas, atacando la reputación colectiva del Congreso¹⁰³. Esto es común pues, según ha estudiado la teoría, uno de los principales incentivos del parlamentario es la reelección, para lo cual es imprescindible que esté bien posicionado ante su electorado, no obstante el órgano que eventualmente integrará sea objeto de críticas.

La tesis de Fenno no puede replicarse automáticamente a nuestro país. Sin embargo, plantea una perspectiva que debe tenerse en cuenta, pues permite matizar la visión negativa y la desconfianza que reina sobre una institución.

5.2. El caso de Estados Unidos

El fenómeno que analizamos se repite también en otras partes del mundo y, por lo mismo, ha sido objeto de estudio. Hibbing y Theiss-Morse atribuyen la mala imagen a la concurrencia de un conjunto de críticas dirigidas al proceso político. Señalan que las más habituales dicen relación con que la gente percibe que en el Congreso se producen disputas por cuestiones que se ven insignificantes, por la influencia de los grupos de interés, por la incesante negociación, por la sobreabundancia de discursos y conversacio-

¹⁰⁰ PNUD (2014).

¹⁰¹ FENNO (1975).

¹⁰² FENNO (1975). 278.

¹⁰³ FENNO (1975). 280.

nes y por la lentitud que, finalmente, llevan a que nada sea resuelto. Los mismos autores argumentan que los índices de aprobación del Congreso podrían verse fortalecidos más por cambios en la actitud hacia el proceso deliberativo que por cambios políticos sustantivos. Específicamente, la aprobación del Congreso podría mejorar “si la gente se convence que la profesionalización de la política no es tan mala, que el Congreso representa la mirada de la gente real y que la democracia en una sociedad diversa requiere debate, desacuerdo y compromisos”¹⁰⁴.

En línea con lo dicho, otra investigación muestra que las alzas en la imagen del Congreso del Estados Unidos no han estado ligadas a grandes reformas, sino que a momentos políticos relevantes a nivel nacional. Así por ejemplo, la mayor alza se produjo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. También a fines de los noventa, cuando el Congreso estaba en manos del Partido Republicano y la Casa Blanca bajo la dirección del demócrata Bill Clinton. Otros momentos de alza fueron la década del cincuenta y, más recientemente, el inicio de la presidencia de Barack Obama¹⁰⁵.

5.3. El caso de Chile

En nuestro país los índices de confianza en el Congreso son consistentemente bajos. Si se analiza la serie de encuestas que realiza el Centro de Estudios Públicos, desde hace años el Congreso se ubica en los últimos lugares de confianza entre las instituciones de la muestra. El año 2012 la cifra era de 10%, mientras que el 2013 y 2014 esa cifra aumentó levemente a 12%¹⁰⁶. Bajo el Congreso se encuentran solo los Tribunales de Justicia y los Partidos Políticos. Con mayores índices de confianza se encuentran los Carabineros, las Fuerzas Armadas, las radios, la Iglesia Católica, el Gobierno, entre otros.

La perspectiva es más desalentadora si se observan los resultados en términos regionales. Como da cuenta el Informe de Auditoría de la Demo-

¹⁰⁴ HIBBING Y THEISS-MORSE (1997). 78.

¹⁰⁵ When Congress was Popular. The Hill. 2.09.2014.

¹⁰⁶ Porcentaje de personas que responden que tienen mucha o bastante confianza en el Congreso Nacional. Ver CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (2014). Ver también CIEPLAN *et al* (2008).

cracia en Chile, la confianza en el Congreso se encuentra entre las más bajas en América Latina. Y ello en un contexto regional donde los parlamentos tienen los menores niveles de confianza entre sus ciudadanos a nivel mundial. De acuerdo a datos de Latinobarómetro, continúa el mismo informe, la confianza en el Congreso en Chile, en 2013, supera únicamente la de Perú, Honduras y Costa Rica. La baja en confianza entre 1996 y el 2013, por su parte, es la segunda más pronunciada entre los países de América Latina, pasando de un 43% a un 21%¹⁰⁷.

A diferencia de lo que pudiera pensarse, la caída en estas cifras es una cuestión antigua, que se arrastra desde muy temprano tras el retorno a la democracia. Siavelis sostiene que la “tasa general de aprobación del Congreso ha disminuido desde que se hicieron los primeros sondeos en 1991”¹⁰⁸. De ello da cuenta una encuesta que muestra que tan solo entre 1991 y 1993 el Congreso redujo en 10 puntos la percepción de estar funcionando bien.

A estas cifras, y muy vinculadas con ellas, se agregan una serie de polémicas por decisiones de las cámaras o por actuaciones de los parlamentarios individualmente considerados. La opinión pública somete al Congreso y a sus miembros a un escrutinio intenso, exigiendo de ellos un comportamiento acorde al cargo, cuestión que, como es evidente, muchas veces no ocurre.

Todo esto no se debe, a diferencia de lo que sostienen muchos, al excesivo presidencialismo o a que la ciudadanía ve al Congreso como un órgano sin atribuciones. A mi juicio, el fenómeno pasa por el desconocimiento de las funciones esenciales del Parlamento o, en otras palabras, porque al Congreso Nacional y a sus parlamentarios se les exige aquello para lo que no están institucionalmente dotados.

Y este también es un asunto que se arrastra por mucho tiempo en nuestra sociedad. El año 1992, una encuesta mostraba que el público no sabía exactamente lo que hacía el Congreso ni sus representantes y que, por lo mismo, tenían una negativa estimación del desempeño de esta institución. Ello contrastaba con la positiva opinión que tenía la gente, en la misma

¹⁰⁷ PNUD (2014). 363.

¹⁰⁸ SIAVELIS (2001).

encuesta, del Gobierno y de sus ministros. Claramente, había una mayor cercanía y conexión con el trabajo del Poder Ejecutivo. Una cifra es decisiva: mientras un 19,7% señalaba no estar seguro de lo que el Ejecutivo estaba haciendo, en el caso de los diputados esa cifra aumentaba al 59,6%¹⁰⁹.

Si bien esta percepción puede atribuirse a la inexistencia de labor parlamentaria por dieciséis años, lo cierto es que otra encuesta años después –esta vez encargada por la Biblioteca del Congreso Nacional– muestra un resultado que conduce a conclusiones similares¹¹⁰.

Ante la pregunta de qué perfil o rasgo desearía que tuviera principalmente un Senador, el 48% de las personas respondió “que esté muy presente en la circunscripción solucionando los problemas de la comunidad”. El 22% prefirió “que sea un defensor de los derechos de las personas y que fiscalice al Gobierno. Un 14% respondió “que se dedique a proponer y hacer buenas leyes en beneficio del país”. El mismo número optó por “que tenga el liderazgo necesario para relacionarse con el Gobierno y la Oposición en beneficio del país”.

Otra pregunta es igualmente reveladora. Un 61% de los encuestados prefirió que los Diputados y Senadores destinen una parte importante de su tiempo “a escuchar y resolver los problemas de la gente en su distrito o circunscripción, aunque esto signifique menos tiempo para su trabajo legislativo”. Mientras que solo un 36 prefirió que los parlamentarios dediquen parte importante de su tiempo a “hacer un buen trabajo legislativo, aunque esto signifique menos tiempo para trabajar en terreno”.

Como puede apreciarse, las cifras muestran que la ciudadanía le exige a los parlamentarios aquello para lo que no están institucionalmente dotados. Y no quiere esto decir que el debate debe centrarse ahora en el régimen de gobierno que contempla nuestra Constitución. Sea en un presidencialismo, en un semipresidencialismo o en un sistema parlamentario, la primera función de los congresistas no será resolver los problemas en

terreno. Su primera labor se vinculará siempre con la legislación, donde son insustituibles, y con la fiscalización. Las tareas de representación son también de suma importancia, pero es difícil que, incluso dedicando el mayor tiempo posible a éstas, pueda sustituirse el rol ejecutor de un alcalde o un jefe de servicio cuya labor esencial es la gestión de los organismos del Estado.

La esperanza, al menos para el análisis de esta variable, es que hoy nuestro aparato estatal es lento e incapaz de satisfacer las demandas de servicios y apoyo que requiere la ciudadanía. Con un Estado más moderno, focalizado y eficiente, la gestión podría hacerse más eficaz y con ello el reclamo de la ciudadanía podría empezar a distinguir entre el rol del Congreso y aquel de otros organismos públicos. Igualmente, el fortalecimiento de los equipos asesores de los parlamentarios puede permitir aumentar la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas, generando mayores espacios de contacto con los congresistas, por intermedio de sus asesores. Si bien ello tiene otros efectos a evaluar –como el fortalecimiento del incumbente en perjuicio del desafiante–, es una forma de abrir nuevos espacios de comunicación con lo estatal.

6. LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL Y LA ASESORÍA LEGISLATIVA

La Biblioteca del Congreso Nacional nació en 1883 como continuadora de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. Desde entonces, se ha transformado en la biblioteca jurídica más importante de nuestro país. En ella trabajan cerca de 240 funcionarios, quienes se encargan de las diversas funciones que les han sido asignadas¹¹¹.

Además de las labores comunes a toda biblioteca, la del Congreso ha desarrollado algunos proyectos especiales de suma importancia para el trabajo legislativo. El primero de ellos es la base de datos legislativa (Ley Chile), que nace a mediados de la década de 1980 como un banco de datos legales y que, con el transcurso del tiempo, se ha transformado en un moderno sistema de acceso abierto a más de 260.000 textos legales vigentes e históricos, todos ellos en formato digital.

¹⁰⁹ Estudio sobre la democracia y participación política. Informe Segunda Medición. 1992. SIAVELIS (2000).

¹¹⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2006).

¹¹¹ Para un análisis histórico ver BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2003).

Un segundo proyecto, iniciado a partir del año 2007, es el Servicio de Asesoría Parlamentaria. En la actualidad, en todas las comisiones del Senado y de la Cámara está presente un funcionario de la Biblioteca que elabora los informes que la comisión le solicita y asesora neutralmente el trabajo legislativo¹¹².

La Asesoría Legislativa es otra pieza clave del trabajo legislativo. Sin embargo, curiosamente, en las últimas décadas no ha sido ésta una bandera de lucha que el Congreso Nacional haya levantado para fortalecer su posición relativa en la distribución de poderes con el Presidente de la República. Contra esto con la actitud del Congreso en el siglo XIX. Un completo trabajo de Obando afirma, entre otras cosas, “que los líderes parlamentarios captaron rápidamente las ventanas de oportunidad que disputas legales con el gobierno les proveyeron para, precisamente, establecer y expandir el personal, tanto en 1834 y 1853, esto es, bajo la República Conservadora”¹¹³. También concluye que, para la época analizada, el desarrollo del personal constituyó un componente esencial del proceso de institucionalización legislativa chilena. En otras palabras, por la vía de fortalecer la Asesoría Legislativa el Congreso Nacional se empoderaba en su relación con el Presidente de la República.

Hoy, como vimos, la discusión se suele enfocar en aspectos más abstractos, como el régimen de gobierno, o también en reformas constitucionales vinculadas con otros temas que se tratarán en este libro, como las urgencias o la iniciativa exclusiva. La Asesoría Legislativa, no parece ser un tema de preocupación parlamentaria.

Actualmente, y en términos generales, la Asesoría Legislativa puede dividirse entre aquella financiada por el Congreso Nacional y aquella que no recibe financiamiento de éste¹¹⁴.

Entre la primera encontramos:

i. Asesoría Personal. Es aquella que prestan asesores designados personalmente por el propio parlamentario. El objetivo es mantenerlo informado

¹¹² PÉREZ (2013). 28-30.

¹¹³ OBANDO (2011).

