Modifica las leyes N°s 18.700 y 18.918, en materia de programas de candidatos a diputados y senadores, cuenta pública ciudadana y sanciones por incumplimiento de obligaciones parlamentarias

Boletín N°11546-07

Presentación

Este es un proyecto que forma parte de una iniciativa conjunta que contempla además un proyecto de reforma constitucional y un proyecto de acuerdo y que busca introducir distintas modificaciones a nuestra democracia para que realmente exprese el bien de toda la comunidad y no sólo el interés de algunos pocos. Hoy nuestra democracia es imperfecta: contamos con un sistema representativo que no contempla mecanismos de participación real de la ciudadanía, nuestras reglas de transparencia no se aplican al Congreso Nacional, no existen sanciones reales para aquellos representantes que vulneran su mandato obedeciendo a intereses de unos pocos, entre otros problemas. Por eso, a través de esta iniciativa presentamos las siguientes modificaciones:

1. Límite efectivo a la reelección a los representantes.
2. Sanciones a diputados y senadores por infracciones a sus deberes parlamentarios, incluyendo la destitución en caso de conflicto de interés.
3. Instauración de plebiscitos regionales, solicitando además que se ponga urgencia al proyecto que propone la ampliación de plebiscitos nacionales.
4. Incorporación de la simpleza del lenguaje como un criterio de transparencia
5. Eliminación de incompatibilidades de dirigentes sociales para realizar actividades políticas y presentarse a cargos de elección popular.
6. Obligación para diputados y senadores de rendir de cuentas ciudadanas, incluyendo la presentación de un programa junto a la declaración de candidaturas.
7. Aplicación de las normas contenidas en la Ley de Transparencia al Congreso Nacional
8. Solicitar que se discuta el establecimiento de un referéndum revocatorio para autoridades de elección popular.
9. Solicitar que se discuta la instauración de una iniciativa popular de ley.

Todas estas modificaciones son propuestas que contribuirán a una democracia mucho más robusta, y esperamos que esta y otras modificaciones que ya han sido presentadas se discutan como un proyecto único y sistemático donde se puedan incorporar nuevas propuestas que vayan en esa línea.

Antecedentes

La democracia hoy en día tiene diversas expresiones de acuerdo al sistema de gobierno de cada país. Sistemas parlamentarios o presidenciales, unificados o federales y dentro de estos, con sistemas proporcionales o de ganador único. Sin embargo es posible reconocer como punto común a todos los sistemas la idea de la representación como su elemento central.

A partir de la complejización de las sociedades que fueron creciendo en tamaño y en diversidad, la idea de una democracia al estilo griego fue insostenible en la práctica. La

democracia ateniense, de carácter directo, se desarrolló en comunidades más o menos pequeñas y en donde la calidad de "ciudadano", era de carácter limitado por lo que en la práctica eran muy pocos los que efectivamente participaban en esta democracia. Las mujeres, los extranjeros y los esclavos estaban excluidos de la ciudadanía.

La representación permitió la adaptación de los sistemas democráticos a contextos de mayor complejización social, generando confianza en los miembros de dichas sociedades y posibilitando un control eficaz de los autoritarismos.

El sistema consolida el desarrollo de los primeros partidos políticos, que se originan de manera remota en el siglo XVIII, evolucionando en los siglos siguientes y consolidándose en el sentido más estricto del concepto a partir del siglo XIX. Respecto al surgimiento de estos, Cárdenas expresa: "*El mundo burgués, posterior a la revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización, dependiente de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de los electores."*[1].

