INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE EN LA LEY N° 18.918, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL, NORMAS PARA FORTALECER EL TRABAJO PARLAMENTARIO.

BOLETÍN N° 7127-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los Diputados señores Pedro Álvarez-Salamanca Ramírez, Nino Baltolu Rasera, Alberto Cardemil Herrera, René Manuel García García, Pablo Lorenzini Basso, Fernando Meza Moncada, Manuel Monsalve Benavides, Ricardo Rincón González, Joaquín Tuma Zedan y Germán Verdugo Soto.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración del señor Miguel Landeros Perkic, Prosecretario de la Corporación.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto modificar algunas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso para permitir un mejor trabajo parlamentario, facilitando el acceso del público a las sesiones de comisión y a los materiales de registro de las secretarías de éstas y de los comités, como también regular la asistencia de los asesores parlamentarios.

Dicha idea, que el proyecto concreta mediante un artículo único que introduce las modificaciones correspondientes, es propia de ley al tenor de lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política, en relación con el artículo 63 números 1) y 2) de la misma Carta Fundamental.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que ambos números del artículo único tienen rango de ley orgánica constitucional por incidir en el trabajo de las comisiones y, en consecuencia, en la tramitación interna de la ley, según lo establece el inciso tercero del artículo 55 de la Constitución Política.

2.- Que ninguna de las disposiciones del proyecto es de competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que se aprobó la idea de legislar por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señora Turres y señores Araya, Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Ricardo Rincón González.

IV.- ANTECEDENTES.

Los patrocinantes de la moción señalan que como efecto de la reforma constitucional del año 2005, concretada mediante la ley N° 20.050, se aprobó la ley N° 20.447 que introdujo en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, las adecuaciones necesarias a los cambios constitucionales entre las que cabe destacar la eliminación de la división de la legislatura en ordinaria y extraordinaria; la introducción de disposiciones relacionadas con la transparencia de los actos y resoluciones que se adopten y los fundamentos y procedimientos que se empleen en el ejercicio de la función legislativa; la precisión de los informes y antecedentes que sean de naturaleza secreta o reservada; la regulación de las urgencias; la reglamentación sobre las comisiones mixtas y sobre las comisiones investigadoras; los preceptos relativos a los tratados internacionales y precisiones sobre las votaciones de un proyecto de ley.

Agregan que uno de los aspectos más relevantes de esta reforma, tuvo que ver con la adecuación de la actividad parlamentaria y de la tramitación legislativa a las normas sobre transparencia y publicidad de los actos del Estado, consagradas en el artículo 8° de la Carta Política, las que complementadas por la llamada Ley de Transparencia del año 2009, constituyeron un avance sustancial en la modernización del Estado.

Refiriéndose a los efectos propios de estas reformas, señalan que ellas han significado una profundización del sistema democrático, puesto que le han dado contenido al derecho de petición y garantizado la transparencia de la actividad gubernamental, permitiendo un mejor control ciudadano y reduciendo las posibilidades de actos de corrupción en el aparato público. Igual orientación se percibe en el ámbito legislativo, como lo comprueba la nueva regulación sobre publicidad de las sesiones, el trabajo de las comisiones y los informes, elementos todos que forman parte del proceso de formación de la ley y que posibilitan una mayor participación ciudadana en el proceso legislativo.

Producto de estas modificaciones, se reformó el artículo 5° A de la Ley Orgánica para definir mejor la aplicación del principio de transparencia, fijándose reglas para la entrega de información y la publicidad de las sesiones y los acuerdos adoptados, cambios que los patrocinantes consideran positivos pero que generaron un efecto indeseado en un aspecto relevante de la actividad legislativa como es la asesoría parlamentaria.

En efecto, recuerdan que esta materia se regía por la costumbre y por acuerdos parlamentarios adoptados en el seno de las comisiones, permitiendo la asistencia de los asesores en calidad de público si nadie se oponía a su ingreso; por lo tanto, solamente había problemas frente al veto de algún integrante de la comisión, lo que contrastaba con la situación de los representantes del Ejecutivo, quienes, en cambio, podían ingresar al tratamiento de algún proyecto con todos sus asesores.

Sostienen que la modificación introducida en esta materia a la Ley Orgánica del Congreso, profundizó la dificultad para el ingreso de los asesores al establecer en el citado artículo 5° A, que las sesiones de comisión se realizarán sin público, "salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros", situación que se complica aún más en el caso de proyectos sometidos al trámite de comisión unida, la que por estar conformada por veintiséis Diputados requiere del acuerdo de catorce parlamentarios para autorizar el ingreso, algo incomprensible en circunstancias que para sesionar y adoptar acuerdos requieren solamente de seis integrantes.