¹¹⁴ Para lo que sigue ver VALDÉS y SOTO (2009).

del debate legislativo, ayudarlo a tomar parte activa en él y manejar la información. Es una asesoría que, a diferencia de las otras que enunciaremos, se caracteriza por una lealtad personal al parlamentario.

ii. Asesoría Legislativa Neutral. Los asesores en este caso, están obligados a servir a todos los parlamentarios en forma equitativa y sin diferencias. Esta asesoría promueve un debate más informado y facilita el diálogo transversal entre partidos. La prestan la Biblioteca del Congreso Nacional, las Oficinas de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados y las secretarías de las comisiones.

iii. Asesoría Precalificada por los Partidos Políticos. Es ésta la que prestan los comités de las distintas bancadas a los parlamentarios que integran ese comité¹¹⁵. Éstos son integrados por un cuerpo de asesores y periodistas que prestan variados servicios profesionales a los diputados. También se incluye dentro de esta categoría la asesoría externa que, con fondos del Congreso Nacional, es contratada por los Diputados y los comités de la Cámara a un listado de expertos que forman parte de un registro público.

Entre aquellos asesores legislativos no dependientes del Congreso Nacional encontramos a los centros de estudios, tanto independientes como asociados a partidos políticos, al Poder Ejecutivo –que, con todo, concentra su asesoría en los parlamentarios oficialistas– y, en general, a variados grupos de interés.

Finalmente, solo queda destacar que es esencial para el fortalecimiento del Congreso Nacional y del trabajo legislativo la creación de un sistema de asesoría parlamentaria más poderoso¹¹⁶. Este proceso no debe conducir únicamente al reforzamiento de la labor de órganos neutrales, como la Biblioteca del Congreso Nacional, sino que también debe implicar un mejoramiento de la asesoría de confianza política a través de los comités.

¹¹⁵ La bancada es el conjunto de diputados o senadores de un mismo partido que integran la Cámara o el Senado respectivamente. En la Cámara una bancada puede estar compuesta de varios comités.

¹¹⁶ Muchos han insistido en la necesidad de fortalecer la asesoría legislativa. Ejemplos recientes de ello son VIERA-GALLO (2014) y GARCÍA (2014).

tés¹¹⁷. Es esta última asesoría aquella en que los parlamentarios depositan mayor confianza, pues los asesores personales o del comité comparten intereses y valores que permiten, en definitiva, que el consejo del asesor sea oído y su trabajo sea respaldado por los parlamentarios asesorados. La asesoría neutral, muchas veces no logra ser eficaz, pues carece de confianza política, que constituye un elemento esencial en la relación entre los parlamentarios y sus asesores.

CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO: SALA Y COMISIONES

“El rendimiento del Congreso como institución es, en gran medida, el rendimiento de sus comisiones (...) Fortalecer el Congreso significa fortalecer sus comisiones. Amar al Congreso significa amar sus comisiones”.

RICHARD FENNO¹¹⁸.

En las páginas que siguen se analizará las instituciones del Congreso Nacional que juegan un rol fundamental al momento de tramitar un proyecto de ley. Con ese objetivo, entonces, se estudiará el trabajo de las comisiones al interior de cada cámara y las diversas etapas del funcionamiento de las respectivas salas. También se pondrá especial énfasis en el importante rol en materia legislativa que cumplen tanto los presidentes de las comisiones como el Presidente de la Cámara de Diputados y del Senado.

1. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO

Anualmente los comités parlamentarios¹¹⁹ acuerdan la estructura de sesiones durante el año. Ésta suele distribuirse contemplando tres o, en ocasiones, cuatro semanas legislativas al mes. La última semana del mes se reserva para el trabajo en el distrito o circunscripción respectiva. Son estas últimas las denominadas semanas distritales o regionales.

Hasta el año 2007, tras el 21 de mayo y las Fiestas Patrias se contemplaban dos semanas distritales, dados el inicio y término, respectivamente,

¹¹⁸ FENNO (1975). 282.

¹¹⁹ La figura de los comités parlamentarios la analizaremos más adelante en este capítulo. Con todo se transcribe la definición que de ellos hace el reglamento de la Cámara de Diputados. Son los organismos –dice– que, constituidos de conformidad a este reglamento, agrupan a un número de diputados y a través de su jefe permiten la relación de la mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento.

¹¹⁷ Una propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria en VALDÉS y SOTO (2009).

del período legislativo ordinario. Con la desaparición de dicha distinción en la reforma constitucional del 2005 se eliminaron las dos semanas referidas dejándolas solo en una.

Cabe señalar que hasta el 2005, la Constitución contemplaba un periodo de legislatura ordinario –entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre– y otro extraordinario, por el tiempo que restaba. En la legislatura extraordinaria podían debatirse únicamente aquellos asuntos legislativos que el Presidente incluyera en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de las atribuciones exclusivas de ambas cámaras. Finalmente, la distinción perdió sentido práctico, pues a la legislatura extraordinaria se incorporaban siempre todos los proyectos de ley en tramitación en ese momento. Además, la modificación fue concebida también como una forma de equilibrar los poderes legislativos del Congreso Nacional y del Presidente.

Al interior de cada cámara el trabajo legislativo se ordena del siguiente modo. Ambas cámaras citan a comisiones los lunes en la tarde, en Santiago. Esta práctica, que comenzó solo para casos específicos, se ha masificado en el último tiempo. Los martes y miércoles, el Senado trabaja en comisiones en las mañanas, y en la Sala por las tardes¹²⁰. En la Cámara, por su parte, el funcionamiento es inverso, citando a la Sala en las mañanas y en las tardes a comisiones. Excepcionalmente hay sesión de sala en otros horarios y días. Los jueves solo funciona la sala de la Cámara de Diputados y, en raras ocasiones, lo hacen también algunas comisiones.

Cuando la sala está en sesiones, las comisiones no están autorizadas para funcionar. En el Senado esta regla no se aplica cuando así lo acuerda la Sala

¹²⁰ El inicio de la sesión de la tarde está fijado para las 16:00 horas los días martes y miércoles. En sus memorias, Gabriel Valdés, primer Presidente del Senado una vez recuperada la democracia, relata que en la primera sesión planteó que las comisiones fueran en las mañanas, y en la tarde, a partir de las tres, se efectuaran las sesiones de sala plenaria. “En ese momento, Jaime Guzmán levantó la mano tímidamente y propuso que en lugar de iniciar la sesión a las tres, fuera a las cuatro de la tarde. Un senador le preguntó la razón de este atraso. Guzmán contestó: ‘Yo duermo siesta y me parece que sería bueno empezar más tarde’. Sin pensarlo dos veces le dije: ‘Yo también duermo siesta y la propuesta me parece aceptable’. Toqué la campanilla y, desde entonces, el Senado comienza a reunirse en plenario a las cuatro, porque a las dos se almuerza y después cada uno descansa y escribe”. VALDÉS (2009).

o la unanimidad de los comités¹²¹. En la Cámara de Diputados la regla es distinta, pues las comisiones están autorizadas a funcionar mientras lo hace la sala cuando se trata de considerar proyectos calificados con urgencia suma o discusión inmediata¹²². Con todo, esto último es excepcional. La práctica muestra que las sesiones que se efectúan en paralelo al funcionamiento de la sala muchas veces no cuentan con la asistencia requerida o no logran trabajar de modo continuo, por la necesidad de suspender la sesión para asistir a las votaciones que se efectúan en sala.

2. LAS COMISIONES

Las Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado son la piedra angular del trabajo legislativo. En ellas un grupo reducido de congresistas –más especializados y con cierta autoridad sobre sus pares en las materias que son analizadas en la comisión– estudian y toman decisiones en relación a proyectos de ley y otras materias que les son encomendadas.

Es en las comisiones donde se estudian los proyectos de ley y se alcanzan acuerdos que más tarde son ratificados por la sala. Ahí es donde se debate y delibera con mayor profundidad, donde se usan los tiempos para preparar un acuerdo o detener un proyecto de ley. Es en el trabajo en las comisiones cuando se entra en el detalle e implicancias de una determinada iniciativa. Y en general, como veremos, los reglamentos protegen el trabajo de las comisiones y promueven que los acuerdos alcanzados en ellas sean más fácilmente ratificados por las respectivas salas.

A nivel comparado, el trabajo de las comisiones ha sido siempre considerado como esencial. La frase que da inicio a este capítulo lo muestra de un modo muy gráfico. En Chile sucede algo similar desde principios de nuestra vida independiente. Como ha demostrado Obando, la institucionalización del proceso en las comisiones fue tomando cuerpo en nuestro país antes del surgimiento de los partidos políticos modernos, e incluso durante la denominada República Conservadora que finalizó en 1861. Ya desde entonces, las comisiones en el Congreso Nacional cumplían

¹²¹ RS 35.

¹²² RCD 230.

diversos roles en la elaboración de proyectos de ley, en la fiscalización de la burocracia o en asuntos internos del Parlamento. De esta forma, el sistema de comisiones chilenas y su funcionamiento se adelantó en gran medida a otros, i.e. Italia y Portugal, como un modelo estable, permanente y autosustentable que, además, disciplinaba el comportamiento en las comisiones. Ello, concluye Obando, “contribuyó a la democratización (de nuestro país) en el largo plazo haciendo del Congreso un actor clave del proceso decisorio”¹²³.

En la actualidad, la importancia de las comisiones sigue siendo la misma. Estudios de nuestro Congreso han mostrado que, durante el año 2013, por ejemplo, el 82,5% del trabajo legislativo de la Cámara de Diputados se efectuó en las comisiones, mientras que solo el 17,5% se realizó en la sala¹²⁴. Por eso, desde hace décadas, diversos estudios internacionales han puesto atención al trabajo de comisiones para comprender de mejor forma las relaciones de poder tanto al interior del Congreso como con el Poder Ejecutivo¹²⁵. Carey, por ejemplo, sostiene que la creciente capacidad legislativa de las comisiones y la profesionalización de su trabajo han dado fuerza al Congreso para contrapesar al Poder Ejecutivo¹²⁶. En una línea similar, un actor privilegiado del proceso político, como Edgardo Boeninger, asegura que “la evaluación internacional positiva del Parlamento chileno encuentra su mejor justificación en el trabajo de las comisiones, que si fuera más conocido aumentaría también su prestigio en la ciudadanía”¹²⁷.

Todo esto permite asegurar que los aspectos más relevantes del proceso de formación de la ley suceden al interior de las comisiones.

¹²³ OBANDO (2011). 189.

¹²⁴ PNUD (2014). 337.

¹²⁵ Ver, entre otros, AGOR (1971) y LONDREGAN (2000) quien analiza el trabajo de tres comisiones del Senado: Trabajo, Educación y Constitución.

¹²⁶ CAREY (2002).

¹²⁷ BOENINGER (2007). 67. El mismo Boeninger, graficando la importancia del trabajo en comisiones, reconocía que mientras fue Senador asistía a todas las que su tiempo le permitía. “Pero no podía votar en todas las comisiones?”, le preguntó la periodista. “No, pero podía opinar y presentar indicaciones”. SERRANO (2009). 200.

2.1. Tipos de comisiones

En nuestro sistema encontramos diversos tipos de comisiones. Las permanentes son aquellas “cuya función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley”¹²⁸. Están reconocidas expresamente en los reglamentos de cada una de las cámaras y son las que informan los diversos proyectos de ley. Son las que requerirán un estudio más intenso en estas páginas.

Las comisiones especiales, por su parte, estudian una determinada materia a fin de informar a la sala del resultado de su cometido. Si bien pueden encontrarse en ambas cámaras, no están reconocidas expresamente en los reglamentos de las cámaras¹²⁹.

Las comisiones investigadoras son otro tipo de comisiones que están reguladas también en la Constitución. Son creadas por la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno¹³⁰.

Existen además las comisiones mixtas, la Comisión Mixta de Presupuestos y las comisiones bicamerales. Las dos primeras se verán en otros capítulos. Las comisiones bicamerales son muy excepcionales y se integran por diputados y senadores “para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación”¹³¹. Ejemplo de ellas es la Comisión Bicameral

¹²⁸ RCD 1.1.

¹²⁹ En la Cámara de Diputados lo estuvieron hasta la reforma de marzo del 2014. Hasta esa fecha existían diversas comisiones especiales tales como la Especial para el Desarrollo del Turismo; Especial de Bomberos; Especial sobre Pueblos Originarios; Especial de Defensa de los Derechos de los Consumidores; Especial sobre Política Antártica Chilena; Especial de la Juventud; Especial de Deportes; y Especial del Adulto Mayor.

