

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION DECIDE

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 18/001/2018)

Abril 2018.

Informe DECIDE –Propuestas de reforma al reglamento de la Cámara de Diputados, con énfasis en la modernización del proceso legislativo radicado en las Comisiones Legislativas e incorporación de mecanismos de participación ciudadana.

Dr. (c) Diego Pardo Álvarez¹

Héctor Testa²

Manuela Veloso Dorner³

Abril 2018

Planteamiento del Problema.

No es novedad decir que Chile atraviesa una grave crisis de legitimidad de la institucionalidad política que se traduce en un desprestigio generalizado de la actividad política y, en particular, de la institucional. La desafección hacia la política institucional y el consecuente bajo porcentaje de participación electoral han llevado a la clase política a acusar recibo de la necesidad de realizar modificaciones sustantivas en miras de mayor probidad, transparencia, eficacia, representatividad y, en definitiva, de más y mejor democracia. En este marco, el anterior gobierno hizo un intento (fallido) por iniciar un diálogo constitucional; conformó el año 2015 el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción; durante el mismo año el Senado constituyó el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa; y en mayo también del 2015 finalmente se sustituye el infame sistema electoral binominal por uno proporcional.

Las causas del desprestigio de la política son variadas, y su análisis escapa el presente informe. Pero ciertamente que uno de los elementos decisivos de su desprestigio fue la *binominalización de la política*, junto a la existencia de los llamados enclaves autoritarios que han

¹ Profesor de derecho, Universidad Austral.

² Coordinador del grupo de apoyo programático Nueva Constitución y Sistema político del Programa de Gobierno del Frente Amplio.

³ Profesora de derecho, Universidad Católica Silva Henríquez.

operado como garantes del mantenimiento del modelo de sociedad que entraña Constitución de 1980.

Mientras no cambiemos la Constitución de 1980 la política institucional se moverá por márgenes estrechos, porque seguirá sus reglas del juego. Sin embargo, el cambio del sistema electoral abre una ventana para desafiar y cambiar la “cultura” de la política binominalizada.

Lo que se requiere es propiciar un *cambio cultural* que desafíe los estrechos márgenes de la política. Y ese cambio cultural, aún bajo la Constitución de 1980, puede lograrse mediante la introducción de una *nueva lógica* en la política, que la democratice desde abajo hacia arriba, en tanto se logre democratizar la relación de representación entre la ciudadanía y nuestras/os representantes. Esto significa introducir una nueva lógica en la organización misma de la política, que debe partir impregnando la institución más paradigmática de lo político, y que al mismo tiempo es la institución con peor aprobación ciudadana: el Congreso Nacional.

Esta nueva lógica democratizante debe responder a los principios planteados por el movimiento *Estado abierto*, esto es, incidencia ciudadana mediante un co-diseño de las políticas públicas, transparencia y pedagogía cívica, relaciones horizontales y de colaboración que derriben las estructuras piramidales de la política; introduciendo innovaciones y tecnologías al proceso político para materializar institucionalmente estos principios orientadores.

En definitiva, **debemos innovar y modernizar para poder democratizar.**

Objetivo General Primer Informe (abril).

Identificar la función e importancia que tiene para el proceso político organizar el trabajo legislativo en comisiones temáticas, e identificar los principales conflictos que tienen las Comisiones legislativas en relación con el desafío de modernizar y democratizar el Congreso Nacional

Objetivos específicos.

- Identificar por qué el trabajo legislativo se organiza en comisiones.
- Identificar las principales críticas y problemas del proceso legislativo y en particular del trabajo legislativo radicado en las comisiones.
- Dar breve cuenta del estado del debate legislativo, sobre la modificación del reglamento de la Cámara de Diputados, relativo a las comisiones parlamentarias.

Importancia y funcionalidad de las Comisiones parlamentarias.

