

LA DEMORA EN LA FORMACIÓN DE LA LEY

*Marcelo Moncada Merino**

Resumen

Este trabajo busca delimitar el ámbito de la demora legislativa, es decir, el porqué varios de los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional terminan estancándose en su tramitación. Determinar los motivos tanto jurídicos como fácticos de dicha demora, analizando tanto situaciones chilenas como extranjeras. Finalmente, dar propuestas de solución a este problema.

1. Introducción

Las leyes, para ser tales en cualquier sistema democrático, se someten a un sistema de tramitación regulado en diversas fuentes tanto constitucionales como legales. Un procedimiento de formación legislativa busca garantizar un conocimiento acabado de la materia a legislar, analizando diversos puntos de vista. Por ello, podemos encontrar la contraposición de visiones políticas, donde el partido de gobierno será el gran motor en iniciativas que pretenden mejorar las condiciones del país y sus posibilidades electorales; mientras que los partidos o grupos ajenos al gobierno intentarán frenar tal avance, motivados por sus propias convicciones.

Sin embargo, todos estos factores mezclados nos pueden llevar a que los procesos de elaboración de las leyes no logren satisfacer a la clase política. Es más, los procesos no logran satisfacer las necesidades de la sociedad, que es lo más grave. Así, puede suceder que los proyectos de ley se vean “estancados” o que “duermen en el Parlamento”. Este “sueño profundo” puede durar meses e incluso años.

Para analizar esto, en primer lugar, nos adentraremos en la propia regulación del procedimiento de formación de las leyes existente en nuestro país, buscando normas y prácticas que ayuden a la agilidad legislativa. Después, señalaré motivos de demora legislativa, tanto jurídicos como fácticos. Igualmente, daremos ejemplos en los cuales la demora se hace latente. Finalmente, se

* Egresado de Derecho, Universidad de Concepción. Alumno Ayudante del Departamento de Historia y Filosofía del Derecho de la misma casa de estudios.

Este trabajo forma parte de la Memoria de Prueba titulada “*Algunos Problemas en el proceso de elaboración de la ley, en relación a su posterior interpretación y aplicación, en el Ordenamiento Jurídico chileno*”. Dicha Memoria fue reconocida con la Beca de Memoristas de la H. Cámara de Diputados el año 2011.

El autor agradece a la profesora Dra. Beatriz Larraín Martínez por su guía en el desarrollo de dicha Memoria y otros trabajos presentados en el último año.

tratarán un proyecto de ley que quiere mejorar el mecanismo de las urgencias, vital a la hora de aumentar la velocidad legislativa.

2. La elaboración de las leyes. Análisis de los textos que la regulan.

Para que exista una ley, la moción o mensaje debe cumplir una serie de exigencias. Estos requisitos se encuentran primordialmente en la Constitución Política de la República, artículos 65 y siguientes. Sin embargo, nos encontramos también con que existen otros textos que complementan este trámite que la Carta Fundamental no puede regular de forma detallada. Así, se contempla la Ley N° 18.918, de 5 de febrero de 1990, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en sus Títulos II y III (artículos 12 a 36). En rango inferior, existen los Reglamentos: el de la Cámara de Diputados, de 10 de marzo de 2002, en el Título IV del Libro Primero y los Títulos I y II del Libro Segundo; y el del Senado, de 3 de septiembre de 2008, en sus Títulos V a XI.

A continuación, como lo señalara Jorge Millas (1957), lo que corresponde es un análisis a las “normas nomogenéticas” de la ley chilena, es decir, a aquellas cuya función es regular la génesis de otras normas y disponer sobre su validez y vigencia (Tapia Valdés, 1960:9). Lo que se hace a continuación es exponer la tramitación legislativa en un sentido amplio¹.