¹³⁰ Para las Comisiones Investigadoras ver el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución. También el art. 53 y ss de la LOC Congreso Nacional. Para el análisis doctrinario ver, por todos, ALMENDRAS (2013).

¹³¹ RCD 235.

que se constituyó en 2013 para implementar el procedimiento de consulta a los pueblos indígenas que exige el Convenio 169 de la OIT.

2.2. Comisiones permanentes

La Cámara de Diputados tiene 29 comisiones permanentes integradas cada una de ellas por 13 diputados. El Senado, por su parte, tiene 21 comisiones permanentes integradas cada una de ellas por cinco senadores.

Comisiones del Senado

1. De Gobierno, Descentralización y Regionalización;
2. De Relaciones Exteriores;
3. De Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento;
4. De Economía;
5. De Hacienda;
6. De Educación y Cultura;
7. De Defensa Nacional;
8. De Obras Públicas;
9. De Agricultura;
10. De Medio Ambiente y Bienes Nacionales;
11. De Trabajo y Previsión Social;
12. De Salud;
13. De Minería y Energía;
14. De Vivienda y Urbanismo;
15. De Transportes y Telecomunicaciones;
16. De Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía;
17. De Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura;
18. De Régimen Interior;

19. Revisora de Cuentas;

20. De Ética y Transparencia del Senado, y

21. De Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Comisiones de la Cámara de Diputados

1. Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.
2. Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.
3. Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.
4. Educación.
5. Hacienda.
6. Defensa Nacional.
7. Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.
8. Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural.
9. Medio Ambiente y Recursos Naturales.
10. Salud.
11. Trabajo y Seguridad Social.
12. Minería y Energía.
13. Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo.
14. Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales.
15. Derechos Humanos y Pueblos Originarios.
16. Familia y Adulto Mayor.
17. Ciencias y Tecnología.
18. Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos.

19. Zonas Extremas y Antártica Chilena.
20. Seguridad Ciudadana.
21. Cultura, Artes y Comunicaciones.
22. Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación.
23. Ética y Transparencia.
24. Deportes y Recreación.
25. Recursos Hídricos y Desertificación.
26. Control del Sistema de Inteligencia del Estado.
27. Régimen Interno y Administración.
28. Revisora de Cuentas.
29. Bomberos.

La proliferación de comisiones es un fenómeno habitual en todo Congreso. A medida que hay más comisiones, existen también más presidencias que distribuir y áreas temáticas en las cuales poder generar opinión pública o espacios de influencia. Asimismo, cada vez más se considera que las comisiones no están llamadas a ser únicamente espacios de debate legislativo, sino que instancias de contacto con la ciudadanía.

Sin embargo, la existencia de un alto número de comisiones es también una complicación para el correcto funcionamiento del Congreso, pues los parlamentarios deben distribuir su tiempo en nuevas comisiones que les imponen obligaciones de asistir a sus sesiones y estudiar las materias que en ellas se tratan. Con todo, es difícil limitar la creación de comisiones permanentes. De hecho, cualquier propuesta de reducir el número de las mismas, no obstante que podría ser una sana decisión para el trabajo legislativo, suelen no prosperar¹³².

¹³² Ejemplo de ello es la propuesta del Senador Hernán Larraín quien, cuando llegó a la Presidencia del Senado el año 2005, propuso la eliminación y fusión de diversas comisiones, cuestión que no se concretó finalmente (Boletín S 760-09).

2.3. Integración

Las Comisiones de la Cámara de Diputados están integradas por trece diputados, y las del Senado, por cinco senadores¹³³. El quórum para sesionar es de cuatro diputados y tres senadores, respectivamente¹³⁴.

El modo de distribuirse la integración entre los diversos diputados y bancadas está sujeto a reglas escritas, a precedentes y a acuerdos al interior de las bancadas, que permiten configurar para cada período legislativo la distribución de las comisiones.

En la Cámara de Diputados el artículo 216 dispone que los partidos políticos tendrán una representación proporcional, en cada comisión, al número de diputados con que cuenten. Esto se determina según un coeficiente fijo resultante de dividir el total de cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la corporación. Este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido político y ese resultado señala los cargos que corresponden¹³⁵. Obtenido el número de cupos totales en comisiones que corresponde a cada bancada, los miembros de las comisiones son elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa¹³⁶.

En el Senado, por su parte, la regla de distribución es menos densa y solo dispone que los miembros de las comisiones serán elegidos por el Senado a propuesta del Presidente¹³⁷. Esto concede mayor relevancia al Presidente de la corporación, pues no le da una regla única de distribución.

En general, la práctica ha llevado a que la distribución de las comisiones se efectúe al inicio del período legislativo, en conformidad a los acuerdos que en ese momento se alcancen. La aplicación de las reglas reseñadas genera que la coalición mayoritaria no siempre alcanza la mayoría en todas

¹³³ RS 29.

¹³⁴ RS 33, RCD 220.

¹³⁵ RCD 216.

¹³⁶ RCD 218.

¹³⁷ RS 30.

las comisiones, permitiendo que la minoría detente en ocasiones mayoría en algunas comisiones, normalmente las menos relevantes.

Por su parte, el modo como cada bancada distribuye los cupos que dispone en comisiones o, lo que es lo mismo, qué diputado o senador integra tal o cual comisión, es una cuestión que queda a la decisión interna. Normalmente se pide a los congresistas que prioricen sus intereses a fin de entregar a todos alguna comisión que considere relevante. La propuesta de integración, tanto en la Cámara como en el Senado, se vota en la Sala sin discusión y rara vez es objeto de polémica, pues se suele ser deferente con las decisiones de cada bancada.

Los integrantes de las comisiones duran por todo el período legislativo, no obstante existen mecanismos de reemplazo. Los más comunes son, en la Cámara de Diputados, los reemplazos transitorios en una comisión por la inasistencia de uno de sus integrantes. Éste se efectúa a propuesta del jefe de comité, requiere autorización del secretario de la comisión y debe efectuarse antes del inicio de la sesión de la comisión correspondiente¹³⁸. En el Senado, los reemplazos transitorios requieren de una mayor formalidad, la visación del secretario del Senado, cuestión que los hace menos frecuentes¹³⁹. Los reemplazos solo despiertan polémica cuando se generan por conflictos al interior de las bancadas.

3. PRESIDENTES DE COMISIÓN

Poco se sabe de la importancia de los presidentes de las comisiones. Son ellos figuras de suma importancia para el éxito o fracaso de un proyecto de ley. Es desde la presidencia de una comisión donde se puede desplegar y apreciar la habilidad, el liderazgo y la capacidad de convencimiento de un parlamentario.

Es el presidente de la comisión quien le imprime ritmo a un proyecto de ley. Si lo hace en un momento inadecuado, el proyecto puede fracasar.

¹³⁸ Esta última regla suele no aplicarse. No obstante si algún diputado lo hace presente, requerirá la unanimidad para aceptar el reemplazo.

¹³⁹ RS 30, RCD 218.

Si encuentra el momento preciso, la iniciativa avanzará a sus próximas etapas. El presidente es el que puede promover o desincentivar acuerdos, dar la palabra o evitar el debate en ciertas circunstancias, poner un asunto u otro en votación, declarar inadmisibilidades, suspender la sesión y, en fin, tomar el liderazgo tras una iniciativa. En otras palabras, quién ejerce la presidencia de una comisión es un asunto de vital importancia en la tramitación legislativa.

Los reglamentos disponen que el presidente de la comisión es elegido por mayoría de votos¹⁴⁰. Sin embargo, lo normal es que las presidencias se distribuyan también en los acuerdos políticos al empezar un período legislativo. Por eso no es de extrañar que una comisión con mayoría de una coalición sea presidida por un parlamentario de la otra. En el período legislativo 2010-2014, por ejemplo, la Comisión de Constitución del Senado fue integrada por tres senadores de la Alianza y fue presidida en dos ocasiones por senadores de la Concertación. De un modo similar, en la Comisión de Hacienda siempre hubo mayoría de senadores de la Concertación, pero fue presidida por senadores de la Alianza.

Las atribuciones que los reglamentos le conceden al presidente de la comisión son variadas: preside las sesiones, da la palabra, llama al orden, abre, suspende y cierra las sesiones, decide qué se discute, pone en votación los asuntos, fija la tabla, entre otras tantas¹⁴¹. Estas y otras atribuciones son exclusivas del presidente de la comisión y, por lo mismo, el resto de los diputados integrantes no tiene intervención.

A su vez, el presidente debe respetar ciertas reglas contempladas en el reglamento. Así, debe conceder la palabra en el orden que se le solicita¹⁴²; debe cerrar el debate en ciertas circunstancias¹⁴³; debe, con el concurso del secretario, citar con cuatro horas de anticipación¹⁴⁴; debe poner en tabla algunos asuntos en el plazo de sesenta días, si así lo solicitan otros miembros

¹⁴⁰ RS 32, RCD 245.

¹⁴¹ RS 34, RCD 244.

¹⁴² RCD 244.7.

¹⁴³ RCD 244.9.

¹⁴⁴ RCD 246.

de la comisión¹⁴⁵; debe declarar que la sesión no se celebra si transcurridos 15 minutos no se alcanza el quórum para sesionar¹⁴⁶; entre otras.

Con todo, hay una decisión del presidente que puede ser revisada por la respectiva comisión. Se trata de la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones que sean contrarias a las ideas matrices o que invadan materias propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Como lo dispone la LOC del Congreso, en este caso, la decisión del presidente puede ser revisada por la comisión a solicitud de cualquiera de sus miembros¹⁴⁷. Sobre esto profundizaremos al momento de referirnos a la tramitación de los proyectos de ley.

De las atribuciones enunciadas hay dos que merecen mayor atención. La primera, es aquella que lo faculta para fijar los asuntos que han de discutirse, para lo cual conforma la tabla de la comisión y los proyectos que son citados a su discusión. Esta atribución es, como veremos, de máxima relevancia pues –no obstante la urgencia que pueda tener el proyecto– es finalmente el presidente de una comisión quien cita los proyectos de ley y los prioriza. Esta facultad, como veremos, pugna regularmente con las urgencias, transformando éstas, a veces, en meras referencias y otras, por decisión del presidente de la comisión, en mandatos inamovibles.

La segunda atribución de importancia es aquella que lo autoriza a poner en votación un determinado asunto y fijar el orden de la misma. El ejercicio de esta atribución no siempre es un asunto pacífico. Así por ejemplo, durante la tramitación de la Reforma Tributaria el año 2014, el presidente de la Comisión de Hacienda, Pablo Lorenzini, se negó a dividir la votación de un artículo del proyecto de ley que contenía 57 numerales, cada uno de los cuales constituía una modificación legal. Ello le valió la presentación de una, censura que finalmente fue rechazada en la misma comisión¹⁴⁸.

¹⁴⁵ RS 36.

¹⁴⁶ RS 33, RCD 232.

¹⁴⁷ LOC 25.

¹⁴⁸ Diputados de la Alianza censuran a presidente de la Comisión de Hacienda, 17 de abril de 2014. www.emol.cl

Por último, cabe señalar que la única sanción posible para un presidente de comisión es la censura que determina la mayoría de ésta. Si se aprueba la censura, se produce la vacancia del cargo de presidente de la respectiva comisión¹⁴⁹. De esta forma, no hay sanciones intermedias y menos gravosas que permitan exigirle el cumplimiento de la normativa reglamentaria, tal como una amonestación. Ello hace que solo en casos muy excepcionales se apruebe una censura al presidente de una comisión¹⁵⁰.

4. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS COMISIONES

El día a día legislativo permite apreciar que hay comisiones más relevantes que otras. Si bien hay un orden de precedencia reglamentario, éste solo se aplica para mandatar que la presidencia de las comisiones unidas corresponde a quien presida la comisión que esté primero en el orden de precedencia¹⁵¹. En lo demás, el prestigio de las comisiones se debe a otro tipo de factores, tales como, la cantidad de informes que emiten, las materias respecto a las cuales deben pronunciarse o simplemente al prestigio que sus integrantes han adquirido por potencia política, antigüedad o diversas otras razones.

