Modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional con el objeto de establecer comisiones de evaluación o control legislativo.
Boletín N° 7299-07

La reforma constitucional de 2005 ha significado un trascendental paso para tener un Congreso con mayores potestades en materia de control político del gobierno, entendido como su control (en el sentido de influir en el actuar del gobierno) y de fiscalización política (en cuanto a exigir la responsabilidad del mismo nombre). No es necesario insistir en lo importante que ha sido para la vida política del país el ejercicio de ciertos mecanismos como la interpelación de los ministros, que se han ejercido prudentemente en estos cinco años, contando asimismo con el necesario grado de publicidad que tienda a producir el efecto deseado, en cuanto a confrontar ideas dentro del foro democrático que representa el Congreso entre la oposición política y el gobierno de turno.

Otro avance en esta materia ha sido la constitucionalización de las comisiones investigadoras, que existieron con anterioridad a la reforma de 2005, pero únicamente a nivel del reglamento de la Cámara de Diputados, todo lo cual generó un debate a nivel constitucional respecto de la conveniencia y constitucionalidad de tales órganos parlamentarios. Superados estos cuestionamientos con la reforma de 2005, y reconocidas las comisiones de investigación dentro de nuestro ordenamiento a nivel constitucional, éstas han desempeñado un papel muy importante para indagar todos aquellos asuntos de interés público en los que presuntamente existen hechos irregulares, o al menos hechos que pueden ser objeto de una crítica o reproche político, y que permiten a una minoría política -fundamentalmente la oposición- hacer exigible la responsabilidad política que le corresponde al gobierno en tales hechos. Hay sin embargo ciertas situaciones que sería conveniente corregir. Una de ellas dice relación con la comparecencia de particulares en comisiones investigadoras constituidas con la finalidad de indagar la responsabilidad política que le corresponda al gobierno, y que sin ser parte de esa fiscalización (por el hecho de ser particulares) han tenido alguna relación con

algún órgano administrativo que es objeto de esa investigación, y cuyo testimonio resulta esencial para esclarecer los hechos o actos investigados.

En la actualidad nuestro ordenamiento sólo permite que los particulares sean invitados a dichas comisiones, no existiendo una obligación ni menos aún exigencia determinada en cuanto a ese cumplimiento de comparecencia y de decir la verdad. En otros ordenamientos (como es el caso de España e Italia) no sólo se reconoce la capacidad de la comisión investigadora para indagar hechos relevantes y de interés público, sino que su importancia está al como órgano perteneciente al cuerpo político más importante de la estructura institucional, para que existan figuras delictivas asimilables al desacato o falta de obediencia a órdenes emitidas por autoridades, en caso de incomparecencia.

Fuera de estos instrumentos de fiscalización parlamentaria, existen otros más permanentes y que no tienen relación necesariamente con una crítica política episódica y sobre hechos que no siempre tienen la forma de escándalos políticos. Estimamos que en la medida que exista solamente una fiscalización episódica, se van a producir fricciones entre las fuerzas políticas. A veces estos episodios son necesarios para mostrar a los electores las diferencias que existen entre las coaliciones de gobierno y de oposición. Pero en otras ocasiones, éstas parecen como evitables, ya que se desencadenan sobre la base de una falta de control político más periódico y menos intenso.

En segundo término, existe una carencia de una mínima fiscalización de las leyes actualmente en vigor. Esta es una materia en la que otros parlamentos han tenido una mayor preocupación en cuanto a incorporar mecanismos institucionales que permitan analizar si los objetivos que se tuvieron en cuenta al momento de aprobar una determinada legislación están siendo correctamente aplicados, y que la función del gobierno de llevar a cabo la implementación legislativa es fiel al mandato de lo aprobado por las cámaras. La fiscalización de leyes ya promulgadas constituye una forma en que no sólo se controla al gobierno en su

función de implementación de las leyes, sino que además se crea una forma de evaluación legislativa que permite corregir y mejorar la calidad de las leyes actualmente en vigor. La implementación de la reforma procesal penal constituye uno de los ejemplos más claros en los que una medición posterior a la promulgación de la ley sirvió para evaluar efectos y corregir cualquier deficiencia que ésta tenía.