Así, detallaremos los aspectos que encontramos en el proceso de formación de las leyes, con el objeto de determinar si su regulación responde a una verdadera necesidad de contar con leyes acabadas o si la reglamentación por sí misma constituye un “tabique” que impide legislar con celeridad. Así, podemos distinguir los siguientes trámites dentro de la ley:

- a) Iniciativa: Puede provenir del Presidente de la República, mediante Mensaje, o de uno o más diputados o senadores, a través de una Moción². Hay materias de ley en que el primero tiene iniciativa exclusiva³
4
- b) Origen: Por regla general, puede comenzar a conocerse de una ley en cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional. Sin embargo, hay proyectos de ley que de acuerdo a la materia que tratan sólo pueden tener origen en una o en otra Cámara⁵

¹ En contraposición a la acepción restringida, que sólo comprende la llamada fase constitutiva, excluyendo la iniciativa y la fase integrativa de la eficacia (el paso de un proyecto aprobado al Ejecutivo). Esta distinción se le atribuye a Aldolf Merkl (García Montero, 2004)

² Artículo 65 inciso primero Constitución Política de la República

³ Artículo 65, incisos tercero y siguientes Constitución Política de la República.

⁴ Junto a Brasil y Colombia, Chile es uno de los países donde el Presidente de la República tiene mayor iniciativa exclusiva (García Montero, 2004)

⁵ Artículo 65, inciso segundo Constitución Política de la República y artículo 12 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

- c) Dar cuenta del proyecto en la sesión de sala de la respectiva Cámara de todo proyecto, en forma previa a su estudio por cualquier órgano de la Corporación⁶
- d) Discusión y aprobación: Cada proyecto de ley pasa por Comisión, para luego ser discutido en general y en particular, tanto en la Cámara de Origen como en la Cámara Revisora. Así, por regla general, un proyecto tendrá dos trámites constitucionales, uno en cada Cámara. Sin embargo, pueden darse una serie de casos que lo hagan todo más extenso:
 - i. El Presidente de la República, en caso de rechazo en la Cámara de Origen, puede hacer pasar el proyecto a la otra Cámara⁷;
 - ii. Que un proyecto sea rechazado en su totalidad en la Cámara Revisora, por lo que se formará una Comisión Mixta, conformada por diputados y senadores para resolver las controversias⁸;
 - iii. El Presidente de la República puede insistir sobre un proyecto en que la Comisión Mixta no haya llegado a acuerdo o la Cámara de Origen rechace el proyecto formulado por la Comisión Mixta⁹;
 - iv. Que la Cámara Revisora introduce enmiendas al proyecto, las que deben ser aprobadas en la Cámara de Origen¹⁰
 - v. Que la Cámara de Origen rechace las enmiendas realizadas por la Cámara Revisora, por lo que se formará una Comisión Mixta¹¹;
 - vi. Que el Presidente insista sobre las proposiciones de la Comisión Mixta a la Cámara de Origen¹².
- e) Sanción y veto: Una vez aprobado un proyecto de ley en el Congreso Nacional, le corresponde al Presidente de la República aprobar¹³ o desaprobado lo obrado por el órgano legislativo¹⁴. En este último caso, el proyecto vuelve a la Cámara de Origen para pronunciarse sobre él.

⁶ Artículo 13 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

⁷ Artículo 68 Constitución Política de la República.

⁸ Artículo 70 Constitución Política de la República.

⁹ Ídem.

¹⁰ Artículo 71 inciso primero Constitución Política de la República.

¹¹ Artículo 71 inciso segundo Constitución Política de la República);

¹² Ídem.

¹³ Artículo 72 Constitución Política de la República.

¹⁴ Artículo 73 Constitución Política de la República.

- f) El control por parte del Tribunal Constitucional, que es obligatorio en caso de las leyes orgánica constitucionales y leyes interpretativas de la Constitución¹⁵
- g) Promulgación: Por este acto, el Presidente de la República da constancia del texto de una ley, fija su texto y ordena cumplirla, ello a través de un Decreto Supremo Promulgatorio¹⁶
- h) Publicación: en el Diario Oficial, como lo regula el Código Civil en sus artículos 6° y 7°¹⁷

Con este resumen de la formación de la ley se puede notar que en algunos casos el proceso puede ser bastante simple y en otros no. La demora, en principio, no es producto del capricho. Sin embargo, puede ponerse cortapisa a ella, mediante normas que, por ejemplo, obliguen a los legisladores a obrar dentro de cierto plazo, cuyo incumplimiento tenga consecuencias.

3. Normas que ayudan a la rapidez legislativa.

Para analizar este tema, distinguiré entre el panorama dentro del derecho chileno y el que ofrece el derecho comparado.