Una de ellas es la Comisión de Hacienda. Es, primeramente, la única comisión cuya existencia es exigida por la LOC del Congreso¹⁵². En efecto, dicho cuerpo legal deja a los reglamentos de cada cámara el establecimiento de las comisiones permanentes, pero exige que cada cámara tenga una Comisión de Hacienda a cargo de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas¹⁵³. Y este es el rol de la Comisión de Hacienda que, por lo mismo, debe informar todos los proyectos de ley que involucren

¹⁴⁹ RCD 211 y RS 25 y 31.

¹⁵⁰ Un ejemplo es la censura aprobada el año 2009 contra la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. En http://www.camara.cl/prensa/noticia_envio.aspx?prmid=34239

¹⁵¹ RS 32, RCD 233.

¹⁵² No incluyo entre éstas a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a la que haremos referencia en otro capítulo.

¹⁵³ LOC 17.

gasto público. La misma ley permite que, de concurrir la unanimidad, los proyectos puedan eximirse de informe de cualquier comisión, salvo en el caso del informe de la Comisión de Hacienda que, bajo ningún respecto, puede omitirse¹⁵⁴.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia es también una comisión relevante en ambas cámaras. Muchas son las materias de su competencia y varía, sea que se esté en la Cámara o en el Senado. Así, mientras en la primera es la Comisión de Constitución la competente para conocer de los proyectos de ley vinculados con temas de transparencia y probidad, en el Senado esas materias corresponden a la Comisión de Gobierno Interior. Por otra parte, mientras en el Senado los asuntos de seguridad ciudadana son estudiados invariablemente por la Comisión de Constitución, en la Cámara esa competencia es compartida también con la Comisión de Seguridad Ciudadana. Con todo, la costumbre ha llevado a que ambas comisiones estén integradas por abogados, transformándose así en la opinión jurídica más autorizada en ambas cámaras.

Otro criterio de distinción entre las comisiones, es el número de proyectos de ley que informan. Ello está en directa relación con la carga de trabajo y el número de sesiones semanales. Mientras algunas comisiones sesionan solo cuando hay proyectos de ley u otras materias relevantes, otras sesionan una, dos y hasta tres veces a la semana. En palabras del Senador Gazmuri, entonces Vicepresidente del Senado “hay una estadística que indica que el 70 por ciento de las horas de trabajo de las Comisiones del Senado se reparten entre la de Constitución, Legislación y Justicia y la de Hacienda; después, hay tres o cuatro que tienen un ritmo regular, y el resto celebra muy pocas sesiones al año”¹⁵⁵.

Hay comisiones que adquieren importancia por una coyuntura precisa, vinculada especialmente a la relevancia del proyecto que deben informar. También otras por la calidad y respeto que generan sus integrantes, como es el caso de las respectivas comisiones de ética de ambas cámaras.

¹⁵⁴ LOC 21.

¹⁵⁵ Sesión del Senado, 2 de marzo de 2005.

5. LAS SESIONES EN SALA

Las sesiones de las salas de la Cámara de Diputados y del Senado son momentos de suma relevancia para el trámite legislativo. En ellas se ratifica o enmienda aquello que decidió la comisión informante. Es, desde este punto de vista, el momento culminante, pues la sala, como órgano decisor soberano en el proceso legislativo, aprueba o rechaza el proyecto o las disposiciones que se someten a votación.

Con todo, en ocasiones la importancia de las sesiones de sala se sobrevalora y se le atribuyen cualidades que no tienen ni pueden tener. Por eso, cuando se critica la inasistencia de los parlamentarios a las sesiones de sala, se olvida que es el trabajo de comisiones aquel que requiere de un mayor involucramiento y donde la asistencia es esencial. En la sala, en cambio, es normal que solo unos pocos congresistas participen del debate, pues la materia que se discute es de aquellas en las que se han especializado. El resto, solo aparece al momento de la votación, en que son irremplazables. Y en el intertanto, se encuentran dedicados a otras diversas labores propias de su gestión.

Las salas vacías son, por lo demás, bastante comunes en los parlamentos del mundo. Barack Obama, cuando asumió como senador en Estados Unidos, llamaba la atención sobre lo mismo, diciendo que antes de la votación ya estaba todo prácticamente decidido por el líder de la mayoría o por el presidente de la respectiva comisión. Aún más, agrega, no obstante la pasión con la que pueden verse muchos debates por televisión, la sala está casi vacía: “en el cuerpo deliberativo más importante del mundo, nadie está escuchando”¹⁵⁶.

Pero, como veremos, no son las votaciones las que ocupan el mayor tiempo de las sesiones de la sala. Antes y después hay una serie de etapas cuya importancia varía. Hay ritos, discursos y otras solicitudes cuya relevancia suele ser muy baja en términos legislativos, aun cuando la pueden tener para las funciones de representación y fiscalización.

¹⁵⁶ OBAMA (2006). 22. The Economist hace una narración similar para el caso de Alemania. Ver Order, order! En *The Economist*. Octubre 18-24, 2014.

5.1. Tipos de sesión

Tanto en el Senado como en la Cámara hay diversos tipos de sesiones. Las sesiones ordinarias son aquellas que se celebran en los días y horas fijados al comienzo de cada legislatura, esto es, martes y miércoles a partir de las 16:00 horas en el Senado, y martes, miércoles y jueves en la mañana, en la Cámara de Diputados. También están las sesiones especiales que pueden tratar diversos asuntos legislativos o propios de cada cámara. Ejemplos de éstas en el Senado, son las sesiones extraordinarias que se citan minutos antes de la ordinaria para pronunciarse sobre una nominación o aquellas citadas los días de sesión durante la mañana para discutir un proyecto de ley muy extenso. En la Cámara, son sesiones especiales aquellas que tratan asuntos legislativos y son citadas por el Presidente y aquellas pedidas por un tercio de los diputados para tratar asuntos coyunturales o de interés general. Estas últimas en ningún caso pueden pedirse para tratar proyectos de ley¹⁵⁷.

Las sesiones especiales puede convocarlas el Presidente de la corporación o también solicitarlas el Presidente de la República. Esto último rara vez ocurre, pues lo normal es que los ministros del Gobierno y el Presidente de la respectiva corporación acuerden citaciones especiales en caso de necesidad.

Las sesiones también pueden ser públicas o secretas. Al respecto, hasta antes de la reforma constitucional del 2005, el Senado votaba en sesión secreta los “asuntos de interés particular que afectan a personas determinadas”, tales como nombramientos y rehabilitaciones¹⁵⁸. También, al igual que la Cámara de Diputados, contemplaba diversas normas que autorizaban la reserva de las sesiones y sus votaciones.

El camino hacia la transparencia en este ámbito, se inició con motivo de la decisión del entonces Presidente del Senado, Sergio Romero, de hacer pública la votación de la nominación a la Corte Suprema del Ministro Sergio Muñoz. En la sesión de 4 de octubre de 2005 el Presidente de la Corporación planteó que, en virtud de la reciente entrada en vigencia del artículo 8º de

la Constitución —que consagra el principio de probidad y transparencia—, la discusión y votación que se llevaría a cabo debían ser públicas. Tras una extensa discusión en la sala del Senado y luego de un informe de la Comisión de Constitución de la misma corporación, el Senado dejó de aprobar las nominaciones en votaciones secretas y entendió derogados ciertos artículos de su Reglamento que regulaban los procedimientos reservados. En concreto, el informe —y por decisión unánime— señaló que diversas disposiciones del reglamento debían entenderse derogadas por no tener rango ni contenido de ley, como exigía el artículo 8º de la Carta Fundamental¹⁵⁹.

Este acertado criterio fue más tarde consagrado en la LOC del Congreso, la que dispone un quórum especial de dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio para determinar la reserva de las sesiones y sus antecedentes. La misma regla se aplica a las comisiones donde se exige la concurrencia del voto favorable de dos tercios de sus integrantes.

El mismo artículo establece como causales taxativas para declarar la reserva, que la publicidad de las sesiones o de sus antecedentes afectare el debido cumplimiento de las funciones del órgano respectivo, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Finalmente, la misma disposición mandata que siempre sean reservadas las sesiones y votaciones del Senado en que se resuelvan rehabilitaciones de ciudadanía y aquellas que digan relación con el ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República vinculadas con la conducción de las relaciones políticas con países extranjeros u organismos internacionales, cuando así lo haya solicitado éste¹⁶⁰.

5.2. Inicio de la sesión

Tanto el Senado como la Cámara inician sus sesiones cuando concurre la tercera parte de sus miembros. Una vez reunido el quórum, el Presidente

¹⁵⁷ RS 64; RCD 70, 71, 75, 76.

¹⁵⁸ Ver Sesión 37 especial de 4 de octubre de 2005 e informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la sala sobre los efectos del artículo 8º de la Constitución, Boletín S 830-10. Los artículos mencionados son el 23 N° 5, 68 y 159 del Reglamento.

¹⁶⁰ LOC 5.A, art. 32.15 CP.

abre la sesión diciendo “En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión”¹⁶¹.

Luego el Presidente declara que el acta de la sesión anterior queda a disposición de los parlamentarios para ser aprobada en la sesión siguiente y, si corresponde, aprueba el acta de alguna otra sesión¹⁶². En la actualidad, y dada la tecnología, rara vez hay en este punto algún desencuentro.

Acto seguido, se inicia la lectura por parte del prosecretario de la cuenta.

5.3. La cuenta

La LOC dispone que “deberá darse cuenta en sesión de sala de la respectiva Cámara de todo proyecto, en forma previa a su estudio por cualquier órgano de la corporación”¹⁶³. De esta forma, la cuenta es el acto por el cual la mesa de la respectiva corporación informa a la sala de las comunicaciones recibidas enunciando su origen, la materia y la tramitación que se les dará (ver Cuadro N° 1).

Se incorporan en la cuenta, en el orden que establece cada uno de los reglamentos, los mensajes del Presidente de la República, sean éstos proyectos de ley, urgencias, observaciones u otros. Luego siguen los oficios de la otra cámara, los informes de comisiones, las comunicaciones de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional o de los Ministros de Estado, las mociones y las demás dirigidas a la corporación. Como veremos, es este el momento para discutir la comisión a la que es derivado un proyecto de ley y, normalmente, son esas materias las que generan debate¹⁶⁴.

En ambos casos se establece que las comunicaciones se entienden oficialmente recibidas y producen sus efectos una vez que hayan sido incorporadas en la cuenta de la sesión respectiva¹⁶⁵. Esta norma es relevante

¹⁶¹ RS 57, RCD 94.

¹⁶² RS 75-77, RCD 95, 96.

¹⁶³ LOC 13.

¹⁶⁴ RS 78, RCD 97.

¹⁶⁵ RS 78, RCD 97.

para efectos de las urgencias cuyos plazos empiezan a correr una vez que se da cuenta del mensaje en que se hace presente. También debe considerarse para efectos de las comunicaciones que envía el Tribunal Constitucional, con excepción de la que se verá a continuación¹⁶⁶.

Excepciones de esta regla la constituye la Ley de Presupuestos, en que el plazo constitucional para su despacho empieza a correr una vez presentada en el Congreso y no una vez que se haya dado cuenta. Igualmente, el retiro de las urgencias que, como dispone la ley, se hacen efectivas una vez presentado el oficio respectivo. Finalmente, también constituye una excepción la comunicación que envía el Tribunal Constitucional informando de la admisibilidad de un requerimiento por inconstitucionalidad de un proyecto de ley ingresado por el Presidente de la República o por un grupo de parlamentarios. El plazo de cinco días que tienen las ramas del Congreso para hacer valer sus descargos y hacerse parte, se cuenta desde que la comunicación ingresa a las oficinas de partes de la Cámara de Diputados y del Senado¹⁶⁷.

Cuadro N° 1 Cuenta

Sesión 45 ordinaria del Senado. 9 de septiembre de 2014.

Mensajes

Veinte de S. E. la Presidenta de la República:

Con el primero hace presente la urgencia, en el carácter de “discusión inmediata”, para la tramitación del proyecto de ley que crea el Consejo de Estabilidad Financiera (Boletín 9178-05).