Los objetivos generales del trabajo legislativo son básicamente tres:

- a. Legitimidad democrática: el procedimiento legislativo debe estar abierto, ser transparente, responder a la proporcionalidad, permitir la expresión de las opiniones representadas y no revertir las relaciones de mayorías y minorías correspondientes al resultado electoral ni permitir la manipulación.
- b. Legitimación instrumental: el procedimiento legislativo debe servir de herramienta para la toma de decisiones correctas (o al menos no evidentemente incorrectas). Debe posibilitar la especialización del trabajo parlamentario, permitir e incentivar la participación de expertos y miembros de la sociedad civil, evitar decisiones que eventualmente pueden no resistir un control de constitucionalidad y evitar el comportamiento impropio de los parlamentarios.
- c. Eficiencia: el procedimiento legislativo debe obtener la mayor satisfacción de los dos puntos a y b con el menor gasto de recursos materiales y personales posible. En este entendido deben agregarse nuevas tecnologías a la labor parlamentaria, simplificar sus procedimientos (manteniendo la transparencia), reducir sus tiempos, y otras medidas.

La legitimidad del trabajo parlamentario descansa en tales objetivos, y el propósito de las comisiones parlamentarias es básicamente organizar el trabajo de tal modo que dichos objetivos puedan ser alcanzados lo más satisfactoriamente posible. Gracias a la *inmediatez e informalidad* de la discusión, las comisiones permiten la inclusión de un mayor rango de ideas y de aportes técnicos, la admisión de las opiniones de los eventuales destinatarios de la política a decidir, la inclusión de la sociedad civil y la participación dinámica del ejecutivo y de la negociación entre gobierno y oposición. Gracias a la *especialización* que promueven en los parlamentarios, y a la inclusión en la discusión de distintas perspectivas, se aumenta la probabilidad de que el parlamento tome decisiones técnicamente correctas. Gracias a la informalidad y *brevedad* del procedimiento en comisiones, se destinan menos recursos al procedimiento de decisión. Una modificación del reglamento de la cámara, en lo que respecta a las comisiones, tiene que aspirar primero a satisfacer simultáneamente los tres puntos, o al menos a optimizarlos, es decir, a no sacrificar demasiado uno en desmedro del otro.

Regulación de las Comisiones parlamentarias.

La Constitución no establece la necesidad de formar Comisiones en el procedimiento parlamentario, pero sí reconoce su existencia en el art. 58, afirmado que "Los diputados y senadores

son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso reconoce la existencia de las comisiones parlamentarias, sin regularlas. Establece un conjunto de funciones a las comisiones. El art, central al respecto es el art. 17 LOC del Congreso, que establece:

“El Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración.

Sin embargo, cada Cámara deberá tener una comisión de hacienda, encargada de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas. En todo caso, la comisión de hacienda deberá indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país.”

Las comisiones se encuentran reguladas en el detalle en el Libro segundo del Reglamento de la Cámara.

Principales críticas y problemas del proceso legislativo y en particular del trabajo legislativo radicado en las comisiones

Es consenso en el debate público sobre la modernización del Congreso que la actividad legislativa presenta deficiencias tanto técnicas como políticas, a esta conclusión llegó el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, lo que se puede revisar en su informe final y especialmente en las actas de sus sesiones. Misma postura es la que ha planteado el PNUD Chile en las siguientes publicaciones: “Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas” y “La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno”.

Entre las deficiencias técnicas se identifican:

- Mala técnica legislativa
- Falta de transparencia en la reconstitución de la historia de la ley.
- Poco tiempo de trabajo legislativo en comisiones
- Insuficiencia de asistencia técnica: se requieren más abogadas y abogados para conformar equipos técnicos permanentes que sustenten el trabajo de comisiones.

Se enfatiza que un modo para equiparar la asimetría que hay entre los dos poderes colegisladores, sería aumentar la capacidad técnica del Congreso, que es muy desmejorada respecto al ejecutivo.

