

José Antonio Viera-Gallo Quesney*

Fortalecer el Parlamento

1. Introducción

El Parlamento no está bien evaluado por la ciudadanía. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados no gozan de aprobación general, pese a la importante labor que realizan. Se aprecia más al parlamentario que se contribuyó a elegir y al cual se tiene acceso, que a la institución: es el llamado efecto Fenno, fenómeno que toma el nombre del profesor norteamericano que en la década del 70 analizó este fenómeno en el Congreso de los EE.UU. Así lo confirma la última Encuesta Nacional Bicentenario realizada por UC y Adimark.

Algunos atribuyen –a mi juicio en forma equivocada o cuanto menos parcial– este descrédito a la posición desmedrada que el Congreso Nacional tendría en nuestro sistema político caracterizado por un fuerte presidencialismo.

Las críticas a la institución parlamentaria la han acompañado desde su nacimiento, cuando surgió como expresión de las luchas contra la arbitrariedad monárquica. Como señala H. Kelsen, en los años anteriores al fascismo, una vez conquistada la libertad, surgieron las voces de quienes pensaban que era posible mantenerla prescindiendo del Parlamento, considerado como el lugar de lucha de los intereses corporativos. Hoy ese tipo de postura ha perdido relevancia. Sin embargo, en todos los países se ha producido un mayor peso del poder del Ejecutivo, incluso en los regímenes parlamentarios.

Entre nosotros, en cambio, los juicios negativos sobre el Parlamento llevan a muchos a cuestionar el régimen presidencial y a proponer alguna forma de gobierno más cercana al parlamentarismo europeo, como si la realidad social, política y cultural de un país, forjada a lo largo de su historia, fuera completamente dócil a la voluntad de los entendidos. Siguen la corriente parlamentarista que cobró impulso con los escritos de Juan Linz.

* Académico
Facultad
de Derecho,
Universidad
de Chile.
Ex Ministro
del Tribunal
Constitucional.

En todo caso, manteniendo el régimen presidencial, me parece posible y necesario reforzar las atribuciones del Parlamento. No se resolverá de ese modo la falta de credibilidad de la institución en la ciudadanía, pero se podrá lograr una mejor relación entre los poderes del Estado que redunde en beneficio del país. El reforzamiento del Parlamento debe apuntar a hacer más efectivos los valores democráticos.

La paradoja está en que en una sociedad evolucionada y moderna no se puede prescindir de un órgano deliberativo como el Parlamento, llamado a sancionar la legislación y a fiscalizar al Gobierno, pero al mismo tiempo la “ficción de la representación” en que se funda su composición, ha ido perdiendo vigencia en la misma medida en que los ciudadanos están más conscientes de sus derechos y anhelan participar más directamente en las decisiones públicas. Este contrasentido, bien señalado entre otros por N. Bobbio, no ha encontrado una adecuada solución en ningún país.

Por eso resulta ilusorio pensar que otorgar mayores poderes al Parlamento y a sus integrantes traerá consigo como una consecuencia lógica un mayor prestigio de la institución. El tema es más complejo y hunde sus raíces en las contradicciones de la democracia, de los partidos políticos y, en general, de la actividad política en los Estados contemporáneos.

Hay que tener en cuenta que los estudios empíricos sobre el funcionamiento del Congreso Nacional revelan que es una institución dotada de importantes poderes –entre ellos el de sancionar las leyes, fiscalizar los actos del Gobierno y aprobar o rechazar las propuestas de nombramiento de altos funcionarios del Estado–, que cuenta con una información adecuada y que adopta procedimientos serios y previsibles. Es uno de los mejores Parlamentos de América Latina. Ha desempeñado un importante papel en la definición de las políticas públicas desde el regreso a la democracia.

2. Las reformas constitucionales del 2005 inclinaron la balanza en favor del Congreso

Durante la presidencia de Ricardo Lagos tuvo lugar una importante revisión de la Constitución orientada principalmente a poner término a los denominados “enclaves autoritarios”, que permanecían en nuestra institucionalidad pese a las sucesivas reformas a que había sido sometida la Carta Fundamental desde 1989. El trabajo se hizo a partir de dos mociones parlamentarias paralelas de senadores de la Concertación y de la Alianza, lo que indicaba una cierta confluencia de voluntades desde la partida. Sin embargo, la tarea quedó inconclusa.

Se aprovechó también la ocasión para reforzar las atribuciones del Congreso Nacional, lo que no estaba en los proyectos originales como un propósito claramente definido. Esas reformas obedecieron al sentimiento compartido entre los parlamen-

tarios que sus responsabilidades no guardaban concordancia con las atribuciones que tenían.