En resumen, en materia de control y fiscalización del gobierno, la Cámara de Diputados tiene una doble carencia. En primer lugar, la Cámara de Diputados no está ejerciendo un control menos episódico y dramático que el que suponen la interpelación y las comisiones investigadoras, además del juicio político. Se requiere, en consecuencia, una fiscalización más permanente y que tenga como efecto un menor grado de confrontación política, pero un mayor impacto en la conducción política que realiza el gobierno. En segundo lugar, el control político en Chile está abandonando casi la totalidad de la fiscalización de la legislación que se aprueba en las cámaras, generando que muchas veces la implementación que se concibió en el seno parlamentario no sea una fiel representación de la idea originalmente aprobada. Este último aspecto tiene también una incidencia respecto de la eficiencia legislativa de la cual nos haremos cargo posteriormente.

Es por esto que consideramos necesario la creación de Comisiones permanentes de control político y legislativo.

Estimamos que es posible contar con una fiscalización más permanente, que aspire a conducir los actos del gobierno, a encaminar políticas públicas más que enfrentarse con el Presidente de la República. Algunos parlamentos de la tradición de Westminster, han resuelto esta necesidad por medio de la creación de comisiones no legislativas, permanentes, y temáticas de acuerdo a cada uno de los ministerios existentes. Con ello se trata de establecer una contraparte institucional en materia de políticas públicas y de implementación de la legislación.

Estas comisiones permanentes tendrían la finalidad de estudiar determinados aspectos que acuerden sus miembros, con la aprobación de la Cámara, sobre políticas públicas que tengan relación con los ministerios o áreas ministeriales. Guardan una cierta similitud con las comisiones de estudio, pero se diferencian de éstas en que tienen una naturaleza permanente y temática.

En los sistemas en los que ha existido esta clase de comisiones, se ha elogiado ampliamente la efectividad que tienen como mecanismos de control de los actos de gobierno, adquiriendo una importancia asombrosa en el sistema político (McKay y Johnson, 2010), en cuanto a influir en las políticas públicas, y asimismo en el control de la legislación existente. Muchas veces estas comisiones han sido las primeras a nivel institucional en denunciar la falta de una legislación o reforma para solucionar determinados problemas que afecten a las políticas públicas. La información manejada por estas comisiones, producto de las citaciones e invitaciones que cursan a miembros de la administración y afectados por cada una de las normas han servido como fuentes principales de la función de información que deben tener las cámaras.

En resumen, la existencia de estas comisiones, con funcionamiento paralelo a las comisiones legislativas, han sido reconocidas como una las grandes reformas en el derecho parlamentario de los sistemas en los que se han implementado, disminuyendo episodios de fricción política, y contribuyendo a una participación activa de los parlamentos en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Desde el punto de vista de la evaluación de las leyes, se han constituido como el gran instrumento para corregir los defectos existentes en la implementación legislativa, ya sea por una falta de correcta interpretación de las normas de acuerdo a lo que se estimó como voluntad del legislador, o bien proponiendo reformas administrativas o legislativas.

Es por esto que presentamos el siguiente proyecto de ley:

Proyecto que crea "Comisiones de evaluación o control Legislativo"

Modifíquese la LOC del Congreso Nacional en los siguientes artículos:

Artículo primero: Elimínese el punto final del artículo segundo inciso primero y agréguese la siguiente frase: "y en las comisiones de evaluación o control legislativo".

Artículo segundo: Incorpórese el siguiente artículo 58 bis.

"La Cámara de Diputados creará, con el acuerdo de a lo menos dos quintos de sus miembros en ejercicio, comisiones de evaluación o control legislativo con el objeto de reunir informaciones relativas a la aplicación de una ley o conjunto de leyes. El objeto de estas comisiones es velar por la correcta aplicación de la ley.

Estas comisiones estarán conformadas por siete Diputados. Estas comisiones deberán adecuar su funcionamiento al horario de funcionamiento de las demás comisiones permanentes. En todo caso se aplicarán las mismas normas de las Comisiones investigadoras en cuanto a su funcionamiento, salvo las que contravengan el objetivo de estas comisiones.

Estas comisiones deberán concluir su cometido evacuando un informe especificando si es necesario corregir los defectos existentes en la implementación de una ley o conjunto de leyes, ya sea, por una falta de correcta interpretación de las normas de acuerdo a lo que estimó como voluntad el legislador, o bien proponiendo reformas administrativas o legislativas. Las recomendaciones concretas que evacue la Comisión deberán ser respondidas por los órganos que estime la comisión en un plazo no superior a 90 días."

Iván Moreira Barros

Diputado