Con los nueve siguientes, retira y hace presente la urgencia, calificándola de “simple”, respecto de los siguientes asuntos:

1. Proyecto de ley que regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público (Boletín 8335-24).

¹⁶⁶ Art. 42, inciso sexto LOC TC. En el caso de la Cámara de Diputados y del Senado los oficios se dirigirán a los respectivos presidentes, quienes estarán obligados a dar cuenta a la sala en la primera sesión que se celebre. Se entenderán oficialmente recibidos y producirán sus efectos una vez que se haya dado cuenta de los mismos.

¹⁶⁷ Art. 67, inciso segundo LOC TC.

2. Proyecto de ley que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales (Boletín 9333-04).
 3. Proyecto de ley que modifica el régimen de probidad aplicable al Consejo Nacional de Televisión (Boletín 9398-04).
 4. Proyecto de ley que modifica la Ley N° 17.798, de Control de Armas, y el Código Procesal Penal (Boletín 6201-02).
 5. Proyecto de ley respecto de comunicación de órdenes de apremio en juicios de alimentos (Boletín 7765-07).
 6. Proyecto de ley que crea el acuerdo de vida en pareja (Boletines 7873-07 y 7011-07, refundidos).
 7. Proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (Boletín 9326-07).
 8. Proyecto de ley que precisa normas vigentes para asegurar los derechos de las manipuladoras de alimentos de establecimientos educacionales (Boletín 8048-13).
 9. Proyecto de ley que establece excepción para la pesca artesanal con línea de mano de la especie jurel y que modifica regulación para establecimiento de ampliación de régimen de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (Boletín 9097-21). Con el undécimo, hace presente la urgencia, en el carácter de “simple”, respecto del proyecto de ley que reconoce como deporte nacional a los juegos deportivos ancestrales de los pueblos originarios (Boletín 9057-04).
- Con los nueve últimos, retira y hace presente la urgencia, calificándola de “suma”, respecto de las iniciativas que se anuncian a continuación:
1. Proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas (Boletín 8132-26).
 2. Proyecto de ley que modifica la ley N° 18.046 para exigir que en las sociedades anónimas abiertas los aportes de capital no consistentes en dinero sean aprobados por la mayoría de los accionistas minoritarios (Boletín 8480-03).
 3. Proyecto de ley que protege la libre elección en los servicios de cable, internet o telefonía (Boletín 9007-03).
 4. Proyecto de ley sobre probidad en la función pública (Boletín 7616-06).
 5. Proyecto de ley sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía (Boletín 6499-11).
 6. Proyecto de ley que adecua la legislación nacional al estándar del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (Boletín 8886-11).
 7. Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9404-12).
 8. Proyecto de ley que incorpora en el Código del Trabajo el contrato de teleoperadores (Boletín 8263-13).

9. Proyecto de ley que regula el alzamiento de hipotecas que caucionen créditos hipotecarios (Boletín 8069-14).

– Se tienen presentes las calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.

Oficios

Tres de la Honorable Cámara de Diputados:

Con el primero, informa que aprobó la proposición formulada por las Comisiones Mixtas constituidas durante la tramitación de los proyectos de ley que reconocen a la rayuela como deporte nacional, correspondientes a los Boletines Nos. 8.097-04 y 8.404-29.

– Se toma conocimiento y se manda comunicar el proyecto a S. E. la Presidenta de la República.

Con el segundo, expone que aprobó en los mismos términos que lo hizo esta Corporación el proyecto de ley que establece el Día Nacional de Gendarmería de Chile (Boletín 8611-07).

– Se toma conocimiento y se manda comunicar el proyecto a S. E. la Presidenta de la República.

Con el último, comunica que aprobó la enmienda propuesta por esta Corporación al proyecto de ley que modifica y perfecciona la ley que rige al Ministerio de Energía (Boletín 9421-08).

– Se toma conocimiento y se manda archivar el documento junto con sus antecedentes.

Del Excelentísimo Tribunal Constitucional

Envía copia de la resolución dictada en la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 129 bis 5, 126 bis 6 y 129 bis 9 del Código de Aguas.

– Se toma conocimiento y se remite el documento a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

(...)

5.4. Acuerdos de comité

Continúa la sesión con los acuerdos de comités, cuya vital importancia para el trámite legislativo requiere que nos detengamos especialmente¹⁶⁸.

Los comités parlamentarios son, según lo define el Reglamento de la Cámara de Diputados, los organismos que, constituidos de conformidad

¹⁶⁸ Sobre este tema puede verse también el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la Sala sobre el significado y alcance de los acuerdos de comités. Boletín S 159-10. 27.04.1994.

al Reglamento, “agrupan a un número de Diputados y a través de su jefe permiten la relación de la Mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento”¹⁶⁹. En igual sentido los define el Reglamento del Senado¹⁷⁰.

Cada partido político constituye un comité. En el Senado, sin importar el número de senadores con que cuente cada partido, cada comité designará a dos representantes. En la Cámara, cada partido político integra un comité por cada nueve representantes. Si un partido tiene más de dicho número, puede formar más de un comité y, por lo mismo, designar a más de un jefe de comité. Los partidos que tengan más de un jefe de comité podrán ser representados por cualquiera de ellos en el orden que establezcan. Todo comité tiene tantos votos como parlamentarios representante¹⁷¹.

Los parlamentarios independientes pueden ingresar a un comité de algún partido o pueden formar uno exclusivo, si alcanzan el número de nueve en la Cámara o de tres en el Senado¹⁷².

Las reuniones de los comités son presididas por el Presidente de la respectiva cámara y asiste también a ellas el secretario respectivo, quien actúa como ministro de fe. En ellas se acuerdan las más diversas materias vinculadas con la tramitación de los proyectos de ley, la interpretación de los reglamentos y otras de orden interno. Los comités, tanto en el Senado como en la Cámara, se reúnen los martes antes del inicio de la sesión y en ellos se planifica la semana legislativa. Es ahí donde se intenta modificar el orden de la tabla, pasar algunos asuntos a la tabla de fácil despacho, abrir –en el Senado– nuevo plazo de indicaciones, fijar horarios de sesiones especiales, etc. También es común que durante las sesiones y cuando se produce alguna discrepancia significativa, se cite a reunión de comités a fin de resolverlas con los jefes de cada partido y en reuniones reservadas¹⁷³.

¹⁶⁹ RCD 1.3.

¹⁷⁰ RS 11.

¹⁷¹ RS 15, RCD 58.

¹⁷² RS 11, RCD 56.

¹⁷³ Tal fue el caso de diversas discrepancias reglamentarias que se suscitaron con motivo de la acusación constitucional contra el Ministro Harald Beyer. Al inicio de la sesión del Senado

Las decisiones adoptadas por la unanimidad de los comités –que se expresan en los “acuerdos de comité” (ver Cuadro N° 2)– no son revisables por la sala, de forma que el jefe de comité obliga a sus representados¹⁷⁴. Si las decisiones son tomadas por mayoría, cualquier parlamentario perteneciente al comité que no concurrió a adoptarlo, puede oponerse en la Sala y someterlo a votación¹⁷⁵.

En definitiva, el rol de los comités no puede subvalorarse al momento de planificar la agenda legislativa. Sus reuniones son instancias de negociación política y debate en torno a los procedimientos; y sus acuerdos, que obligan la mayoría de las veces al resto de los congresistas, son herramientas eficaces para planificar el debate legislativo.

Cuadro N° 2 Acuerdos de los comités

Sesión 54, de la Cámara de Diputados de 12 de agosto de 2014

El señor CORNEJO (Presidente).- El señor Secretario dará lectura a los acuerdos de los Comités.

El señor LANDEROS (Secretario).- Reunidos los jefes de los Comités parlamentarios, bajo la presidencia del Diputado señor Cornejo, adoptaron por unanimidad los siguientes acuerdos:

1. Tomar conocimiento de las tablas de las sesiones ordinarias de la semana, documento que se encuentra a disposición en los pupitres electrónicos de las señoras diputadas y de los señores diputados.
2. Establecer el siguiente procedimiento para el despacho del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (boletín 9326-07), con urgencia calificada de suma:
 - a) Suspender en la sesión ordinaria del miércoles 13 de agosto el tiempo de Proyectos de Acuerdo y de Resolución, de Incidentes y de la Comisión Especial de Solicitudes de Información y de Antecedentes Específicos a los Organismos de la Administración del Estado.
 - b) Citar a sesión especial para continuar su estudio el miércoles 13 de agosto, a partir de las 18:30 horas.

los comités se reunieron y las resolvieron internamente. Sesión del Senado de martes 16 de abril de 2013.

¹⁷⁴ RS 19, RCD 62.

¹⁷⁵ RS 20, RCD 61.

- c) Fijar las 19:00 horas de mañana miércoles 13 de agosto como plazo para renovar indicaciones y solicitar la división de la votación.
3. Autorizar el ingreso a la Sala del delegado presidencial para los recursos hídricos, señor Reinaldo Ruiz, en la sesión especial pedida para el miércoles 20 de agosto, a las 19:30 horas, con el objeto de analizar la crisis del agua en Chile y la política del Gobierno.
4. Autorizar el ingreso a la Sala del subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Ricardo Cifuentes; del presidente y vicepresidente de la Comisión Presidencial para la Descentralización, señores Esteban Valenzuela y Heinrich von Baer, respectivamente, en la sesión especial pedida para analizar y debatir respecto de la descentralización y el desarrollo regional, convocada para el martes 19 de agosto, a las 19:30 horas.
5. Rendir homenaje en la sesión ordinaria del miércoles 3 de septiembre, después de la Cuenta, al ex-Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva, en conmemoración de los cincuenta años transcurridos desde su elección como Primer Mandatario, con la intervención de un diputado por bancada, con un límite de cinco minutos por intervención.
6. Considerar dentro de la competencia de la Comisión de Zonas Extremas y Antártica Chilena las materias que digan relación con los territorios de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.

5.5. Tabla de fácil despacho

En el Senado, más que en la Cámara de Diputados, es común la incorporación en la tabla de fácil despacho de proyectos breves y que no despiertan mayor debate. El tiempo para la discusión de los asuntos de fácil despacho es de treinta minutos prorrogable por una sola vez con el acuerdo de los dos tercios de los senadores presentes o de la unanimidad de los diputados, según corresponda. La discusión es en general y particular a la vez y no puede durar más de diez minutos¹⁷⁶.

5.6. Debates en la sala

Las normas que regulan los debates en las salas y la clausura de los mismos son objeto de intensa regulación en el derecho parlamentario.

¹⁷⁶ RS 84-89, RCD 103-106. El Reglamento de la Cámara también contempla la Tabla de Despacho Inmediato en la que figuran proyectos “notoriamente obvios y sencillos o de urgencia manifiesta”. Se conforma en sesión de comités especialmente convocada para tal efecto. Esta tabla ha caído en desuso y ha sido reemplazada por la Tabla de Fácil Despacho. RCD 100-102.

Los reglamentos de ambas cámaras se refieren al tiempo de duración de los discursos, a la forma en que han de referirse a otros parlamentarios (en tercera persona), a la posibilidad que tienen de rectificar dichos, entre otros¹⁷⁷. Todas estas normas suelen subordinarse a la práctica parlamentaria en virtud de la cual los tiempos y formas se adecuan con mayor dinamismo a las necesidades de cada caso.

Una norma merece atención por su trascendencia histórica. Se trata de aquella que regula la clausura del debate.

En Chile el uso indefinido de la palabra, incluso antes del parlamentarismo, fue una herramienta habitual de la minoría para obtener concesiones por parte de la mayoría. De ello da cuenta Ismael Valdés cuando en su Libro de Prácticas Parlamentarias, editado en 1906, recuerda que “hubo casos en que un diputado obstruyó un proyecto de vital importancia, hasta obtener que se diera a su artículo primero la redacción que él indicaba”¹⁷⁸. Y luego agregaba que, tras una reforma al reglamento se había avanzado, pues “antes un solo diputado podía obstruir sin limitación alguna; ahora necesita el acuerdo de quince para poder hacerlo”¹⁷⁹.