Los principales cambios alcanzados en esta materia fueron:

- a) Acortamiento del mandato presidencial a cuatro años sin reelección, lo que redundó en un menos ascendente del Ejecutivo sobre el Congreso y una mayor autonomía de los parlamentarios de gobierno.
- b) Regulación por primera vez en nuestra historia constitucional de las comisiones investigadoras, las que pueden desde entonces ser convocadas por la minoría.
- c) Introducción, luego de una prolongada discusión, de la interpelación parlamentaria a los Ministros en la Cámara de Diputados, por iniciativa también de la minoría. Se temía que por esta vía pudiera colarse una suerte de parlamentarismo impropio, como había ocurrido a comienzos del siglo pasado; pero, contrariamente a lo pensado, la institución no ha sido utilizada con frecuencia.
- d) Mayores facultades del Congreso para sugerir reservas y declaraciones interpretativas en la tramitación de los tratados internacionales, limitando la facultad del Presidente para retirarlas sin su acuerdo una vez aprobado el tratado.
- e) Creciente número de autoridades que requieren aprobación del Senado para su nombramiento.
- f) Mantención de la facultad del Senado para dirimir las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, facultad que en estricto rigor debió ser entregada al Tribunal Constitucional.

Estas reformas dieron paso a otras de rango legal que también contribuyeron a incrementar el papel del Parlamento, a las que nos referiremos a continuación.

Como prueba de una difundida posición en favor del Congreso Nacional, luego de algún tiempo se modificó la ley del Congreso en el mismo sentido. Entre esas modificaciones cabe mencionar:

- i) Ampliación de los plazos de las urgencias: 15 días para la suma y 6 días para la discusión inmediata. Algunos parlamentarios querían que las urgencias fueran calificadas por el Congreso. Pero no alcanzaron el apoyo necesario.
- ii) Mayor eficacia para la petición de información por parte de los parlamentarios, en especial respecto de las empresas públicas, poniendo fin a un reiterado rechazo de este tipo de organismos para responder positivamente los requerimientos formulados por diputados y senadores.

Ahora es preciso pensar con realismo en otras modificaciones posibles para robustecer al Parlamento.

3. Cambios que no requieren reforma constitucional

Ahora me referiré brevemente a los principales cambios que a mi juicio sería conveniente introducir para reforzar al Congreso Nacional dentro del actual régimen político:

- a) cambio del sistema electoral, una vez que por fin ha sido eliminado el número 120 de diputados de la Carta Fundamental, que impedía avanzar en cualquier modificación profunda y seria en esta materia. Este punto es crucial para que el Congreso recupere legitimidad ante la opinión pública: es tal la crítica al sistema de elección de los parlamentarios, que muchos comienzan a sostener que la institución carece de legitimidad suficiente. Debe establecerse un sistema proporcional en que el ciudadano perciba claramente que puede elegir entre diversas alternativas incidiendo en el rumbo del país.
- b) mayor transparencia: eliminar la falta de acceso del público a las Comisiones y el secreto de las actas y las grabaciones de sus deliberaciones. No hay razón alguna que se mantenga este anacronismo como resabio de una cultura del hermetismo, cuando el Estado ha dado pasos significativos en favor de la transparencia desde que se dictó la Ley 20.285 que ha hecho posible la vigencia del derecho de acceso a la información pública.
- c) establecimiento de un nuevo sistema de participación ciudadana y de consulta. De especial relevancia será el fruto de la comisión bicameral que está dedicada a definir un método para cumplir con la obligación de consultar la opinión de los pueblos indígenas sobre los proyectos de ley que los afectan directamente, según lo establece el Convenio 169 OIT.
- d) reforzamiento de las asesorías a las Comisiones, sea a través de la Biblioteca del Congreso Nacional o bien sumando a ese encomiable esfuerzo una mayor dotación del personal permanente de cada comisión. Este punto resulta esencial, por ejemplo, para el funcionamiento de la Comisión permanente de Presupuestos, como lo señala la propia ley del Congreso Nacional al establecer que debe contar con una unidad que le proporcione información. La elaboración de información propia le garantiza independencia al Congreso frente al Ejecutivo, que cuenta con equipos y recursos muy superiores al momento de presentar antecedentes para el debate parlamentario.
- e) potenciamiento de la unidad sobre seguimiento y evaluación de la ley, lo que resulta esencial para ir mejorando el trabajo legislativo. El propio Congreso debe encargarse de determinar los efectos sociales y económicos que la aplicación de las leyes que aprueba producen. Para lo cual hay que analizar la jurisprudencia de los tribunales de justicia y de los órganos de la Administración del Estado al momento de aplicar las normas.
- f) un desarrollo mayor de la Biblioteca del Congreso Nacional para que pueda cumplir cada vez mejor su labor de asesoramiento a los parlamentarios y a ambas

cámaras, y pueda al mismo tiempo entregar una información de calidad y de fácil acceso a los ciudadanos sobre la ley y la labor parlamentaria.

