



Hernán Ampuero Villagrán (*)

28/09/2009
Política
El País de las Leyes

21/09/2009
Política
iPiñera Presidente! Una coyuntura favorable para la Concertación

21/09/2009
Política
La crítica al Estado de bienestar

14/09/2009
Economía
El Desafío de Emprender con Éxito en las Empresas Chilenas

14/09/2009
Política
Los desafíos del capitalismo según Paul Krugman

07/09/2009
Política
Calidad de la política: limitantes institucionales, transformaciones culturales y precarización del espacio público

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Hace veinte años, durante una visita a Santiago en la que le sorprendió la venta de textos de leyes en las calles, Gabriel García Márquez apuntó al hecho de que Chile era el único país en el que la ley era un "best seller"; más tarde, Luis Bates Hidalgo, cuyo currículum, como el del primero, sería superfluo citar, afirmaba que existe en nuestro país una clara e histórica tendencia a sobredimensionar la importancia de las leyes, lo que, decía, "confirmaba el carácter legalista de nuestra sociedad". El senador Sergio Romero Pizarro, desde su cargo de Presidente del Senado manifestaba, en otra oportunidad, que "esta excesiva fe en el poder de la ley puede llevarnos a la trampa de pensar que con las leyes todo se arregla" (1). Los medios contribuyen con entusiasmo a este espejismo: olvidando las numerosas restricciones constitucionales a la iniciativa parlamentaria de ley, tratan de convencernos de que la cantidad de proyectos que presentan Diputados y Senadores es indicativo de su eficiencia. La cantidad pasa a ser más importante que la *calidad*.

Uno de los desafíos fundamentales hoy en día es mejorar la calidad de la política y fortalecer y prestigiar sus instituciones. Tras esto, se hace relevante considerar la calidad de nuestro proceso de construcción legislativa.

Lo que dicen las encuestas

La popularidad de las leyes, junto a una presunta adhesión a ellas, parece oponerse, sin embargo, a las opiniones vertidas en encuestas que revelan ideas contradictorias. La encuesta nacional encargada a Data Voz por la Biblioteca del Congreso Nacional en 2006, por ejemplo (2), muestra que si bien es cierto que el 66% de los encuestados piensa que las leyes son útiles, un 48% cree que éstas no se aplican, contra un 47% que piensa que sí lo son. Más aún, de aquéllos que consideran que las leyes se aplican, el 88% cree que lo son desigualmente. Datos también curiosos se encuentran en la encuesta Proyecto Congreso Transparente, llevada a cabo por la Corporación Participa a fines de 2005 (3), oportunidad en la que el 79,0% de los encuestados pensaba que las leyes que se promulgan benefician sólo a unos pocos. En la misma encuesta, el 61,2% de los participantes no pudo recordar ninguna ley que le hubiere sido beneficiosa para él o para el país, mientras que el 38,8% que sí recordaba alguna mencionó la Ley de Divorcio (*sic*), la que establecía el plan Auge, la reforma Procesal Penal y el Royalty Minero.

Las opiniones disímiles de los encuestados se podrían explicar en virtud de otros datos que las citadas encuestas nacionales también comparten: *el desconocimiento general del Congreso Nacional y, en particular, de su función legislativa*. En efecto, Data Voz señala que un 45% no pudo recordar ninguno de los Senadores de su circunscripción, mientras que un 48% no pudo hacerlo respecto de los Diputados de su propio distrito.

La encuesta de la Corporación Participa, por su parte, nos muestra que el 56,8% de los encuestados no pudo recordar ningún Diputado o Senador de su zona o distrito. *Más trascendente aún, el 52,7% de los entrevistados declaró ser indiferente o estar desinteresado en lo que sucede en el Congreso, porcentaje que se sitúa en alrededor de un 40% en la encuesta de Data Voz.*

No cabe duda que el desconocimiento y el desinterés son factores que influyen poderosamente en la imagen pública del Congreso y en los juicios ciudadanos adversos, carencias que los programas educacionales han tardado en resolver y que no constituyen una preocupación prioritaria de los medios de comunicación (4). Esta circunstancia, que impone al Congreso una tarea pedagógica y comunicacional inédita, ajena a lo que tradicionalmente sería *"el giro del negocio"*, es lo suficientemente compleja como para merecer un análisis aparte, en la medida que implica un esfuerzo comunicacional y educativo capaz de revertir un lastre cultural de años en los que se ha acostumbrado a denostar a la política y a sus instituciones.