Entre las deficiencias políticas se identifican:

- En ciertas discusiones, hay poco protagonismo político de las y los parlamentarios, cosas de relevancia ideológica son traspasadas a supuestas asesorías técnicas.
- Poca incidencia de las y los parlamentarios en la definición de la agenda del debate legislativo.
- Excesivo flujo de proyectos de ley: esto aleja a la ciudadanía del Congreso. Ante la infinidad de materias se pierde la centralidad de las disputas políticas más relevantes para el desarrollo democrático del país.

Especialmente crítica es la situación de la participación ciudadana en las comisiones, a este respecto el PNUD es categórico, en palabras de su Directora Marcela Ríos:

“En ese proceso una de las cosas que hemos visto hasta ahora es que hay una enorme disparidad de normas y prácticas: cómo se invita, a quién se invita, quién decide a quién se invita hoy, etcétera. Eso está relegado, es totalmente discrecional y se deja al Presidente o Presidenta de una respectiva Comisión. Existen normas y prácticas muy distintas entre ambas Cámaras y poca publicidad para saber cómo llegar a ser invitado. Así, vemos que hay una concentración muy fuerte en materia de invitados: se repiten las mismas instituciones y las mismas personas (...) En consecuencia, en primer lugar, el 65 por ciento de las personas que acuden a las Comisiones son representantes de alguna institución del Estado y, luego, en el 35 por ciento restante vemos que una proporción muy pequeña de instituciones -muchas se repiten y son de Santiago- corresponden a regiones.”⁴

En definitiva, el trabajo legislativo en las comisiones debe politizarse, mejorar su capacidad técnica y acercarse a la ciudadanía.

Estado del debate legislativo.

- La tramitación de la actual discusión sobre modificación del reglamento se inició el 1 de junio motivados por la entrada en vigencia del nuevo sistema electoral.
- Para tal efecto se formó una subcomisión en la Comisión de Legislación, Justicia y Reglamento, conformada por los diputados Guillermo Ceroni, Ricardo Rincón, Leonardo Soto y Arturo Squella.

⁴ En sesión 9ª, en viernes 13 de noviembre de 2015, Consejo de modernización de la labor legislativa.

- El 16 de enero del 2018 se aprobó por unanimidad el primer informe de modificación al reglamento por parte de la Comisión de Legislación, Justicia y Reglamento. La propuesta de modificación aprobada en conjunto con el primer informe contenía en total 105 modificaciones al reglamento, de diversa índole.
- El 25 de enero se emitió el segundo informe de la Comisión de Legislación, Justicia y Reglamento referido a las modificaciones al reglamento de la cámara. Su objetivo era discutir y aprobar aquellas modificaciones en las que hubiera un principio de acuerdo, dejando para un análisis más pormenorizado de la Comisión aquellas materias donde no hubiera tal principio de acuerdo.
- A propuesta de la secretaría de la Comisión se votó un grupo de reformas al reglamento en los cuales había principio de acuerdo. Temáticamente estas materias se dividieron en 1. Adecuaciones (al aumento del número de Diputados); 2. Tecnologías; 3. Tiempo de sesiones y uso de la palabra; 4) sobre los Comités Parlamentarios; 5) Elección en integración de la Mesa y 6) Comisiones: cantidad y forma de integración. El resto de las modificaciones propuestas y de las indicaciones parlamentarias se dieron por rechazadas.
- El 15 de marzo se remitió desde la Sala a la Comisión el proyecto de reforma al reglamento, para que ésta emitiera un nuevo informe.
- En este nuevo segundo informe se dió por aprobada la totalidad de las modificaciones pendientes desde el primer informe, salvo las contempladas en los numerales 7, 9b, 10, 11, 29, 30, 31. Estas modificaciones cuentan actualmente como rechazadas.
- Relevantes en lo que respecta a las Comisiones son el rechazo de las modificaciones Nr. 30 y 31.