Producto de estas prácticas comunes, la Constitución del 25 y luego la vigente disponen que “cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría”¹⁸⁰. Por ello los reglamentos establecen normas de clausura tanto para el debate en comisiones como en la sala¹⁸¹.

Con todo, estas normas son de escasa aplicación pues hoy, a diferencia de antes, los mecanismos de obstrucción rara vez pasan por la extensión artificial de los debates en sala o comisión.

¹⁷⁷ RS 109-114, RCD 82-85.

¹⁷⁸ VALDÉS (1906). 19.

¹⁷⁹ VALDÉS (1906). 21.

¹⁸⁰ Art. 56 CP. Igualmente Constitución de 1925. Art. 58.

¹⁸¹ RS 140-144, RCD 138-144.

6. EL PRESIDENTE DEL SENADO Y EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados son en nuestro país autoridades que detentan diversas atribuciones que superan lo netamente legislativo. Badtke enumera y analiza un conjunto de áreas donde el Presidente del Senado tiene funciones y atribuciones, muchas de las cuales también son replicables para el Presidente de la Cámara de Diputados. Menciona dentro del campo de competencias del Presidente del Senado, la función político-institucional, la representación institucional, la organización del trabajo legislativo, la función interpretativa, la disciplinaria y la de gestión administrativa¹⁸².

La atribución más relevante, establecida por mandato de la Constitución, es aquella que los faculta a subrogar al Presidente de la República por impedimento temporal o vacancia en el cargo cuando falten además los ministros titulares establecidos en el orden de precedencia legal. Primero concurre el Presidente del Senado y luego el de la Cámara de Diputados¹⁸³. También, en caso que el Presidente electo se halle impedido de tomar posesión del cargo, asume el Presidente del Senado y luego el de la Cámara de Diputados con el título de Vicepresidente¹⁸⁴.

Dentro de cada una de las cámaras, los presidentes detentan la máxima autoridad unipersonal y están investidos de atribuciones legislativas y sancionadoras. El Presidente de la corporación tiene, en relación a la respectiva sala, atribuciones legislativas similares a aquellas que enumeramos para los presidentes de comisión. Así, cita a sesiones, las preside, dirige el debate, pone en votación los asuntos, provee la cuenta diaria, entre otras¹⁸⁵. También puede aplicar sanciones a los parlamentarios llamando al orden, amonestando, censurando y privando del uso de la palabra en los casos que dispone el reglamento¹⁸⁶. Por otra parte, recae sobre el Presidente de la

Sala la obligación de mantener el orden en las tribunas, para lo cual puede suspender la entrada a las mismas, hacerlas desalojar disponiendo incluso de la fuerza pública que se encuentra en el recinto. Así, en la Cámara, su Presidente puede prohibir el acceso hasta por seis sesiones a quienes hagan desmanes, y en el Senado, el Presidente puede incluso poner a disposición de la justicia, con oficio, al individuo que promueva desórdenes en cualquier lugar del recinto¹⁸⁷.

Más allá de lo establecido en los cuerpos normativos, la práctica parlamentaria ha definido un perfil institucional con el que carga todo Presidente de alguna de las cámaras. Badtke expresa adecuadamente las características que deben reunir: “imparcialidad y objetividad, mantener un clima de unidad (cuando no haya que decidir sobre algún asunto) y fomentar consensos (en caso contrario); propender a las soluciones colaborativas; respeto por una tradición de confianza (“pacto de caballeros”); propender la cortesía y deferencia políticas; austereidad de las intervenciones y, sobre todo, observar las reglas parlamentarias, tanto positivas como convencionales”. Y el mismo autor, teniendo como referencia lo dicho por ex Presidentes del Senado, señala que quienes dirigen las cámaras deben “representar la voluntad del Senado por sobre la personal, poseer un sentido institucional, ajeno a todo interés partidista y mantener la diplomacia parlamentaria”¹⁸⁸.

7. LOS MINISTROS DE ESTADO Y DEMÁS FUNCIONARIOS DEL PODER EJECUTIVO

También debe ponerse atención a la participación de los ministros de Estado en la tramitación de los proyectos de ley. Formalmente, de acuerdo al artículo 37 de la Constitución, los ministros “podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrán, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su

¹⁸² BADTKE (2014).

¹⁸³ Art. 29 CP.

¹⁸⁴ Art. 28 CP.

¹⁸⁵ RS 23, RCD 55.

¹⁸⁶ RS 138, RCD 91.

¹⁸⁷ RCD 86-89, RS 23.3. Estas atribuciones son escasamente utilizadas y, por ello, no es extraño que el público que asiste a las tribunas de ambas salas grite consignas, amedrenta a los opositores a sus intereses o simplemente interrumpa el debate.

¹⁸⁸ BADTKE (2014). 144.

voto”¹⁸⁹. En consecuencia, no tienen derecho a voto, pero sí pueden pedir la palabra para rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto. Sobre esta base, los ministros pueden hacer ingreso a la sala de las cámaras o de las comisiones sin autorización alguna.

Los reglamentos profundizan esta norma. En el del Senado se lee que los ministros tienen “derecho preferente” para hacer uso de la palabra. El de la Cámara, en igual sentido, dice que dicha preferencia se extiende hasta antes del cierre del debate y que sus intervenciones no tienen limitación alguna en cuanto su duración¹⁹⁰. En razón de estas normas, solo en el Senado, las intervenciones de los ministros suelen estar sujetas a las normas que rigen la duración de los debates¹⁹¹.

En el caso de los subsecretarios y demás funcionarios se requiere, para ingresar a la sala, el acuerdo unánime de la misma. En el caso de la asistencia a alguna comisión, la LOC del Congreso establece que “las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros”¹⁹². De esta forma, al menos en teoría, se requiere del acuerdo de la mayoría absoluta de la comisión para autorizar el ingreso de los subsecretarios o de otras personas. Sin embargo, esta norma ha caído en desuso para el caso de los subsecretarios e incluso, en muchas comisiones, para el acceso a las mismas de cualquier persona que quiera ingresar.

La asistencia regular de ministros, subsecretarios y funcionarios del Gobierno es una importante fuente de influencia en el proceso legislativo¹⁹³. La práctica ha llevado a que puedan intervenir y argumentar en los debates en las comisiones, transformándose así en un poder informal y relevante en favor del Ejecutivo.

¹⁸⁹ Art. 37 CP.

¹⁹⁰ RS 109, RCD 84.

¹⁹¹ Cabe señalar que la intervención de los ministros de Estado en los debates no se ha extendido a otros asuntos. Así, con motivo de una acusación constitucional, donde el proceso es reglado, los ministros, si bien pueden asistir, no toman parte en los debates.

¹⁹² LOC 5 A.

¹⁹³ FUENTES (2014). 77.

8. PROYECTOS DE ACUERDO Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN

Si bien la sesión de las respectivas salas suele concentrarse en el debate legislativo, hay al menos otros dos momentos que requieren de un análisis. Se trata de la discusión y votación de los denominados proyectos de acuerdo y de la hora de incidentes.

La votación de los proyectos de acuerdo sigue al término de la Orden del Día. Hasta antes de la Reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados el 2014, los proyectos de acuerdo –que hoy se denominan proyectos de resolución– eran una proposición que efectuaba un número determinado de parlamentarios, con el objeto de adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, o bien, obtener un pronunciamiento de la corporación sobre temas de interés general, tanto nacionales como internacionales, que expresen la preocupación por ellos, de la Cámara o el Senado¹⁹⁴.

Los proyectos de resolución, como se les denomina hoy, suelen ser dirigidos al Presidente de la República a fin de hacer presente alguna situación que interese a los congresistas. Es una forma de expresar un planteamiento de modo más formal sin que, la mayoría de las veces, tenga otro efecto. Por esto son escasos los proyectos de acuerdo que adquieren relevancia ante la opinión pública. La Cámara de Diputados los regula con mayor densidad¹⁹⁵.

Cabe señalar que estos proyectos de resolución, que se votan regularmente en las etapas finales de las sesiones de ambas cámaras, no se vinculan con las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. Fue para hacer la distinción que el Reglamento fue reformado de tal forma que los actuales proyectos de acuerdo son propiamente ejercicio de atribuciones fiscalizadoras que recaen exclusivamente en la Cámara de Diputados. Como se sabe, los acuerdos a que hace referencia el artículo 52.1.a) de la Constitución son una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, que deben ser respondidos por el ministerio respectivo en el plazo de 30 días y que tienen una tramitación especial establecida en el artículo 310 y siguientes del RCD.

¹⁹⁴ RCD 1.12.

¹⁹⁵ RCD 114.

En el Senado los proyectos de resolución se denominan proyectos de acuerdo y son sometidos a votación al término de la orden del día.

Cuadro Nº 3

Algunos ejemplos de proyecto de resolución

Proyecto de Resolución Nº 152. Aprobado el 21.08.2014.

La Cámara de Diputados acuerda: “Solicitar a S.E. la Presidenta de la República emita una declaración oficial del Gobierno de Chile condenando la brutal persecución contra familias cristianas en Irak”.

Proyecto de Resolución Nº 80. Aprobado el 16.06.2014.

La Cámara de Diputados acuerda: “Solicitar a S.E. la Presidenta de la República la adopción de medidas que permitan enfrentar en forma eficiente las emergencias como el incendio en Valparaíso”.

Proyecto de Resolución Nº 118. Aprobado 23.07.2014.

La Cámara de Diputados acuerda: “Solicitar a S.E. la Presidenta de la República que se incorpore la enfermedad celiaca (EC) en el proyecto de ley sobre enfermedades”.

9. LA HORA DE INCIDENTES

La hora de incidentes es la última etapa de la sesión de ambas salas. En ella, de acuerdo a una distribución proporcional del tiempo por bancada, los diputados y senadores se refieren a los más variados temas, normalmente con una clara identificación local, que derivan en envíos de oficios, peticiones de información o meros planteamientos que quedan en el acta. No obstante, las salas suelen estar vacías, el parlamentario respectivo utiliza este espacio para dirigirse a su electorado.

Desde hace ya tiempo, como relata Hernán Millas, la hora de incidentes “es lo más aburrido de la sesión (...) no se trataba de una hora en la que los parlamentarios se insultaran y se golpeasen, sino en la que ellos buscaban satisfacer a sus electores: uno pide un puente, otro que se pavimente un camino”¹⁹⁶. Es, en definitiva, el más claro resabio de antiguas épocas donde el debate político en el Congreso marcaba la pauta de la opinión pública. Así lo ha recordado, por ejemplo, el Senador Gabriel

Valdés quien, con nostalgia, en una ocasión expresaba: “antiguamente la hora de incidentes era la más importante del Senado. El país oía a las distintas autoridades, a los jefes de los partidos, y en la tarde los periodistas hacían sus comentarios. En la actualidad, quien interviene después de las 13:00 horas no es escuchado. El senador que habla ha hecho un par de discursos en los últimos tres años, y algunos de los honorables colegas han realizado espléndidas alocuciones, de las cuales nadie supo. ¡Es como si las hubieran pronunciado en Kenia! (...) Antes, la gente oía y leía los discursos, porque eran opiniones fundadas que representaban a la República desde el punto de vista político”¹⁹⁷.

Cuadro Nº 4

El discurso más polémico durante la hora de incidentes

Era 14 de diciembre del año 2004 y presidía la Cámara de Diputados el Diputado Lorenzini (DC). Durante la hora de incidentes bajó de la testera para hacer uso de la palabra. Lo que aparentaba ser un discurso más ante una sala casi vacía se transformó en el inicio de una polémica que duró varios meses. El Diputado Lorenzini responsabilizó en duros términos al entonces Ministro de Obras Públicas del Gobierno del Presidente Lagos, Javier Etcheberry, por la caída del Puente Loncomilla, ubicado en su distrito. Sus palabras, algunas de las cuales se transcriben acá, le valieron una crítica generalizada al interior de su propia coalición, el inicio de un proceso penal por injurias y constantes “quitadas de saludo” del Presidente Lagos y de sus ministros. Semanas después, el propio Ministro Etcheberry renunció a su cartera.