Citan, finalmente, distintos análisis efectuados por profesionales acerca del desequilibrio entre los representantes del Ejecutivo y del Legislativo a la hora de acceder a información relevante y asesoría en el trabajo de formación de la ley, añadiendo que la reforma propuesta en esta materia no hace otra cosa más que agravar esta situación, razón que los lleva a presentar este proyecto.

V.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a.- El señor Miguel Landeros Perkic, Prosecretario de la Corporación, explicó que esta normativa había surgido en el debate suscitado en el seno de la Comisión Mixta que analizó las modificaciones a la Ley Orgánica, como una propuesta del Senado destinada a evitar que cualquier persona ingresara a presenciar una sesión de comisión por las situaciones conflictivas que podrían crearse a consecuencia de ello. En todo caso, nunca se pensó que las restricciones que se establecieron alcanzarían a los asesores del Ejecutivo y de los parlamentarios, problema surgido como consecuencia del alcance dado a la expresión "público" empleada en el artículo 5° A de la Ley Orgánica, el que en razón de las normas reglamentarias que rigen el trabajo de la Corporación y que indican quienes pueden ingresar a sus sesiones, se había entendido comprensiva también de ellos. Por lo mismo, pensaba que parecía más apropiada una modificación reglamentaria para solucionar el problema, la que podría definir qué se entiende por "público" excluyendo de sus alcances a los asesores parlamentarios y del Ejecutivo, sin necesidad de recurrir a la reforma de la ley.

Refiriéndose a la propuesta de rebajar el quórum para acordar el ingreso de público a las sesiones de comisión, señaló que le parecía más apropiado propender a que las comisiones funcionaran con la totalidad de sus miembros o, al menos, con la mayoría de ellos como sucede en el Senado, lo que podría evitar lo que ha acontecido muchas veces, en el sentido de que acuerdos

adoptados en las comisiones con el quórum mínimo de cuatro integrantes, sean cuestionados, luego, en la Sala al analizar el proyecto respectivo. Agregó que este bajo quórum de funcionamiento había sido establecido en el año 1963 como consecuencia de que entonces el Congreso, en la práctica, no funcionaba con todos sus miembros, pero, ahora, sólo podría encontrar justificación en la gran cantidad de comisiones, muchas de las cuales funcionan simultáneamente.

En lo tocante al material de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, señaló ser partidario de la más amplia publicidad, no obstante lo cual estaba consciente que la ausencia de toda reserva daba lugar a los llamados acuerdos de pasillo o adoptados fuera de sesiones, tal como había ocurrido con la génesis de la ley N° 20.050 de reforma constitucional, por cuanto, por diversas razones, suele no ser lo mismo saber que la intervención que se haga quedará grabada y podrá ser utilizada en otros fines. En este mismo tema, precisó que la disposición que se proponía y que establecía la no publicidad de las grabaciones y libros de apunte, había sido planteada por el Senado por cuanto en esa Corporación no se levantan actas y, por lo mismo, el debate consta únicamente en las grabaciones, por lo que pensaba que de consagrarse la plena publicidad, como contrapartida se eliminarían grabaciones y registros en ambas ramas del Congreso.

b.- Discusión general.

Durante la discusión en general, el Diputado señor Cardemil señaló que la iniciativa buscaba modificar algunas disposiciones de la ley N° 18.918 que, en su aplicación práctica, habían dado lugar a dificultades. Concordó con que la dictación de la ley N° 20.447, significó introducir diversas modificaciones en la citada Ley Orgánica del Congreso que constituyeron un avance en materia de transparencia y publicidad, pero, a la vez, dificultaron el trabajo de las comisiones al exigir la mayoría absoluta de sus miembros para autorizar el ingreso de público a las sesiones, en otras palabras, el acuerdo de siete Diputados, exigencia que parecía excesiva, motivo por el que se proponía requerir únicamente el asentimiento de la mayoría de los integrantes presentes.
Igualmente, en lo que se refería a los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, se proponía, en forma excepcional, que pudieran ser públicos si se contaba con el acuerdo para ello.

Por último, agregó que el proyecto modificaba también el artículo 22, por la vía de agregarle un segundo inciso en virtud del cual se permitía el ingreso automático a las sesiones de comisión de los asesores parlamentarios, salvo que alguien se opusiera, caso en el cual sería necesario requerir el correspondiente acuerdo para impedir el acceso.

El Diputado señor Burgos fue partidario, en aras a salvaguardar los principios de transparencia y probidad, de alterar las reglas generales en materia de publicidad del material de registro de las comisiones y comités parlamentarios y del ingreso de público, de tal manera que la publicidad y el ingreso fueran la regla general, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría de los miembros de la comisión.