Discusión de las modificaciones a la regulación de las comisiones rechazadas

- a. La modificación Nr. 30, rechazada hasta el nuevo segundo informe de la comisión, consiste en suprimir la palabra “no” del art. 206 inc. 3º del reglamento, que establece: “Los ministros de Estado tendrán preferencia para usar de la palabra durante las sesiones y no estarán sujetos a las limitaciones del artículo 279 (tiempo de los discursos)”.
- I. Se argumentó desde dos puntos de vista en la discusión de la Comisión: en primer lugar se afirmó que la restricción del tiempo de uso de la palabra de un Ministro podría ser inconstitucional, dado que el uso de la palabra en el Parlamento se encuentra establecido en el art. 37 de la C.. El art. 37 de la C. establece que “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 voto”. De la lectura del artículo puede apreciarse inmediatamente que una limitación del tiempo de uso de la palabra es compatible con la constitución. Es decir, una limitación del tiempo de uso de la palabra es a juicio de decide plenamente constitucional.
- II. En segundo lugar, se discutió respecto de la necesidad práctica y conveniencia de limitar el tiempo de uso de la palabra del ministro. A nuestro juicio una limitación, si bien constitucional, carece de

efecto práctico, pues la Constitución asegura el derecho del Ministro a participar cuando estime conveniente, y en términos preferentes, de la discusión. Una limitación de este derecho preferente sería entonces infructífera, pues terminada la intervención del Ministro nada impide que empiece una nueva. Se propone, como solución intermedia y provisoria, dotar al Presidente de la Comisión a solicitar al Ministro de Estado presente en el debate a limitar el uso del tiempo y el uso de la palabra, cuando a su juicio hubiere una extralimitación.

b. La modificación Nr. 31 busca enviar un ejemplar digital al Ministro de Estado del tema cuya cantera se está discutiendo. El artículo 216 inc. 3º actual establece que “En todo caso, deberá enviarse un ejemplar [digital] de esta citación al Ministro a cuya cartera corresponda la materia del proyecto, y a los distintos Comités Parlamentarios, y se fijará otro en lugar visible, al lado de la Tabla de Anuncio de las Comisiones citadas”. La modificación propuesta y rechazada consiste en agregar la palabra “digital” después de la palabra ejemplar y eliminar el final del inciso, después de la palabra “visible” (indicado aquí subrayado). El Diputado Fuenzalida (RN) incluyó estas posibles modificaciones dentro de aquellas “quizás discutir un poco más”. No se expresó la causa del rechazo.

Aspiraciones dentro del debate legislativo, en particular frente a las comisiones

La discusión general de una actualización del reglamento se planteó como una forma de responder al aumento del número de diputados. La modificación tiene que responder, sin embargo, no sólo a eso, sino a la introducción de un sistema proporcional y, con ello, a la mejora del principio de representatividad en relación a (1) la correlación de fuerzas obtenida en la elección parlamentaria, y (2) a las constantes y nuevas exigencias de la ciudadanía frente al Congreso. El propósito último es que la representación sea mediada por el procedimiento legislativo para incluir conocimiento especializado y lograr una perspectiva compleja y adecuada del problema debatido.

En términos concretos toda modificación al reglamento en relación a las comisiones parlamentarias debe determinar:

- a. la distribución de competencias específicas entre cada comisión
- b. la forma en que el reglamento constituirá las comisiones respectivas
- c. el número de diputados/as que participarán en cada una
- d. la proporción de las fuerzas políticas de la Cámara
- e. el procedimiento de discusión de comisiones, y en particular su digitalización
- f. la forma en que se implementarán las audiencias de la sociedad civil
- g. la forma en que participará el ejecutivo
- h. la forma en que los problemas de constitucionalidad serán resueltos
- i. la toma de decisiones colectivas
- j. el procedimiento de informe a la Sala

Cada una de estas preguntas debe responderse, en atención al modelo aquí desarrollado, intentando democratizar el procedimiento de comisiones, mejorar la especialización y la calidad del trabajo legislativo, y evitando el malgasto de recursos (en términos amplios).

Anexo: Ejemplos de políticas de interrelación y acercamiento presencial del trabajo legislativo a la ciudadanía en América Latina.