La señora CARABALL, doña Eliana (Presidenta accidental).- Tiene la palabra el Diputado señor Pablo Lorenzini.

El Señor Lorenzini.- Señora Presidenta, seguramente a través de la televisión nos están viendo en Constitución, Región del Maule. Saludo a los alcaldes (...) El puente Loncomilla ha resultado un fiasco nacional. Pero el ministro nunca fue o no ha ido al lugar donde se levantaba, ni siquiera cuando lo hizo la Comisión de Obras Públicas (...) Con toda seriedad y usando el fuero ¿le falta sobresueldo a usted, ministro, para trabajar? (...) Quizás la Oposición tiene razón al querer formar una comisión especial para investigar el caso MOP-GATE. A lo mejor, llegó el minuto de dar viabilidad a esa comisión. La Comisión de Obras Públicas tiene que sesionar en estos días. Sin embargo, el ministro ha dicho que no tiene tiempo para concurrir a ella. ¡Hasta cuándo! ¡Qué se cree este ministro! ¿O lo protege el Presidente Lagos? Quiero una explicación de La Moneda.

¹⁹⁶ MILLAS (2008). 157.

¹⁹⁷ Sesión del Senado de 2 de marzo de 2005.

(...) Es primera vez en la historia que se cae un puente en esas condiciones, porque solo antes, en el sur, cayó uno, pero como consecuencia de las lluvias. Ahora cayó el puente mecano, a pesar de que se lo adelanté por escrito. ¿Y cuándo se le cae la casa encima? ¡Está bueno, ministro! (...) Anuncio que mi voto para todos los proyectos que envíe el Ejecutivo relacionados con obras públicas será negativo. He dicho”.

CAPÍTULO IV EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

1. LA ETAPA PRELEGISLATIVA EN EL PODER EJECUTIVO

En el Poder Ejecutivo la etapa que antecede a la presentación de un proyecto de ley está escasamente regulada pero, en la práctica, tiene una dinámica ya consolidada.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia coordina la potestad legislativa del Presidente de la República¹⁹⁸. Lo hace especialmente a través de la División Jurídica¹⁹⁹. Por mandato legal, esta repartición asesora al Presidente de la República y a los ministros en la elaboración de los proyectos de ley. Con todo, dado que el proceso no es reglado, la coyuntura, la dinámica al interior del Gobierno, el número de ministerios que intervienen en la iniciativa y otra serie de factores, influyen en la elaboración del anteproyecto.

Lo común es que la División Jurídica, junto con los ministerios sectoriales con competencia en las materias que aborda el proyecto de ley, participen en su elaboración en un proceso no reglado. Durante esta etapa, se suceden borradores e intercambian opiniones sobre la mejor fórmula jurídica y política para abordar el asunto en estudio. No hay un expediente, y solo en ocasiones, el intercambio de opiniones es a través de oficios. La mayoría de las veces, la elaboración del proyecto es fruto de un trabajo colectivo

¹⁹⁸ Ley N° 18.993. Crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

¹⁹⁹ Ver Reglamento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. D.S. N° 7. 1991.

que nace de intercambios expresados en reuniones, llamados telefónicos, correos electrónicos, entre otros²⁰⁰.

En ocasiones, la elaboración de un anteproyecto puede demorar varios meses, en otras, tan solo un par de días. Hay circunstancias que llevan a que un anteproyecto ya terminado no sea nunca ingresado al Congreso. Factores políticos, programáticos, financieros, jurídicos y otros tantos determinan así los ritmos y prioridades legislativas al interior del Poder Ejecutivo. Finalmente, es la decisión discrecional del Presidente de la República la que va conduciendo, con la asesoría de sus ministros, el ejercicio de la potestad prelegislativa²⁰¹, que se formaliza cuando el mensaje y el articulado ingresan formalmente al Congreso Nacional.

En ciertos proyectos también es esencial la participación de los funcionarios de la Dirección de Presupuestos dado que, como veremos, algunos mensajes requieren un informe financiero que dé cuenta de los gastos asociados al mismo, sin el cual el proyecto no puede iniciar su tramitación. El referido informe tiene su fundamento en la propia LOC del Congreso Nacional que dispone que al ingresar un proyecto de ley, éste deberá acompañarse “conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto”²⁰². Su contenido varía según el proyecto y no hay protocolos ni reglas que regulen su elaboración. En ocasiones, no da cuenta de todos los costos y solo indica que éstos no pueden ser estimados²⁰³. En otros

²⁰⁰ Por ello los instructivos presidenciales que se dictaron hace ya más de una década para regular la etapa prelegislativa cayeron en desuso al poco tiempo. Ver Instructivos Presidenciales N°s. 211/1994, 001/1999 y 003/2000.

²⁰¹ El Tribunal Constitucional ha dicho respecto de los anteproyectos de ley que “el contenido de un anteproyecto y la oportunidad de su ingreso, son discrecionales. Con excepción de las leyes periódicas de tipo constitucional (el Presupuesto de la Nación) o legal (salario mínimo, reajuste del sector público), pueden o no enviarse, y definirse libremente la fecha de ingreso al Congreso”. STC 2246/2012, c 85.

²⁰² LOC 14.

²⁰³ OELCKERS *et al* (1998). 120.

casos, la información contenida en ellos es extremadamente heterogénea, sin que pueda ser posible hacer comparaciones²⁰⁴.

En otros anteproyectos es también necesario efectuar una consulta previa, según lo mandatado por el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas. En virtud de su artículo 6º, las medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas deben ser consultadas en los términos que regula el ordenamiento interno²⁰⁵. Es este un asunto que se ha debatido en los últimos años. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la materia en dos oportunidades. En ellas ha señalado que el art. 6º del Convenio puede “obligar a que, en la tramitación interna de leyes, resulte obligatorio a las comisiones legislativas llevar a cabo consultas que, hasta la fecha, eran puramente facultativas”, lo que constituye una norma especial modificatoria de la LOC del Congreso²⁰⁶. Con todo, el mandato de consulta previa ha sido interpretado de un modo más extendido y hoy constituye una exigencia legal cuyo cumplimiento obliga tanto al Presidente de la República²⁰⁷ en la etapa prelegislativa como al Congreso Nacional²⁰⁸.

²⁰⁴ Sobre ese diagnóstico se fundamentó la moción de diversos senadores que proponía regular con más detalle los informes financieros. Ver Boletín 7576-05.

²⁰⁵ El artículo 6º N° 1 del Convenio establece: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente”. En Chile la consulta de anteproyectos de ley está reglamentada en el Reglamento N° 66, de 4 de marzo de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, que Aprueba Reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6º N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica.

²⁰⁶ STC 1050/2008, c. 12. En el mismo sentido, STC 309/2000, c. 7.

²⁰⁷ El art. 7º, inciso segundo, del Reglamento de la Consulta individualizado más arriba dispone: “Son medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional, ambos iniciados por el Presidente de la República, o la parte de éstos cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas”.

²⁰⁸ Sobre la consulta de proyectos de ley o proyectos de reforma constitucional puede verse, entre otros, GREENE y VOIGT (2010); ANINAT (2014); RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS (2009); MEREMINSKAYA (2011); MONTT y MATTA (2011); VALDIVIA (2011); CONTESSE (2012).

Por último, y en relación a la aplicación de la Ley de Transparencia a los anteproyectos de ley, cabe señalar que en una oportunidad el Consejo para la Transparencia determinó que, para ese caso específico, no se aplicaba la causal contenida en el art. 21.1.b de la Ley de Transparencia, en virtud de la cual son reservados “los antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas”. La decisión se produjo a raíz de la solicitud de transparencia ingresada al Ministerio del Interior de “la propuesta de anteproyecto legislativo que regula los temas de extranjería”. Tras la negativa del servicio, el Consejo determinó que la información debía entregarse, pues no se aplicaba la causal señalada. Argumentó para ello que no es suficiente la sola declaración que el referido anteproyecto serviría de base para la elaboración de uno nuevo que enviaría el Gobierno. Ello tanto porque no se justificó “con meridiana claridad que el citado anteproyecto sea un antecedente previo que necesariamente originará y fundará la referida política, de adoptarse ésta, sino porque dicha causal también supone que exista cierto grado de certidumbre respecto de la adopción de la resolución, medida o política, dentro de un plazo prudencial, incluso si la decisión consistiese, al final, en no hacer nada”²⁰⁹.

El caso tiene algunas particularidades. Se trataba de un anteproyecto elaborado durante el primer Gobierno de la Presidenta Bachelet, que el nuevo Gobierno del Presidente Piñera decidió reestructurar. Si bien no había certeza de la fecha de ingreso del proyecto, el Consejo para la Transparencia consideró que aquello inhabilitaba la invocación de la causal. En otras palabras, que habría dejado de ser un antecedente previo por el transcurso del tiempo. Esa argumentación es compleja, tanto por su indeterminación como por sus consecuencias. No puede caber duda que los anteproyectos de ley son antecedentes previos a la resolución que toma el Presidente de la República de enviarlos a tramitación al Congreso Nacional. Antes de eso, su publicidad –salvo que sea en un mecanismo reglado de consulta– no procede, pues, como se ha dicho, se trata de minutos o borradores en permanente modificación. Lo relevante en este caso es el acto final, cual es, el proyecto que se ingresa al Congreso Nacional. Ese fue, además, el

espíritu que informó la discusión de la Ley de Transparencia. En efecto, y como señaló en su momento el entonces Senador Viera-Gallo, “cosa muy distinta (al acceso a la información) es que el ciudadano tenga derecho a presenciar la toma de decisiones que lleva al acto. Porque, si por esto se entiende público, creo que estamos haciendo una interpretación demasiado abusiva o extensiva de la reforma constitucional”²¹⁰.

2. INICIATIVA Y ORIGEN

La iniciativa y origen en un proyecto de ley son dos conceptos distintos. El primero es “la legitimación activa o competencia constitucional para accionar o desencadenar el proceso de formación de la ley”²¹¹. El origen, en cambio, dice relación con la cámara por la que ingresa.

2.1. Iniciativa. Mensaje o moción

Los proyectos de ley pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado a iniciativa del Presidente de la República o de cualquiera de sus miembros. Cuando el proyecto es enviado por el Presidente se le denomina mensaje presidencial. Cuando lo es por algún parlamentario, se le llama moción.

La estructura de ambos es esencialmente la misma. Tras el título de la ley²¹², le sigue su fundamentación²¹³. Terminada ésta, que tradicionalmente

²¹⁰ Historia de la Ley Nº 20.285, Ley de Transparencia.

²¹¹ VIVANCO (2014). 223.

²¹² Sobre el título de las leyes y de los proyectos de ley puede verse, CORRAL (2014) quien critica la práctica que se ha atribuido la Biblioteca del Congreso Nacional de consignar un segundo nombre oficial a las leyes. El Congreso también ha debatido sobre el título de las leyes. Véase, por ejemplo, Boletín 8155-07 (aumenta las sanciones a responsables de incendios forestales) o Boletín 5203-04 (reconoce el genocidio ocurrido con las etnias selk’nam (onas) y aonikenk (tehuelches) y, autoriza erigir dos memoriales en las comunas de Santiago y Porvenir). También el Boletín 7992-06. Ley Nº 20.595, sobre Ingreso Ético Familiar que terminó en un fallo del Tribunal Constitucional STC 2253/2012. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional consideró constitucional que el decreto promulgatorio pudiera tener un nombre diverso al contenido en el proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional.

²¹³ Sobre la forma y fundamentación de los proyectos de ley, ver VERGARA (1991). 220.

se conoce como el mensaje del proyecto, están contenidas las modificaciones normativas que propone el proyecto de ley.

2.1.1. Patrocinantes

Los patrocinantes de una moción son los diputados o senadores que la suscriben. La costumbre indica que uno o más son los autores principales y otros se suman en señal de apoyo. Quienes suscriben una moción es una cuestión políticamente relevante. En ocasiones los autores de la misma querrán que solo sea suscrita por parlamentarios del mismo partido o coalición. En otras, buscarán un apoyo más amplio a fin de dar una imagen de transversalidad y para aumentar las probabilidades que la moción sea discutida. Esto último pues, como han mostrado Aninat y Londregan, las mociones firmadas por congresistas de ambas coaliciones tienden a avanzar más rápido que aquellas que solo están firmadas por miembros del mismo partido o coalición²¹⁴.