Cambio importante en la evolución de los sistemas representativos se genera con la universalización del voto. Hasta ese momento el voto se caracterizaba por ser censitario, es decir, solo para una parte de la población que cumplía con ciertos requisitos que podían ser de carácter económico o educacional. En la misma línea, la reivindicación del voto femenino y su aprobación en distintos países fue otro paso en la universalización efectiva. En el caso de Chile, este se aprobó 1934 para las elecciones municipales, y en 1949 para las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En la actualidad las democracias representativas atraviesan un momento de desgaste que han ido mermando la confianza de los ciudadanos en sus representantes y en las instituciones en general. Es posible encontrar diversas razones para explicar dicho desgaste, aquí algunas[2]:

a) La desigualdad que existe en las sociedad respecto al acceso a ciertos bienes como la cultura y la riqueza, y las influencia que estas pueden generar, provocando una división entre los que tienen más, que son los que dominan los órganos de representación, y aquellos con menos recursos que se ven subrepresentados.

b) La complejización de la organización del Estado y el desconocimiento que existe en la ciudadanía respecto de su funcionamiento. Esta situación facilita la existencia de

---

1 Cárdenas Gracia, Jaime (2001). Democracia y partidos políticos. Instituto Federal Electoral. Disponible en:https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/503-partidos-politicos-y-democracia (Última revisión 03/07/2017)

2 Para esta exposición nos basamos en lo planteado por Francisco José Paoli Bolio en Paoli, Francisco (2010). Crisis de la democracia representativa . Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., N°. 25 pp. 161-173.

casos de corrupción y cohecho, lo que provoca una desconfianza en cuanto las instituciones favorecen a aquellos que tienen más influencias y más recursos.

c) La escasa identificación que existe entre los partidos políticos y la ciudadanía, lo que se refleja en una gran desconfianza respecto de estos. Se mira a los partidos como entes que buscan defender ciertos privilegios de sus miembros o de la elite, y no como entes aglutinadores y movilizadores de la ciudadanía.

Ante el desgaste de la democracia representativa, los sistemas democráticos del mundo han implementando distintas medidas que permitan la participación directa de la ciudadanía, más allá de los procesos eleccionarios cada cierto tiempo. En ese sentido, la regulación de plebiscitos, iniciativas populares de ley o referéndum revocatorio son medidas que buscan cerrar la brecha que existe entre representantes y representados, involucrando a la ciudadanía de manera activa en la toma de decisiones.

En América Latina son varios los países que han ido incluyendo alguno de estos mecanismo en sus legislaciones, con matices en cada uno de ellos. En la región, Uruguay se destaca por su uso de referéndums, plebiscitos e iniciativas populares de ley. Otros países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú incluyen en sus legislaciones los mecanismos de iniciativa popular de ley y de plebiscito. Por su parte Bolivia, Venezuela y Ecuador incluyen además el mecanismo de referéndum revocatorio, que también existe a nivel local en Colombia y en Perú. México es un caso en el que no existe ninguno de los mecanismo de democracia directa. En el caso de Chile, no se contemplan los mecanismos de iniciativa popular de ley ni de referéndum revocatorio, y en el caso del plebiscito sólo a nivel municipal respecto de cambios en materias como el Plan Regulador o el Plan de Desarrollo Comunal; y a nivel nacional en caso de que haya desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo en un proceso de reforma constitucional.

De igual forma en la conformación de políticas públicas, los procesos de consulta ciudadana se han ido expandiendo en las distintas legislaciones. En ese mismo sentido, la explosión de internet y la mayor conectividad han permitido un flujo de información y participación mayor, empoderando a la ciudadanía, especialmente en materia de transparencia.

Crisis de la representatividad en Chile: una crisis de confianza.

A partir de los últimos años, nuestro país vive un momento de desafección política, marcada por la desconfianza hacia las instituciones y la pérdida de legitimidad de estas. Si bien podemos reconocer en la situación chilena ciertas características propias, este se enmarca dentro de procesos similares a nivel mundial.

Al respecto, la encuesta CEP es clara en sus datos[3]: un 75% de los encuestados considera que la mayoría de los políticos están en la política sólo por los beneficios personales que pueden obtener de ella; solo un 11% considera que la mayor parte del tiempo se puede confiar en que la gente que está en el gobierno hace lo correcto; en materia de corrupción, un 68% considera que hay mucha corrupción extendida en los partidos políticos, un 60%

3 Datos disponibles en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf

considera lo mismo respecto del gobierno y el Congreso y un 51% lo hace respecto de los tribunales de justicia.