Calidad de la ley, calidad de la democracia

A pesar de que el desconocimiento y el desinterés ciudadanos probablemente tengan que esperar por este esfuerzo didáctico, parece imposible eludir la necesidad, y la urgencia, de examinar si las leyes que se debaten y aprueban en el Congreso cumplen o no con los fines que se les asignan. Sin embargo, a la escasez de interés académico en examinar el papel que juega el Congreso en la política chilena (5) se une la ausencia de interés por evaluar el principal producto de esta institución, las leyes -no sólo desde el punto de vista de la técnica legislativa, que implica sujeción a las normas jurídico-constitucionales y el uso de un lenguaje que allane su entendimiento-, así como un desapego inexplicable por examinar y evaluar el cumplimiento de sus objetivos.

Los comentarios que siguen se refieren principalmente a la Cámara de Diputados, entre otras razones debido a un acceso más inmediato a la información y antecedentes disponibles; por el interés que la evaluación debería tener para la Cámara -como institución fiscalizadora-, en cuanto al examen de la ejecución de las leyes por el Ejecutivo, y finalmente como consecuencia de algunos antecedentes que parecen relevantes: del total de mociones presentadas durante el actual período legislativo, el 73,8% corresponde a Diputados y el 27,2% a Senadores; del total de mensajes enviados por el Ejecutivo al Congreso, el 88,4% inicia su discusión en la Cámara de Diputados y el 11,6% en el Senado y en el caso de la Cámara, como se menciona más adelante, un importante porcentaje de mociones se envía al archivo antes de cumplir su primer trámite constitucional (6).

Breve historia

En Chile, el primer esfuerzo por examinar la función legislativa, y en particular la gestión de la ley, fue la obra *"La técnica legislativa"*, del profesor y entonces Secretario de Comisiones del Senado, Jorge Tapia Valdés, publicada en 1960 (7). Treinta y ocho años más tarde los profesores Osvaldo Oelkers y Alan Bronfman publicaron *"La evaluación de las leyes"*, obra que sólo ahora, tardíamente, ha incentivado el

interés académico por el tema (8). En Europa, la calidad de las normas concitaba la atención académica a fines de los Ochenta (9) y se manifestaba como un tópico de la mayor urgencia para los Presidentes de parlamentos europeos a fines de los Noventa (10). En una reunión de éstos últimos en 1999 se diagnosticaba la situación predominante hacia fines del siglo, al expresar que *"normalmente los legisladores aplican intuitivamente normas de evaluación, pero lo que se requiere es sistematizar e institucionalizar su utilización."* Desde entonces la calidad de la ley se ha consolidado, principalmente en otras latitudes, no sólo como una preocupación académica (11) sino también política, como una condición necesaria para el buen gobierno y el desarrollo democrático.

Hace trece años la Presidencia, la Comisión de Gobierno Interior, la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano organizaron dos seminarios, en enero y abril de 1996, sobre la eficacia de la ley. Con la participación de Ministros de Estado, representantes del Poder Judicial, parlamentarios e invitados extranjeros se levantó un catastro de las experiencias mundiales en la búsqueda de fórmulas que permitieran evaluar la función esencial de los parlamentos, debatir y aprobar leyes (12). Poco después, en diciembre del mismo año " (13), en otro encuentro convocado por la Presidencia de la Cámara de Diputados -el primero en examinar en profundidad, entre otros temas, la imagen de la Corporación-, se debatió sobre la forma más apropiada de evaluar las leyes en función de los objetivos que se manifestaban en sus orígenes, discusión y aprobación. Años más tarde, en 2002, la Cámara aprobó un proyecto de acuerdo que creaba una Comisión especial evaluadora de las leyes, resolución que nunca fructificó, a pesar del apoyo transversal de sus proponentes (14)