La Constitución establece que las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Este mandato busca fortalecer la deliberación en el proceso legislativo, pues ésta desaparecería si, desde el inicio, se autoriza un compromiso formal con la iniciativa de un número muy alto de miembros de una u otra cámara²¹⁵.

En igual sentido se pronunció la Cámara de Diputados al rechazar un proyecto que proponía aumentar el número de patrocinantes. La Cámara rechazó la idea de legislar pues la regla actual “resulta suficiente para reflejar la pluralidad existente en la Cámara” y porque un número muy elevado de patrocinantes significaría “inhibir el debate en la Sala” y “afectaría la posibilidad de realizar un examen objetivo de los méritos de la moción, por cuanto serían muchos los parlamentarios que ya habrían tomado parte en una determinada posición”²¹⁶.

²¹⁴ ANINAT Y LONDREGAN (2005). 15.

²¹⁵ En igual sentido, SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 102. VIVANCO (2014). 225.

²¹⁶ Ver Sesión de la Cámara de Diputados de 14 de noviembre de 2012. Intervención del Diputado Cristián Monckeberg.

Por último, según lo mandatado por la LOC del Congreso, las mociones deben presentarse en la corporación a la que pertenezca su autor o autores²¹⁷.

2.1.2. Diferencias entre los mensajes y las mociones

Las mociones y los mensajes tienen claras diferencias. Desde la perspectiva jurídica, la más relevante es que las primeras no pueden tratar materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Los mensajes, en cambio, pueden referirse a todo tipo de temas. No hay materias de iniciativa exclusiva parlamentaria en el contenido de un proyecto de ley.

En los hechos, las diferencias son también importantes. Las mociones suelen proponer modificaciones muy acotadas, precisas, dirigidas a reformar un aspecto determinado de la legislación vigente. El propio Reglamento de la Cámara de Diputados sugiere que las mociones “en lo posible, se refieran a una sola materia”²¹⁸. Por ello mismo, suelen ser breves, sin considerar las adecuaciones necesarias en otros cuerpos legales. Los mensajes son, por el contrario, más extensos y contienen reformas más profundas. La razón es tanto la carencia de límites en las materias que regulan, como la visión sistémica que tiene el Poder Ejecutivo, el que debe analizar desde diversas perspectivas toda iniciativa.

Las mociones tienen, por otra parte, la posibilidad de ser suscritas por parlamentarios de diversas tendencias políticas. Los mensajes son firmados, en cambio, exclusivamente por el Presidente y por los ministros competentes, esto es, por aquellos que ejercen en ministerios cuyo marco de competencias tiene relación con la iniciativa que se presenta, sea porque se modifica una ley cuya ejecución está bajo el campo de sus competencias o porque los principales efectos del proyecto se vinculan con su área de competencia²¹⁹.

²¹⁷ LOC 12.

²¹⁸ RCD 11.

²¹⁹ Cabe señalar que la firma de los ministros en los proyectos de ley es una costumbre más no una regla constitucional, como es en el caso de los decretos supremos. Ello por cuanto la potestad legislativa reside indelegablemente en el Presidente de la República, según ha sostenido el TC (STC 122/1991). Distinto es el caso de los decretos promulgatorios a los que, en tal calidad, la Constitución exige que sean suscritos también por el ministro respectivo.

Finalmente, la proporción de mensajes que se convierte en ley es mucho mayor a la proporción de mociones que llega a hacerlo. Entre 1990 y 2013, del total de leyes aprobadas, el 76,7% fueron iniciadas por el Ejecutivo y el 23,2% fueron de autoría de diputados o senadores. Ello a pesar que el número de mociones presentadas es mucho mayor al de mensajes. En efecto, analizados el total de proyectos presentados entre los mismos años, la cifra se invierte: 79,5% son mociones y solo el 20,5% restante corresponde a mensajes del Ejecutivo²²⁰.

La razón de la eficacia del Poder Ejecutivo en la tramitación de la ley se debe tanto a los mecanismos que dispone el Presidente de la República para influir en la agenda, como a los incentivos que tiene para perseverar en la tramitación de un proyecto. Mientras a un parlamentario le resulta más complejo promover su proyecto en la otra cámara e invertir tiempo en construir consensos que permitan avanzar, el Poder Ejecutivo tiene, además de las autoridades políticas, funcionarios a cargo de aquello en cada ministerio.

Es igualmente relevante la superior capacidad técnica que tiene el Poder Ejecutivo para dictar reglas. Como hemos visto, los recursos que dispone el Presidente, entre asesores, burocracia y estudios, son muy superiores a los que dispone cada parlamentario. Necesariamente esto redunda en la eficacia al momento de legislar²²¹.

Hay un último argumento vinculado con lo señalado que favorece la efectividad del Ejecutivo y que no debe desconocerse. La calidad de los mensajes es, a todas luces, muy superior, y ello permite que, por esa vía, se discutan políticas públicas de largo plazo que impactan a la población. Las mociones, como se dijo, son incapaces la mayoría de las veces de despertar atención en la opinión pública. Esto es reconocido por los propios parlamentarios. Nicolás Monckeberg, entonces Presidente de la Cámara de

²²⁰ PNUD (2014). 346. Se presentaron 9.070 proyectos de ley.

²²¹ Un profundo conocedor y estudiado del sistema de información legislativa, como es Hernán Ampuero, ha escrito que “sería mucho más razonable y eficaz no intentar replicar los recursos de información y conocimiento del Ejecutivo, sino contar con los recursos y mecanismos necesarios para requerir aquellos que fueron insumos de los mensajes y verificarlos oportunamente durante el proceso legislativo”. AMPUERO (2013). 47.

Diputados, explicó que muchas de las mociones se presentan “con el solo interés de captar la atención pública” para luego ser abandonadas. Agregó que otras tantas tienen bajas opciones de iniciar su tramitación “porque abordan un tema en forma incorrecta, repetida o imprecisa”. En igual sentido el ex-presidente del Senado Andrés Zaldívar, explicó que al ingresar las mociones los parlamentarios, más que promover su tramitación, buscan “llamar la atención sobre temas que inquietan a la gente”²²². Son éstas las que, siguiendo la tipología de Ampuero, se denominan mociones “oportunistas”²²³. Por lo dicho, no debiera ser la comparación entre mociones y mensajes aprobados un signo de la influencia del Congreso en la tramitación de la ley. Como se vio, hay otras aproximaciones que permiten conocer de mejor forma el modo en que el Congreso y sus integrantes influyen y moldean el proceso legislativo.

2.1.3. *Mociones reingresadas*

No hay norma que impida que un proyecto, sea este mensaje o moción, se presente en ambas cámaras e incluso que sea tratado en ellas. Con todo, ello no suele darse por la evidente inefficiencia que implica comprometer el esfuerzo legislativo al conocer dos veces de la misma iniciativa, una vez en primer trámite y otra en segundo.

Tampoco hay regla alguna que inhiba la presentación del mismo proyecto en la misma cámara. De hecho, no es extraño encontrar que, con motivo de un momento noticioso, los congresistas vuelvan a presentar mociones muy similares a otras presentadas en el pasado por ellos mismos o sus bancadas. Si bien se ha tratado de impedir que esto ocurra, no es una buena idea conceder a los autores de mociones una suerte de propiedad intelectual sobre su contenido. Ello por la lógica del trabajo parlamentario que busca generar acuerdos amplios para aumentar la viabilidad política del proyecto²²⁴.

Sí resulta cuestionable, en cambio, ingresar mociones que copien otras sin citar la fuente, atribuyendo su autoría a quienes la suscriben. Una

²²² *El Mercurio*. A3. Jueves 17 de enero de 2013. Balance Legislativo.

²²³ AMPUERO (2013). 43.

²²⁴ Sobre esto ver KANGISER (2013).

investigación periodística de *El Mercurio* concluyó que 14,9% de los proyectos de parlamentarios presentados entre el 11 de marzo y junio del 2014 contienen copias íntegras de otros documentos sin mencionar la fuente²²⁵. En el reportaje se informan copias textuales de estudios internacionales, informes de órganos públicos y páginas web.

2.2. Origen. Cámara de Diputados o Senado

Los proyectos de ley pueden tener su origen indistintamente en la Cámara de Diputados o en el Senado. Solo en algunos casos muy precisos, la Constitución manda el ingreso por una u otra cámara. Tal es el caso, según lo dispone el inciso 2 del artículo 65, de las “leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento” que solo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados. A su vez, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener su origen en el Senado. En lo demás, la Carta Fundamental no establece regla alguna.

2.2.1. Leyes sobre tributos

En relación a la regla aplicable a la Cámara de Diputados, puede apreciarse que la exigencia en materia de tributos es amplia y residual. Cualquiera sea la naturaleza del tributo, la iniciativa debe tener su origen en la Cámara de Diputados²²⁶. De este modo, la creación, modificación o eliminación de un tributo, la tasa y el hecho gravado son elementos que, en

²²⁵ *El Mercurio*. Domingo, 6 de julio de 2014.

²²⁶ Una norma similar puede encontrarse en la Constitución de Estados Unidos. El art. I, Secc. 7, dispone que “todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder inicialmente de la Cámara de Representantes; sin embargo, el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos de ley”. El objetivo de tal norma fue que este tipo de proyectos se iniciaran en la cámara más próxima a la gente, como es en el sistema de Estados Unidos, la Cámara de Representantes. El principal promotor fue Elbridge Gerry, de Massachusetts, quien para promoverla señalaba que es “una máxima que la gente sea la que tenga el poder sobre la hacienda” y no el Senado, al que veía como un órgano más distante. En la actualidad, como reconoce un autor, esta regla tiene poco efecto, pues la mayor parte de los proyectos sobre la materia terminan siendo elaborados en el Departamento del Tesoro y no en el Congreso. JENSEN (2012).

caso de estar contenidos todos ellos en un proyecto de ley, deben ingresar por la Cámara de Diputados.

No quiere esto decir que el Senado no pueda introducir modificaciones al proyecto de ley o, en el contexto de las ideas matrices, aprobar fórmulas nuevas. La norma solo manda cuál es la cámara de origen, manteniendo en todo lo demás las reglas propias del proceso de formación de la ley.

Si bien la norma establece un mandato amplio, no se ha extendido, por ejemplo, a la determinación del tribunal competente para conocer de reajustes e intereses por impuestos impagos contenidos en un proyecto que modificaba diversos aspectos de la Ley que creó los Tribunales Tributarios y que ingresó por el Senado²²⁷. Ello, por cuanto para aplicar la regla constitucional no debe desatenderse la idea matriz del proyecto de ley, de modo tal que si el aspecto tributario regulado en un determinado proyecto no es el eje del mismo sino que una consecuencia o efecto indirecto, el proyecto puede iniciar su tramitación por el Senado.

2.2.2. Presupuestos de la Administración Pública

La segunda regla constitucional dice relación con las leyes “sobre los presupuestos de la Administración Pública”. El mandato se aplica para la Ley de Presupuestos regulada en el artículo 67, que ingresa anualmente por la Cámara de Diputados. Se aplica también a sus modificaciones, que han sido prácticamente inexistentes en las últimas décadas.

La regla, en cambio, no exige el ingreso por la Cámara de Diputados de proyectos que tengan impacto en los presupuestos de la Administración, como son la creación de nuevos órganos públicos, el aumento de personal o la modificación de sus atribuciones. Pueden contarse numerosos proyectos que inician su tramitación en el Senado y que, según consta en el informe financiero respectivo, comprometen los presupuestos de la Administración Pública. Correctamente ello no obsta su ingreso por el Senado pues, al igual que la regla anterior, no es un proyecto sobre presupuestos sino uno

²²⁷ Ley N° 20.752. Modifica Ley Orgánica de Tribunales Tributarios y Aduaneros, en materia de plantas.