4. Cambios que requieren reformas constitucionales

Hay una serie de transformaciones del Congreso Nacional que por su naturaleza exigen modificaciones a la Constitución. Entre ellas me parece que las más relevantes son las siguientes:

- a) revisar la iniciativa exclusiva del Presidente en materia legislativa, en especial en lo referente a la negociación colectiva y a la seguridad social (artículo 65 N^{os} 5 y 6). Si bien tiene fundamento mantener esa iniciativa en materia de gasto público, impuestos y salarios, así como en la configuración de los órganos del Estado, no se advierte razón para que se extienda a las dos materias señaladas.
- b) reducir el quórum de insistencia parlamentaria en caso de veto presidencial. La norma actual juega a favor del Ejecutivo que veta, pues el Congreso para insistir en su criterio debe alcanzar un quórum exageradamente alto de 2/3. Creo que bastaría la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio, permitiendo al Presidente consultar a la ciudadanía en determinados casos de mayor relevancia.
- c) establecimiento de la iniciativa popular del ley y de referéndum derogatorio de ley, para lo cual sería necesario recolectar un número significativo de firmas. Así se canalizaría una inquietud ciudadana en forma directa y ciertos movimientos sociales masivos no sentirían frustración frente a un sistema político inconvencional y bloqueado.
- d) eliminación del fuero parlamentario para evitar que el antejuicio se transforme ante la opinión pública en una suerte de veredicto definitivo que puede ser perjudicial para el congresista injustamente acusado que es desafortunado.
- e) terminar con algunas de las prohibiciones para la acción de los parlamentarios, que han quedado totalmente obsoletas y que en la práctica no se cumplen, como la no intervención en conflictos sindicales o estudiantiles o la de abstenerse de dar su opinión para el nombramiento de cargos públicos.
- f) extender la acusación constitucional a Subsecretarios y Jefes de Servicios, incluidas las Superintendencias. Muchas veces las irregularidades que produce conmoción pública afecta a ese tipo de funcionarios y resulta absurdo que la Cámara de Diputados no pueda fiscalizarlas eficazmente o bien que se acuse constitucionalmente al Ministro elevando el conflicto.
- g) exigir la aprobación del Congreso para que el Presidente pueda denunciar un tratado. Hoy sólo requiere acuerdo del Congreso para retirar una reserva, pero no para retirar al país de un tratado. No existe lógica en una norma que restringe lo menos y permite lo más.

- h) revisar la enumeración de las materias de ley que contiene la Constitución Política y definir mejor los contornos de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente. En la práctica, desde el regreso a la democracia, sólo en contadas ocasiones el Presidente ha utilizado la potestad autónoma; generalmente se invoca alguna norma legal para encuadrar la decisión presidencial dentro de la potestad de ejecución. Pero en teoría la potestad reglamentaria autónoma es demasiado amplia y la enumeración de las materias de ley excesivamente taxativa. La norma que la contiene no se aviene con la cultura política nacional.
- i) en caso que el Congreso no despache en plazo proyecto de Ley de Presupuestos, es preferible que rija el del año anterior y no el presentado por el Ejecutivo. Un Gobierno puede moverse para que se cumpla el plazo haciendo inútil la tarea del Congreso.
- k) creación del Defensor del Pueblo enmarcado en las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. Hoy existe un consenso suficiente para que esta importante iniciativa alcance éxito. En el pasado encontró serios tropiezos legislativos.

5. Conclusiones

Estos cambios, según mi parecer nacido de una prolongada experiencia parlamentaria, reforzarían las atribuciones del Congreso Nacional equilibrando mejor sus relaciones con el Ejecutivo.

Un punto de gran relevancia y que no requiere un encuadre normativo, es la relación del Parlamento con la sociedad civil. A estas alturas resulta evidente que el Parlamento no puede ser la única instancia de expresión de la deliberación democrática. Tiene, sin duda, un papel privilegiado en ella. No es concebible una democracia sin parlamento. Pero el proceso deliberativo ha adquirido tal envergadura y complejidad y los anhelos de participación ciudadana son tan amplios, que es preciso repensar las relaciones de la institución parlamentaria con las múltiples manifestaciones de la ciudadanía a lo ancho y largo del país, sobre todo si se pone en marcha un auténtico proceso de regionalización. Pero esta materia abarca una dimensión del problema que escapa a los límites de esta intervención.

Un Congreso más fuerte ayudaría al buen funcionamiento de nuestro sistema democrático. Eso es lo que está en juego cuando se debate sobre esta importante materia. Lo fundamental es que los cambios que se implementen nazcan menos de la teoría política o la doctrina jurídica y más de la experiencia política, el enfoque histórico y los análisis de derecho comparado, sin perder de vista que la evolución del Estado constitucional ha ido en la dirección de encontrar nuevos equilibrios entre los poderes deliberativos y los poderes de garantía. Ya no resulta posible volver a los primeros tiempos de la democracia moderna donde el Parlamento y la ley tenían un rol preeminente.