El Diputado señor Rincón compartió el parecer del Diputado señor Burgos, señalando que debería analizarse la alternativa que planteaba, agregando, en lo que se refería al proyecto mismo, que esta iniciativa constituía una respuesta a la situación que se daba en el trabajo de comisiones, la que le parecía que llegaba al absurdo en el ejemplo que puso, relativo al trabajo bajo la modalidad de comisiones unidas, en que se había exigido el voto conforme de catorce Diputados para permitir el acceso de asesores parlamentarios, quórum difícilmente alcanzable. A su parecer, lo anterior lindaba en lo incomprensible toda vez que una comisión puede constituirse y adoptar acuerdos con cuatro Diputados o seis en el caso de las comisiones unidas. De ahí, entonces, que se propusiera recabar el acuerdo de la mayoría de los miembros presentes para autorizar el ingreso de público, acuerdos que podrían tener el carácter de permanentes para las distintas sesiones en que se viera un mismo proyecto de ley.

La Diputada señora Turres señaló que la actual normativa que impide el ingreso de público a las comisiones salvo acuerdo en contrario, no había originado problemas, denotando, en cambio, que el Congreso había experimentado dificultades en algunas ocasiones con la salvaguarda irrestricta de transparentar la labor parlamentaria. Explicó que no era partidaria de autorizar el ingreso de público como regla general, especialmente porque cuando se analizaran materias que suscitaran un mayor interés, se correría el riesgo de asistencias masivas, incluidos los medios de comunicación, que dificultarían el trabajo de los parlamentarios e impedirían la tranquilidad que requiere la labor legislativa, sin considerar, además, que las dimensiones de las salas de comisiones no se prestan para concurrencias muy numerosas y, por lo mismo, si en ocasiones como las señaladas, para evitar tales problemas se restringiera la asistencia de público, habría lugar a reclamos por la falta de cumplimiento de la normativa vigente.

El Diputado señor Cardemil agregó que le parecía necesario mantener la reserva de los materiales de las comisiones por la necesaria libertad que debe tener el trabajo legislativo que se desarrolla en ellas, el que requiere un ambiente distendido, que permita un intercambio de ideas y argumentos que si se hicieran públicos podrían crear más problemas. Por ello sería más aconsejable mantener la reserva, salvo acuerdo en contrario.

Sin perjuicio de su coincidencia con el parecer de la Diputada señora Turres en lo que se refiere al ingreso del público a las sesiones de comisión, estimó que las disposiciones del proyecto contribuían en forma prudente a la transparencia por cuanto, por un lado, daban más facilidades a quienes tienen interés en presenciar los debates al rebajar el quórum para acordar el ingreso y, por otro lado, permitían acuerdos permanentes para tratar proyectos de especial interés ciudadano.

El Diputado señor Eluchans coincidió con el parecer de los Diputados señora Turres y señor Cardemil, en el sentido de mantener como regla general, no admitir el ingreso del público a las sesiones ni dar el carácter de públicos a los materiales de registro de las comisiones por las razones de orden práctico señaladas. Además de lo anterior, consideró que lo último mencionado no

contravenía el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado porque dicho material no se encontraba sometido a tal exigencia.

El Diputado señor Araya se manifestó favorablemente al proyecto, señalando que no le parecía adecuado sustituir los cambios que se proponían por una simple definición reglamentaria, toda vez que nada impedía que se interpretara que el sentido natural y obvio de la palabra " público" que emplea el artículo 5° A de la Ley Orgánica, comprendía a los asesores, circunstancia que tornaría inocua para estos efectos la definición contenida en una norma de rango inferior.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar, por unanimidad, con los votos de los Diputados señora Turres y señores Araya, Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

c.- Discusión en particular.

El proyecto consta de un artículo único en virtud del cual se introducen dos modificaciones en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, todas las que la Comisión acordó tratar separadamente:

Número 1.-

Modifica el artículo 5° A en sus inciso séptimo y octavo, el que señala, en el primero, que las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y, en el segundo, que los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos.

La modificación sustituye ambos incisos por los siguientes:

"Las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría de sus miembros presentes. Con este mismo quórum las comisiones podrán adoptar acuerdos permanentes en esta materia aplicables a un determinado proyecto de ley.

Los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos, salvo acuerdo en contrario.".

La modificación que rebaja el quórum para acordar la asistencia de público, exigiendo sólo la mayoría de los miembros presentes, permite que por igual quórum se adopten acuerdos permanentes respecto de esta asistencia durante toda la tramitación de un determinado proyecto de ley y, finalmente, autoriza que pueda acordarse que los materiales de registro de comisiones y comités parlamentarios puedan ser públicos, fue objeto sólo de una

sugerencia para ampliar la posibilidad de que los acuerdos permanentes puedan referirse no sólo a un determinado proyecto de ley sino también a otros asuntos sometidos a igual tramitación, por cuanto en la forma establecida quedarían fuera los convenios internacionales y las reformas constitucionales, la que no fue acogida por la Comisión por considerar que, en el primer caso, la tramitación no era la misma que la de un proyecto de ley y, en el segundo, por innecesaria.