Los motivos para explicar dicho males son variados, pero sin duda alguna a partir del destape de los casos de corrupción como Penta, SQM, Caval o la Ley de Pesca, la desconfianza que existía se acrecentó aún más. La falta de mecanismos de fiscalización, investigación y sanción, sumado a la falta de voluntad política de las grandes coaliciones para resolver dichos de manera transparente vinieron a comprobar que hay elementos sistémicos que requieren ser modificados para separar efectivamente la política y el dinero.

Por otro lado, la existencia de un sistema de representación limitado que se caracteriza por las pocas instancias de participación efectiva que existen para la ciudadanía, es también un factor a considerar. Nuestro sistema contempla una única gran instancia de participación, en lo referente a la representación política, las elecciones, contando con algunas excepciones de carácter excepcional.

Junto con lo anterior, la existencia hasta hace poco tiempo del sistema binominal generaban un contexto en el que la desafección política era la tónica y que se evidenció aún más con la implementación del voto voluntario[4]. Es decir, el sistema chileno tiene como gran instancia de participación política las elecciones y a la vez un sistema de votación que desincentiva la participación electoral. Lo anterior da como resultado una ciudadanía alejada de la política, pues no ven en una espacio de relevancia sino que un espacio de reproducción de privilegios, y en una desconfianza en los políticos, quienes son aquellos que actúan por un interés propio y no por el bien social.

Con el fin del binominal se puso fin a uno de los elementos más cuestionados de nuestro sistema de elecciones, y se abrió un nuevo escenario respecto de futuras elecciones, en conjunto con la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas pudieran llegar al Congreso. Sin embargo, es necesario hacerse cargo de crear un sistema que asegure y fortalezca los principios de transparencia y probidad de nuestro Congreso, con mecanismos de fiscalización efectivos y eficaces, la vez que empodere a la ciudadanía otorgándole un rol activo dentro de la discusión política.

1. Exigencia de presentación de programa para Diputados y Senadores

Buscamos establecer como requisito para postular la presentación de un programa a través del cual la ciudadanía pueda conocer las ideas y propuestas del candidato o candidata,

4 Respecto a los efectos negativos del sistema binominal en la participación electoral: ”El Sistema Binominal tiene efectos negativos sobre la participación electoral. Debido a su baja magnitud de distrito genera poca representatividad y competencia, males electorales que se asocian típicamente a los sistemas mayoritarios. Por otra parte, la ventaja de los sistemas mayoritarios, en cuanto a generar elecciones más decisivas, tampoco está presente en el Sistema Binominal, pues en el rango de votos en que está operando premia a la segunda fuerza permitiéndoles bloquear cualquier cambio legislativo. Así, en términos de sus efectos sobre la participación, el Sistema Binominal no posee las ventajas ni de los sistemas proporcionales ni de los mayoritarios.”. Corvalán, Alejandro (2012). Sistema Binominal: Un desincentivo a la participación electoral. Claves de Políticas Públicas. Instituto de Políticas Públicas UDP, N°6.

promoviendo un voto informado y el compromiso con los ciudadanos de los respectivos distritos. Junto con lo anterior, la obligación de presentar un programa permitirá un mayor empoderamiento de la ciudadanía, en cuanto a la fiscalización del actuar parlamentario.

2. Sanciones a parlamentarios

Dentro de la crisis de confianza que existe en nuestro país, uno de los órganos más golpeados con dicha situación es el Congreso Nacional. De acuerdo a datos entregados por la encuesta del Centro de Estudios Públicos la confianza en el congreso llega a 6%, y un 68% considera que hay mucha corrupción en el mismo[5].

Dado lo anterior es que consideramos relevante el elevar el estándar ético de los parlamentarios, fortaleciendo las instituciones encargadas de fiscalizar, conocer y sancionar las faltas que se cometan. Reformas como las propuestas realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo[6], permitirán avanzar hacia un ejercicio de la representación más probo y transparente, con una institucionalidad acorde al estándar ético que la ciudadanía exige de sus parlamentarios.

Fundamental resulta en la construcción de este nuevo estándar ético, revisar los procesos disciplinarios que existen en el Congreso hoy en día. En esta materia, cobran gran relevancia los reglamentos dictados por cada una de las cámaras y el Código de Conducta Parlamentario.. Al respecto la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, establece en su artículo 5°A la obligación de que cada una de las cámaras cuente con una Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria, la que tendrá atribuciones para conocer y sancionar las faltas que cometan los parlamentarios. Además, establece que las sanciones aplicables deberán establecerse en los reglamentos respectivos.

A través de este proyecto, buscamos que las sanciones a aplicar no queden establecidas en meros reglamentos, sino que queden establecidos en la LOC del Congreso Nacional. Además, se busca incorporar una nueva sanción no contemplada en los actuales reglamentos, sanción que consiste en la posibilidad de privar de la palabra a un parlamentario en el caso de que la gravedad de la falta lo amerite.

Junto con lo anterior, pero a través de una reforma constitucional,buscamos agregar como una causal de cesación en el cargo, los casos en que los parlamentarios voten existiendo conflicto de interés.

3. Cuentas Públicas Ciudadanas

---

5 Datos obtenidos de la encuesta CEP correspondientes al periodo abril-mayo. Disponible en: https://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-abril-mayo-2017/cep/2017-06-01/155007.html (última visita 01/07/2017)

6Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_propuesta_Fortalecimiento_Comisiones_etica_transparencia.pdf (Última revisión 02/07/2017)

Según algunos autores, la crisis de representación estaría dada por la falta de una adecuada rendición de cuentas de los representantes para con sus representados (accountability vertical)[7]. El sistema político se ha alejado de la sociedad civil[8].

Actualmente nuestra legislación contempla la realización de cuentas públicas generales para cada una de las cámaras, dadas por los presidentes de cada una de las corporaciones[9]. Con el fin de fortalecer el nexo de representatividad y poder acercar la labor de los parlamentarios a los ciudadanos, buscamos que se contemple en la legislación la obligación de los parlamentarios de realizar cuentas públicas ciudadanas en sus respectivos distritos o circunscripciones, estableciendo la obligación de que los diputados y senadores den respuesta a los cuestionamientos y dudas que puedan plantear los ciudadanos.

Consideramos que una medida como esta, en conjunto con las propuestas para el de fortalecimiento de la transparencia especialmente, generan un empoderamiento de la ciudadanía, con un rol principal y activo en lo que respecta a la fiscalización del actuar de los parlamentarios

4. Lenguaje claro

Uno de los principios básicos sobre los que se construye nuestra legislación es aquél por el que se entiende que la ley es conocida por todos y que no puede ninguna persona excusarse de sus efectos por ignorar su contenido. Este precepto está contemplado en el artículo 8 de nuestro Código Civil que establece que “Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia”. Sin embargo, esta no es una pretensión real, sino una ficción que la ley ha generado para evitar el problema de su conocimiento al momento de que los jueces tuvieran que resolver un conflicto. ¿Cómo podría juzgarse a una persona que no sabe que está infringiendo una norma porque no la conoce?

Pero como se ha dicho, esto es sólo una ficción, las personas rara vez conocen las leyes que rigen las actividades que todos los días realizan y menos las entienden. El lenguaje jurídico está hecho de una manera fundamentalmente técnica, difícil de entender para la mayoría de los ciudadanos.

Las normas que rigen la vida interior del Congreso Nacional también utilizan este lenguaje, así como el tráfico de documentos internos y externo lo que atenta contra la posibilidad del público de realmente entender cuáles son los alcances tanto de su reglamentación, el uso de los recursos que se le asignan, el alcance de sus atribuciones, el contenido de la fiscalización que realiza, etc.

---

7 Luna, Juan Pablo (2016). Chile’s Crisis of Representation. Journal of Democracy, Vol. 27, N° 3., p. 134.

8 Luna, Juan Pablo (2016). Chile’s Crisis of Representation. Journal of Democracy, Vol. 27, N° 3, p. 131.

9Artículo 56 bis de la Constitución Política de la República.- Durante el mes de julio de cada año, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados darán cuenta pública al país, en sesión del Congreso Pleno, de las actividades realizadas por las Corporaciones que presiden. El Reglamento de cada Cámara determinará el contenido de dicha cuenta y regulará la forma de cumplir esta obligación.

Con pleno conocimiento de ello, la Biblioteca del Congreso Nacional ha realizado un buen trabajo, llevándola a suscribir un convenio con la Corte Suprema, la Contraloría, la Universidad Católica de Valparaíso y el Consejo Para La Transparencia con el objeto de promover el uso de un lenguaje claro y accesible.

Sin embargo, creemos que para generar una verdadera transformación que sea aplicable al Congreso en su conjunto, es necesario que se reconozca como un principio fundamental en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional con el objeto que guíe su quehacer institucional.

Por todo lo anterior, venimos en presentar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.- Modifícase el artículo 6 ter de la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones y Escrutinios incorporando un segundo inciso del siguiente tenor:

“Los candidatos a Diputados y Senadores, en la misma ocasión señalada en el inciso anterior, deberán presentar un programa que contenga los lineamientos políticos que guiará sus actuaciones como parlamentarios. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo bajo el mismo apercibimiento señalado en el artículo anterior.”

Artículo 2.- Modifícase la Ley N° N°18.918 Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el siguiente sentido:

1. Elimínase del inciso final del artículo 5°A la siguiente frase: “y el monto de las multas que podrán imponer”.
2. Agrégase un nuevo artículo 5°C: “Ante la falta de alguna de las obligaciones establecidas en esta ley, en alguno de los reglamentos dictados por cada una de las cámaras o el Código de Conducta Parlamentario, la Comisión de Ética y Transparencia respectiva deberá aplicar alguna de estas sanciones de acuerdo a la gravedad de la falta y las circunstancias que pudieran considerarse atenuantes o agravantes de la misma:
    1. Llamado al orden.
    2. Amonestación.
    3. Censura.
    4. Prohibición de usar la palabra por hasta 5 sesiones.

    Cada una de estas sanciones llevará aparejada una pena de multa de carácter accesorio. En el caso del número 1, la multa será de hasta el 5% de la dieta parlamentaria; en el caso del número 2, será desde más del 5% y hasta el 10% de la dieta, y en el caso del número 3, será desde más del 10% y hasta el 30% de la dieta.

3. Agrégase el siguiente artículo 5° G a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

    “Los diputados y senadores estarán obligados a realizar dos cuentas públicas ciudadanas al año, además de la cuenta realizada anualmente por cada cámara. Dicha cuenta pública deberá comunicarse a través de exposiciones en el distrito o

circunscripción y en general, a través de los diferentes canales de comunicación digital y material con que cuenta el parlamentario.

La cuenta pública deberá contener información sobre las votaciones de los parlamentarios y sus justificaciones, la asistencia a las sesiones de la Sala y Comisiones de la respectiva Cámara, las actividades territoriales y políticas realizadas durante el periodo por el parlamentario y la coherencia de su trabajo con los lineamientos políticos presentados durante la campaña de acuerdo a lo señalado por el inciso segundo del artículo 6 ter de la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Durante la cuenta pública de cada parlamentario, los ciudadanos podrán realizar observaciones, planteamientos o consultas a la cuenta, las que deberán ser respondidas por el parlamentario a través del mismo medio en que fue formulada”

Artículo 3.- Modifícase el inciso segundo del artículo 4° de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, incorporando a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración:

“En todo caso, en su confección deberá respetarse la simpleza de las reglas y procedimientos correspondientes facilitando su acceso. Además, todos aquellos documentos que puedan ser conocidos por el público deberán cuidar contener un lenguaje que privilegie su comprensión.”