Mientras tanto, en el examen anual de la ley de presupuestos se caía en cuenta de que si se trataba de investigar el cumplimiento de esta norma fundamental a lo largo del año -es decir, el examen de su ejecución- la Comisión Mixta de Presupuestos debía convertirse en una instancia permanente de evaluación, un avance significativo si se considera que la necesidad de examinar el efecto de las leyes comenzó, en otras latitudes, con la necesidad de controlar y evaluar el gasto del Estado (15). Cabe añadir que hace cuatro años, en la inauguración de una jornada de trabajo, el Presidente de la Cámara de Diputados expresaba que *"una importante función del Congreso Nacional, pero que no ejercemos en plenitud, es analizar cómo se aplica y se cumple la ley y cuáles son sus implicancias y vacíos. Este es un tema al cual la Cámara de Diputados y el Congreso Nacional, en general, deberán abocarse con prontitud"* (16).

En un seminario reciente organizado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el profesor Alan Bronfman entregó antecedentes suficientes para reafirmar la urgencia de abordar la evaluación de las leyes: los países europeos, superando las medidas dispares adoptadas a lo largo de la historia reciente (17), han convenido, en los últimos años, reglas de evaluación (*Regulatory Impact Analysis*) acordes con la consolidación y expansión de una alianza política continental, normas que exceden el ámbito de la Comunidad Europea y que están siendo adoptadas por países más allá del continente y de la experiencia anglosajona (18).

Por otra parte, la globalización en general, y en particular la candidatura de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), imponen la responsabilidad de evaluar el impacto o las consecuencias de las leyes, en particular aquellas que nos permitirán dicho acceso (19). Es interesante agregar que el interés académico creciente esta aportando avances relevantes en la evaluación de las leyes, como lo demuestra el proyecto "Votaciones de leyes de relevancia ambiental", del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y el trabajo realizado por el grupo asesor del medio ambiente, equipo multidisciplinario que contribuye a dicho proyecto.

La evaluación hoy

En estricto sentido en Chile la evaluación de las leyes no ha estado nunca ausente, ya sea como expresión del clamor público por su ineficacia, evidentes errores o como resultado de su abierto incumplimiento. Existen, por otro lado, mecanismos institucionales que la ordenan, como cuando la propia ley establece su evaluación, o cuando al comienzo del Año Judicial la Corte Suprema informa sobre las dificultades encontradas en la inteligencia y aplicación de las leyes y en los vacíos que se noten en ellas (20). La evaluación puede constituir, además, un acto de fiscalización de la Cámara de Diputados o el resultado de una consulta ciudadana sobre un tópico determinado, como ha sido el caso de algunas jornadas temáticas convocadas por las Comisiones en cumplimiento del artículo 218bis del Reglamento de la Corporación (21). Los pocos mecanismos existentes, los esfuerzos realizados y las instancias convocadas no han obedecido, sin embargo, a un objetivo coherente que permita sistematizar e institucionalizar la evaluación y, en consecuencia, utilizar sus resultados para ser aplicados al *examen ex ante* de las propuestas legislativas, asegurando así, en un círculo virtuoso, la calidad de los proyectos con anticipación a su trámite parlamentario.

Las dificultades metodológicas y la variedad de recetas para institucionalizar la evaluación de las leyes son, sin duda, vallas que han dilatado la puesta en marcha de un sistema evaluador en el país. La historia de otras fórmulas, por lo demás, parece reflejar las especiales circunstancias de su desarrollo, como ha sucedido, por ejemplo, con el papel que han jugado, en el ámbito anglosajón, la General Accounting Office en los Estados Unidos, papel que comparte con otros organismos del propio Congreso, o la *Law Commission* en Inglaterra, cuya responsabilidad inicial era más bien modernizar y ordenar la legislación del peculiar sistema británico.