Los Diputados señora Turres y señores Araya, Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg y Squella presentaron una indicación para sustituir en el inciso noveno del artículo 5° A, la expresión “integrantes” por los términos “miembros presentes”.

El referido inciso noveno dispone que cuando la publicidad de las sesiones y antecedentes considerados por la Sala y las comisiones afectaren el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, el Presidente de la Corporación o comisión, con el voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, en el primer caso, **o de los dos tercios de los integrantes de la comisión,** en el segundo, podrá declarar el secreto dejando constancia de los fundamentos de tal declaración. En todo caso, no serán públicas las sesiones y votaciones del Senado en que se resuelvan rehabilitaciones de ciudadanía.

El Diputado señor Araya fundamentó la indicación señalando que lo que se buscaba en este caso, era rebajar el quórum para declarar secretas las sesiones de comisión, de tal manera que para ello solamente se requiera el acuerdo de los miembros presentes y no de los miembros en ejercicio como se establece actualmente. Explicó que ello significaba bajar dicho quórum de un mínimo de nueve Diputados (2/3 de 13) a uno que podía llegar a ser de tres, en caso de haber sólo cuatro miembros presentes en la sesión. Estimó que esta propuesta facilitaba el trabajo parlamentario, especialmente en comisiones como la de Defensa Nacional.

Cerrado el debate, se aprobó la indicación, conjuntamente con el número, por unanimidad, con los votos de los Diputados señora Turres y señores Araya, Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

Número 2.-

Modifica el artículo 22, disposición que señala que las comisiones reunirán los antecedentes necesarios para informar a la Corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente.

La modificación agrega un inciso segundo a este artículo del siguiente tenor:

“ Salvo acuerdo en contrario, los parlamentarios podrán asistir acompañados de sus asesores con el fin de que les presten asesoría y les proporcionen los antecedentes escritos u orales que necesiten para responder al trabajo legislativo. En la misma forma la comisión podrá limitar el número de asesores. Dichos asesores deberán respetar las normas de la Comisión y deberán ejercer su labor procurando no interrumpir ni alterar su orden.”.

Los Diputados señora Turres y señores Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg y Squella presentaron una indicación para intercalar entre las frases “ los parlamentarios” y “ podrán asistir” los términos “ los Ministros y Subsecretarios”.

El Diputado señor Squella fundamentó la indicación, señalando que con ello se quería permitir a las autoridades del Ejecutivo asistir igualmente a las sesiones con sus asesores, reconociendo así su participación legislativa y su aporte a los debates.

La Comisión acordó, asimismo, corregir la redacción de la propuesta original a fin de evitar repeticiones innecesarias, como asimismo incluir en ella la prevención de que la asistencia de parlamentarios, ministros de estado, subsecretarios y correspondientes asesores, quedaría sujeta a las respectivas disposiciones reglamentarias.

Finalmente, ante algunas dudas acerca de la posibilidad de que los asesores pudieran hacer uso de la palabra en las sesiones, la Comisión acordó dejar constancia que esa materia era una cuestión ya regulada en el Reglamento, de tal manera que no tenía objeto incorporarla en la Ley Orgánica.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la indicación conjuntamente con el número y las sugerencias de redacción, por unanimidad, con los votos de los Diputados señora Turres y señores Araya, Cardemil, Eluchans, Cristián Monckeberg, Rincón y Squella.

****

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“ PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

1.- Modifícase el artículo 5° A en los términos siguientes:

a) Sustitúyense los incisos séptimo y octavo por los siguientes:

“ Las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría de sus miembros presentes. Con este mismo quórum las comisiones podrán adoptar acuerdos permanentes en esta materia aplicables a un determinado proyecto de ley.

Los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos, salvo acuerdo en contrario.”.

b) Reemplázase en el inciso noveno, la expresión “integrantes” por las palabras “miembros presentes”.

2.- Agrégase el siguiente inciso segundo en el artículo 22:

“ Salvo acuerdo en contrario, los parlamentarios, ministros de estado y subsecretarios podrán asistir acompañados de sus asesores, quienes quedarán sujetos al Reglamento de la Cámara respectiva. La Comisión podrá limitar el número de asesores.”.

******

Sala de la Comisión, a 18 de agosto de 2010.

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los Diputados señor Pedro Araya Guerrero (Presidente), señora Marisol Turres Figueroa y señores Jorge Burgos Varela, Alberto Cardemil Herrera, Marcelo Díaz Díaz, Edmundo Eluchans Urenda, Cristián Monckeberg Bruner, Ricardo Rincón González y Arturo Squella Ovalle.



EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión