Introduce, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, normas para fortalecer el trabajo parlamentario
Boletín N° 7127-07

Honorable Cámara:

Con ocasión de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso Nacional en el año 2005 se actualizó y reformó la Ley Orgánica del Congreso Nacional dando forma a la aprobación de la Ley N2 20.447, publicada el 3 de julio de 2010.

Dicha ley realizó el necesario ajuste a las normas constitucionales y modernizó la legislación, buscando conseguir los siguientes objetivos:

1.- Eliminación de las legislaturas ordinarias y extraordinarias.
2.- Transparencia de los actos y resoluciones que se adopten y de los fundamentos y procedimientos que se usen en el ejercicio de la función legislativa.
3.- Precisión de los informes y antecedentes que sean de naturaleza secreta o reservada.
4.- Regulación de las urgencias.
5.- Normativa sobre comisiones mixtas de Diputados y Senadores.
6.- Precisiones sobre las votaciones generales y particulares de un proyecto de ley.
7.- Normas generales sobre las comisiones especiales investigadoras.
8.- Preceptos atinentes a los tratados internacionales.

Uno de los aspectos más relevantes de dicha ley tuvo que ver con la debida adecuación de la actividad parlamentaria, así como de la tramitación legislativa, a las nuevas normas sobre transparencia y publicidad de los actos del Estado contemplados en el artículo octavo de la Constitución. Esta reforma, sumada a la dictación e implementación de la Ley de Transparencia, que comenzó a regir el año 2009, constituyen un avance sustancial y trascendental en la modernización del Estado chileno.

Estas reformas han permitido profundizar la democracia, darle contenido al derecho de petición y garantizar la transparencia de la actividad gubernamental permitiendo que los ciudadanos controlen de mejor manera sus actos, reduciéndose también la posibilidad de corrupción en el aparato público.

En el ámbito legislativo estas reformas adquieren igual sentido, pero adicionalmente, permiten y posibilitan una mayor participación de los ciudadanos en el proceso legislativo. Es de esta manera que el legislador optó por regular la forma en que se harían públicas las sesiones, comisiones e informes que son parte del proceso de formación de la ley.

Por ello, el artículo 5ºA de la ley fue modificado de manera de definir más concretamente de qué manera se aplica el principio de transparencia, estableciéndose reglas respecto a la entrega de información, publicidad de sesiones y de las decisiones adoptadas.

Todos estos cambios están bien encaminados, sin embargo, generaron un efecto no deseado para una actividad relevante del trabajo legislativo: la asesoría parlamentaria.

En efecto, la legislación actual no contiene mayores normas que regulen la actividad de quienes asisten a los legisladores en sus labores, dejándose a la costumbre la manera en que éstos prestan sus servicios: existiendo acuerdo unánime de la Comisión, estos podrían acceder a las Comisiones en calidad de público. Esta situación dejaba en algunas circunstancias en desventaja a parlamentarios, que sufrían el "veto" de otros parlamentarios para asistir con sus asesores a Comisión, existiendo una desventaja en relación al Gobierno que accedía con todos sus asesores a la hora de discutirse un proyecto de ley.

La modificación de la Ley Orgánica del Congreso profundizó esta situación de fragilidad de los asesores parlamentarios, puesto que el nuevo inciso séptimo del artículo 52A 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***". Esto ha implicado que los asesores, e incluso autoridades que no tienen el cargo de Ministros, no puedan ingresar en algunas Comisiones y ser parte del proceso. A manera de ejemplo, con la nueva legislación, en las comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, conformadas hasta por 26 miembros, es necesario que den su consentimiento 14 diputados (mayoría absoluta) para el ingreso, mientras que su quórum de funcionamiento es de 6 miembros. De esta manera, se da la paradoja de que el quórum para permitir el acceso a público es de 14 miembros, mientras que para aprobar alguna norma de un proyecto de ley en discusión es de sólo 4.

Distintas publicaciones dan cuenta de la disparidad que existe entre el ejecutivo y los legisladores a la hora de acceder a información relevante y asesoría a la hora de elaborar un proyecto de ley[1]. *"El Poder Ejecutivo concentra lo mayor red de asesores paro la elaboración de los proyectos de ley, lo cual, junto a otras herramientas institucionales que están a su disposición, le otorga una capacidad de acción difícil de ser contrarrestada por los parlamentarios. Ello redunda en que el aporte técnico del Congreso Nacional en la discusión legislativa sea exiguo, pues los parlamentarios tienen escasas posibilidades de contrastar cifras, datos, interpretaciones legales o experiencias comparadas que sirvan de base a los argumentos del Poder Ejecutivo*[2]**"**. La dificultad que están enfrentando hoy, asesores y autoridades, para ingresar a algunas Comisiones no hace más que profundizar esta situación.

El trabajo legislativo es complejo y comprende muchas aristas que el parlamentario debe conocer. Por ello, con el objeto de mejorar el trabajo legislativo, este proyecto de ley pretende, en primer lugar, facilitar el acceso a público dentro de las Comisiones y, en segundo lugar, regular la asistencia de asesores legislativos a las mismas.

En mérito de las consideraciones anteriores proponemos el siguiente:

[1] Para más antecedentes véase: Godoy, Óscar. "Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida". En Revista de Ciencia Política, Volumen XXIII N° 2, Santiago. 2003. Siavelis M., Peter. "Chile: Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet". En Jorge Luis Lanzaro y Marcos Novaro (editores), Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en Américo Latina. Clacso. 2001. Valdés, Salvador y Soto, Sebastián. "¿Cómo Fortalecer lo Labor Legislativa? Propuesta para un nueva sistema de asesoría parlamentaria". En Revista "Estudios Públicos" N° 114, Centro de Estudios Públicos, otoño 2009.

[2] Valdés, S. y Soto, S. (2009), pag. 54.

PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional:

1.- Sustitúyese los incisos 72 y 82 del artículo 5ºA, 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."

2.- Agréguese el siguiente inciso segundo al artículo 222:

"Salvo acuerdo en contrario, los parlamentarios podrán asistir acompañados de sus asesores con el fin de que les preste asesoría y les proporcione 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 ejercer su labor procurando no interrumpir ni alterar su orden."