La urgencia en buscar una solución es, sin embargo, doblemente política: la calidad de las leyes fortalece la democracia y refleja, en cierto modo, el grado de desarrollo de aquélla y la madurez de las instituciones, más aún cuando a la evaluación se une la efectiva participación de una ciudadanía informada (22); por otra parte, el examen de su cumplimiento, o de las dificultades para ello, es parte de la función fiscalizadora de las cámaras políticas –de la Cámara de Diputados en nuestro caso–, interesadas en el control de la ejecución de las normas y la responsabilidad gubernamental en ello (23).

La conclusión de este artículo es que la necesidad y urgencia de evaluar las leyes no puede esperar por una fórmula institucional definitiva, cuyo debate tomaría, probablemente, un largo tiempo. Por el contrario, y sin perjuicio de abocarse paralelamente a ello, un breve examen de la situación que se enfrenta hoy en el Congreso, particularmente en la Cámara, y un ordenamiento de los recursos disponibles podrían permitir un avance importante en el camino hacia la evaluación sistemática de las leyes y, consecuentemente, en su calidad.

La calidad de la ley exige modernizar la gestión legislativa

Evaluar implica no sólo objetivos explícitos sino además una eficiente y eficaz organización y gestión de la información y del conocimiento. En el caso de la Cámara de Diputados, ésta recibe y genera un volumen enorme de información y antecedentes y cuenta con recursos humanos propios y de la Biblioteca del Congreso para procesarlos. El resultado final de todos estos procesos queda en el Archivo: procesar, clasificar, indexar e informatizar este caudal de antecedentes, en otras palabras *modernizar* el actual archivo y hacerlo asequible a los interesados, es una necesidad urgente en sí misma –*si le concedemos*

algún valor a la historia institucional y cumplimos con facilitar el acceso a la información pública-, y lo es, ciertamente, para avanzar en la evaluación de las leyes (24). Si consideramos que la mitad de las leyes publicadas desde el 11 de marzo de 2006 hasta ahora se han dictado para modificar otras ya existentes, contar con la historia de la ley, es decir con el registro documental de su discusión parlamentaria, pasa a ser esencial para su posterior evaluación y enmienda (25).

Es importante reiterar que existen numerosas fuentes de información que son potencialmente útiles para evaluar o proponer nuevas leyes, como aquella que proporciona el Ejecutivo a petición de los Diputados en virtud de lo dispuesto en los artículos 294 y 295 del Reglamento y en particular la que se solicita y debe entregarse, obligatoriamente, en virtud del artículo 9° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso, respuestas que, pudiendo serlo, no son aprovechadas institucionalmente (26).

La proliferación de iniciativas parlamentarias de ley ha sido criticada en numerosas oportunidades, alentadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, a veces de efímera trascendencia y generalmente utilizada por los medios como una medida aparente de buen desempeño parlamentario (27). En este sentido quizás vale la pena consignar el hecho que del total de mociones suscritas por Diputados una cantidad importante –el 17,6%–, es enviado al archivo *antes de cumplir su primer trámite*. El archivo de mociones en la Cámara se ampara en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de la Corporación y es habitual que se argumente que las mociones “han perdido oportunidad”; sin embargo en ocasiones las Comisiones han registrado que la propuesta *ya se encuentra normada por otras leyes, que la situación que la moción intenta resolver ha sido resuelta por la vía administrativa o que el proyecto es inconstitucional* (28). El mayor y más eficiente uso del personal profesional, de la información y de las asesorías disponibles, así como un examen previo exhaustivo de las mociones que permita declarar su inadmisibilidad, reduciría estos casos y facilitaría el trabajo legislativo posterior (29).

Las jornadas temáticas establecidas por el Reglamento de la Cámara fueron establecidas para “interactuar con los ciudadanos” sobre temas específicos y sólo circunstancialmente han sido utilizadas, junto con la ciudadanía organizada, para examinar el cumplimiento de leyes, mejorar sus objetivos o reparar sus errores. En este caso se carece de una metodología que permita ordenar los debates y consultas, recopilar y evaluar las opiniones y propuestas y elaborar estas últimas en forma útil para ser consideradas en mociones, para sugerir iniciativas de ley al Ejecutivo, si corresponde, para considerarlas con el fin de mejorar la legislación vigente o, finalmente, para recoger antecedentes que faciliten la fiscalización de su ejecución. Una mayor valoración de las jornadas y seminarios de las Comisiones y una mejor utilización de los recursos que ofrecen para ello la Oficina de Informaciones, la sección encargada de las Comunicaciones Institucionales y la página web institucional contribuirían a asegurar la calidad de las leyes.

Finalmente, al olvido de los investigadores por examinar el Congreso se une la desafección de este último por fomentar las relaciones con el mundo académico, situación que de ser revertida podría contribuir también a una colaboración eficaz para evaluar las leyes y, en particular, para diseñar metodologías que la hagan posible (30).

Hace diez años la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados sugirió que la evaluación de las leyes –el examen de su calidad y eficacia para hacer posible su cumplimiento–, no debería ser una exclusiva preocupación parlamentaria, sino una empresa conjunta del Congreso, del Ejecutivo y del Poder Judicial para encontrar una fórmula que permitiera relacionar numerosos problemas y soluciones aparentemente inconexos, desde la participación ciudadana, por ejemplo, hasta la aplicación rigurosa de la técnica legislativa; desde el acceso a la información relevante y la gestión del conocimiento experto, hasta el

examen de la ejecución de la ley; desde el acopio y análisis de las dificultades para la aplicación de ella por los tribunales, hasta los procedimientos técnico-administrativos de la gestión legislativa en las Cámaras.

En esa época se recordaba que los yerros e insuficiencias de las leyes, como expresiones políticas de circunstancias humanas, no podían eliminarse totalmente ni explicarse únicamente por fallas técnicas, administrativas o de gestión, pero que indudablemente los esfuerzos por evitarlos comprometían a la modernización del Estado y, finalmente, al fortalecimiento de la democracia. Una década más tarde, y a punto de comenzar un nuevo Período Legislativo, quizás el tema se transforme de una curiosidad ocasional en un tema ineludible.

- (*) Sociólogo, Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Sociología (Universidad de Essex), Jefe de la Oficina de Informaciones y Director de Comunicaciones, Cámara de Diputados (1990-2009), Profesor Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- (1) Ver de Luis Bates Hidalgo "Reflexiones sobre la Justicia" en edición en línea de "Otras Justicias. Revista N° 12", mayo 2007, . Las opiniones del Senador Sergio Romero Pizarro, entonces Presidente del Senado, figuraron en el Diario Electrónico del Senado del 18 de noviembre de 2005.
 - (2) Ver "Encuesta Nacional de Opinión Pública: Imagen del Congreso Nacional", elaborada para la Biblioteca del Congreso Nacional por Data Voz, abril 2006.
 - (3) "Proyecto Congreso Transparente", Corporación Participa / Adimark, mayo-octubre 2005.
 - (4) Ver en mineduc.cl el Informe de la Comisión de Formación Ciudadana, ordenado en 2004 por el entonces Ministro de Educación, Sergio Bitar. La Comisión fue presidida por el actual Rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña. Los alumnos chilenos deberían someterse a una nueva prueba internacional cívica en septiembre de 2009.
 - (5) Ver de Carlos Huneeus y Fabiola Berríos "El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile", en "Revista de Derecho Público", Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N°66, 2006, y de los mismos autores y Rodrigo Cordero "Legislatures in Presidential Systems. The Latin American experience", en "Journal of Legislative Studies", Vol. 12, Nos. 3 y 4, Londres, 2006. En ambos estudios se alude a la escasa investigación nacional sobre el Congreso.
 - (6) "Boletín Estadístico de la Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones", Resúmenes Anuales 2006-7-8 y seis primeros meses del año en curso. Ver detalles en página web de la Cámara de Diputados
 - (7) Jorge Tapia Valdés, "La Técnica Legislativa", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1960.
 - (8) Osvaldo Oelkers y Alan Bronfman (et. al), "La evaluación de las leyes", Centro de Estudios y Asesoría Legislativa, Editorial Universitaria de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1998.
 - (9) Ver, por ejemplo, de María Jesús Montoro Chiner "La calidad de las normas. ¿Desafío al estado de derecho?. El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes", en "Civitas. Revista española de Derecho Administrativo", N° 48, octubre / diciembre 1985.
 - (10) Ver "Conference of Speakers of the European Union Parliaments. Legislative complexity and the role of Parliaments in the era of globalization", Lisboa, 1999 en línea www.camera.it/cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_lisbona.asp
 - (11) Ver, al efecto, de Ulrich Karpen "La evaluación de las consecuencias de las leyes", en "Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional", N°8, 2004, con referencias al caso alemán, y de Javier Pardo Falcón "La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implementación en el estado autonómico español", en "Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas", N°3, 2007. Este último trabajo contiene una descripción de las experiencias comparadas europeas y del mundo anglosajón. Cabe mencionar además, entre las obras más recientes, "La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos", de Javier pardo Falcón y Francesc Pau i Vall (coordinadores). En el caso chileno ver, de Alvaro Paúl Díaz y Sebastián Soto Velasco "Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes", que incluye una síntesis de mecanismos de evaluación, en "Actualidad jurídica. Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo", año X, N°19, Tomo II, 2009.
 - (12) Ver Seminario "La eficacia de la ley", Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 18 de enero; 15-16 de abril 1996, versión taquigráfica.
 - (13) "Jornada de Trabajo. Cámara de Diputados". Algarrobo, 8 y 9 de diciembre de 1996, Presidencia de la Cámara de Diputados.
 - (14) Proyecto de Acuerdo N°69, aprobado en la Sesión 21ª., 30 de julio de 2002, suscrito por los Diputados Araya, Burgos, Caraball, Espinoza, Galilea, Monckeberg, Ortiz, Palma, Saffirio, Tohá, Villouta y Valenzuela. Votó en contra el entonces Diputado y ahora Senador Carlos Kuschel y se abstuvieron los actuales Diputados Delmastro, Encina y Rojas.
 - (15) La Ley N° 19.875, de 28. de mayo de 2003, modificó el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. El inciso tercero de su artículo único excluye expresamente cualquier acto de fiscalización de la Comisión Mixta (ahora permanente) por cuanto ello es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados.

- (16) Ver "La Cámara de Diputados en los próximos cuatro años. Jornada de Trabajo", versión taquigráfica, Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, abril 2006. Esta reunión fue inaugurada por el Presidente de la Cámara de Diputados Antonio Leal Labrín.
- (17) Para una síntesis de los sistemas vigentes en otros países ver Paúl Díaz y Soto Velasco (op.cit.), y de este autor "La evaluación de las leyes (o cómo las salchichas y las leyes deben cumplir su cometido)", Informe N°489, Política Nacional, en asuntospublicos.org, 29 de agosto, 2005, artículo en el que se mencionaba, a esa fecha, el desarrollo de algunos sistemas de evaluación en el extranjero
- (18) Para una descripción general ver "Building an institutional framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers", OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, en línea
- (19) Ver, al efecto, el artículo "Chile, camino a la OCDE", de la entonces Ministra de Minería Karen Ponjachik, El Mercurio, 30 de abril, 2009, en el que alude a la necesidad de modernizar nuestra legislación en varios ámbitos y, consecuentemente, a la responsabilidad implícita de revisar el impacto o efectos de la nueva legislación.
- (20) Artículo 102, inciso 4º, del Código Orgánico de Tribunales y artículo 5º del Código Civil. Vale la pena mencionar, como una eventual instancia evaluadora ex ante, la obligación de consultar a la Corte Suprema cuando un proyecto de ley propone enmendar la organización o atribuciones de los tribunales, o cuando se difiere la vigencia de leyes que atañen a dicha organización y atribuciones o a las leyes procesales. Ver artículo 77 de la Constitución Política de la República.
- (21) Para una revisión de las diversas instancias evaluadoras que se practican en Chile, ver Paúl Díaz y Sebastián Soto (op.cit.).
- (22) La Comisión de la Ley (Law Commission) de Inglaterra, creada en 1965, ha asumido un papel relevante en la organización de consultas a la ciudadanía en los últimos años, lo que se une, en el caso británico, al sistema de larga data por el que las iniciativas más importantes del gobierno suelen anunciarse al comienzo de un período legislativo, y a la convocatoria a formular opiniones (White y Green Papers) respecto de materias de ley antes de que éstas se materialicen en una propuesta legislativa.
- (23) Al debatir la evaluación de las leyes generalmente se olvida un aspecto importante de su ejecución, la potestad reglamentaria (Artículo 32, N°6 de la Constitución Política). En el seminario citado sobre eficacia de la ley, realizado en 1997, Genaro Arriagada, entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, expresó que en ocasiones quizás habría sido conveniente redactar los reglamentos de algunas leyes complejas con el concurso de los propios parlamentarios.
- (24) La modernización del archivo es ya una obligación tecnológica: la documentación que se guardó en los tradicionales "floppy-discs" de comienzos de los 90, cuando se reinició la actividad del Congreso, no se puede leer ahora en ninguna parte.
- (25) De las 268 leyes publicadas en el curso del actual Período Legislativo (2006-10), 135 modifican otras ya existentes (Boletín de Información Legislativa de la Secretaría General de Gobierno N°28 / 2009, 357ª Legislatura). Un breve vistazo a las leyes publicadas desde 1990 demuestra que dicho porcentaje es similar en períodos anteriores.
- (26) Ver de este autor "¿Cuánta información necesita un Diputado?. La gestión de la información en la Cámara de Diputados", en "Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública", Universidad Central, N°4, 2005. La obligatoriedad de responder a las peticiones que invocan el artículo 9º de la Ley Orgánica del Congreso incluye también aquéllas solicitudes que, en virtud del mismo artículo, formulan los Senadores.
- (27) Ver al efecto, "El deterioro de las leyes", de Francisco J. Laporta, en "Claves de Razón Práctica", N°142, mayo 2004, artículo en el que, refiriéndose al caso español, manifiesta que "tenemos cada día...un legislador que he llamado "reactivo", quizás el más alarmante y problemático de todos (el que) excitado por aparentes demandas externas que se registran en los mass media, genera una respuesta normativa apresurada...en forma de ley o de reforma de ley". En Chile un caso anecdótico es el de la moción que prohibía el uso del "hilo curado" y "regulaba el volantismo", que luego de ser admitida a tramitación fue archivada dos años más tarde, ya que esta iniciativa legal "está dentro de las facultades que el Código Sanitario otorga a la Autoridad Sanitaria respectiva".
- (28) Cabe mencionar que el citado artículo 17 del Reglamento aparece por primera vez en la edición de 1999 -el texto oficial no consigna notas informativas de las enmiendas-, y que los Comités de la Cámara aprobaron un texto ad experimentum, por seis meses, que detalla un procedimiento similar al conocido para solicitar el archivo de proyectos (ver Sesión 30ª. de 14 de mayo de 2009).
- (29) Según información proporcionada por la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados, desde octubre de 2002, en que se lleva un registro de ellas, hasta julio último, se han declarado inadmisibles 198 mociones. La declaración de inadmisibilidad es atribución que el Reglamento otorga al Presidente de la Corporación, en sus artículos 14 y 53, sobre la base de lo dispuesto en la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.
- (30) El Diputado Juan Bustos, entonces Presidente de la Cámara de Diputados y reconocido académico inició, apenas asumido el cargo en marzo de 2008, entre otras tareas, la de establecer una academia parlamentaria y crear una radio institucional "on-line". Ambas iniciativas se concretaron poco después de su fallecimiento en agosto del mismo año.