1. Audiencias públicas en Argentina:

Se establecen tanto para la Cámara de Diputados (artículo 114 bis del Reglamento Interno de la Cámara) como para el Senado (artículos 112 a 123 del Reglamento Interno del Senado, y su convocatoria recae en las comisiones, debiendo ser aprobadas por la mayoría de sus integrantes. Se incluye en esta facultad la de organizar tanto audiencias en el edificio parlamentario, como foros y video-chat de debates virtuales con el objeto de recibir la opinión de la ciudadanía, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia. Estas instancias se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal, y su transcripción estará a disposición de la ciudadanía, y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara cubre los gastos de publicación de la convocatoria en dos de los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia. Las opiniones de los participantes y las conclusiones no serán vinculantes, pero deben ser formalmente receptadas por la comisión o comisiones, e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con la materia para la cual se han convocado.

2. “Plataformas ciudadanas” en Bolivia:

Establecidas en el artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se establece el llamado “Derecho de Relacionamiento Ciudadano”, en virtud del cual las Diputadas y Diputados pueden conformar plataformas ciudadanas, con oficinas y personal, en sus respectivas circunscripciones, para generar procesos de interrelación y coordinación con la ciudadanía. Estas instancias están establecidas como espacios de diálogo e información sobre las actividades desarrolladas por la Cámara de Diputados en general, y de las y los diputados en particular; fomentando la participación ciudadana, y en particular, desarrollando de Audiencias o Reuniones Públicas en las instancias correspondientes. Estas “Plataformas Ciudadanas” tienen como tarea recibir propuestas de iniciativa legislativa, las cuales una vez analizadas en su mérito y factibilidad, son remitidas para su tratamiento en las instancias correspondientes al interior de la Cámara de Diputados conforme a procedimiento establecido en su Reglamento General. Asimismo, reciben requerimientos

relacionados a las atribuciones de gestión y fiscalización, que, previo análisis de su pertinencia, son canalizados y remitidos a la Cámara de Diputados⁵.

3. Audiencias Públicas en Colombia:

Creada y regulada por el Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, integrada por 10 Senadores y 15 Representantes (artículos 56 y 57 del Reglamento⁶), tiene a su cargo la organización de audiencias especiales para recibir las exposiciones y opiniones de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, y tramitar las observaciones a un proyecto de ley o trámite legislativo.

4. Casas Legislativas en Ecuador:

Funcionan como sedes de la Asamblea Nacional, en 22 ciudades del país y 2 en el extranjero⁷, en las que se ponen a disposición espacios de acercamiento del trabajo legislativo con la ciudadanía, incluyendo en esto medios tecnológicos para consultas electrónicas, videoconferencias, y eventualmente reuniones de parlamentarios con la ciudadanía.

5. La Comisión Especial de Fortalecimiento de la Función de Representación en Perú:

Esta instancia inició sus actividades en junio del 2012, integrada por representantes de los distintos grupos parlamentarios⁸. Entre sus objetivos están el proponer reformas al Reglamento del Congreso para fortalecer la función de representación para promover su eficacia y transparencia; diseñar un manual práctico de representación congresal; elaborar un programa de inducción para el personal responsable de la gestión de la “semana de representación” (análoga a la “semana distrital” en Chile) de los despachos congresales; y proponer un perfil del personal del servicio parlamentario para apoyar a los grupos parlamentarios. Esta comisión ha evacuado un informe donde se propone,

5 Para esta y otras iniciativas de similar tipo en Bolivia, puede consultarse la web del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional: <http://www.miplataforma.gob.bo/es/control-social/programa-servicio/152/Participativo>

6 Disponible en: <http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/reglamento%20interno%20ley%205.pdf>

7 https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion

8 Para consultar su plan de trabajo e informes a la fecha, consultar en: http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2012/CE_fortalecimiento_representacion/presentacion.html

en particular, la implementación de “Oficinas Descentralizadas” del Congreso en los distintos departamentos del país⁹.

9 “Propuesta de Implementación de Oficinas Descentralizadas”, disponible en:
http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2012/CE_fortalecimiento_representacion/documentos/Informe01.pdf