3.1. Normas dentro del derecho chileno. A continuación, mencionaremos las normas existentes que limitan y apuran el actuar legislativo:

- a) La urgencia que puede introducir el Presidente de la República a proyectos de su iniciativa, la que obliga a la Cámara respectiva a pronunciarse sobre un proyecto dentro de cierto plazo: urgencia simple (30 días), suma urgencia (10 días) o discusión inmediata (3 días, discutiéndose en general y particular a la vez)¹⁸.

¹⁵ Artículo 93 N° 1 Constitución Política de la República.

¹⁶ Artículos 72, 73 y 75 Constitución Política de la República.

¹⁷ Artículo 75 inciso tercero Constitución Política de la República.

¹⁸ Artículo 74 Constitución Política de la República; artículos 26 al 29 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; Párrafo 8° del Título IV del Libro Primero del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 183 y siguientes; Título VIII del Reglamento del Senado, artículos 145 y siguientes.

El Proyecto de Reforma Constitucional Boletín N° 4083-07, de 24 de enero de 2006, modificaba el artículo 74 de la Constitución Política de la República, prohibiendo la utilización del mecanismo de urgencia los tres meses anteriores a una elección. Finalmente, este proyecto fue archivado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.

Estimo que este proyecto, a pesar de facilitar la lentitud legislativa, tenía el loable objetivo de impedir que el mecanismo de las urgencias sirviera a los objetivos político partidistas del gobierno de turno, favoreciendo a los candidatos de su coalición, con independencia de la elección que se tratase.

Además, el término del respectivo periodo de sesiones dará lugar a la caducidad de las urgencias que se encontraren pendientes en cada Cámara¹⁹ Por lo anterior, es importante señalar que hay autores que dudan de su efectividad²⁰.

Es de destacar que la urgencia surge como mecanismo para evitar la lentitud legislativa mostrada en la época parlamentarista, mediante la incorporación del artículo 46 a la Constitución de 1925²¹.

- b) Refundir proyectos de ley. El artículo 17 A de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional²², indica que *“La Sala, a propuesta de la comisión respectiva, podrá refundir dos o más proyectos de ley radicados en esa Cámara, siempre que todos se encuentren en el primer trámite constitucional y sus ideas matrices o fundamentales tengan entre sí relación directa. En cuanto sea posible, se consultará a sus autores”*.
- c) La omisión del trámite de Comisión²³. El inciso segundo del artículo 118 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala: *“El Presidente (de la Cámara), a petición de un Diputado, podrá solicitar el acuerdo unánime de la Cámara para omitir el trámite de Comisión cuando se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora, excepto en el caso de los asuntos que deben ser informados por la Comisión de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”*. Por su parte, el inciso cuarto del artículo 36 del Reglamento del Senado indica: *“No obstante lo dispuesto en el inciso primero, podrá omitirse el primer informe de Comisión por acuerdo*

¹⁹ Artículo 29 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 186 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 153 del Reglamento del Senado.

²⁰ *“En relación a las urgencias, creemos que es incorrecto sobrevalorar su importancia como lo hacen algunos analistas. En primer lugar, porque si declarada una urgencia, el Congreso no resuelve sobre aquel proyecto, ello no trae como consecuencia su aprobación. Por tanto, la única sanción que esto conlleva será asumir el costo político de no resolver, el cual no necesariamente es muy alto, en particular si se trata de un asunto de baja visibilidad pública. En segundo lugar, y en el marco de lo anterior, la declaración de urgencia simple a un proyecto es meramente simbólica, ya que en realidad no constituye una presión real sobre el Congreso. Distinto es el caso de los proyectos con declaración de “discusión inmediata”, mediante la cual el Ejecutivo, especialmente si se trata de uno de gran interés para el público, efectivamente puede presionar a los parlamentarios. Esto, porque los congresistas pueden temer asumir costos importantes en caso de que rechacen o no resuelvan sobre ese proyecto y ello tenga amplia cobertura en la prensa. En tercer lugar, el Ejecutivo enfrenta la limitación de que no puede declarar la urgencia indiscriminadamente, ya que el uso excesivo puede entorpecer el buen funcionamiento del Congreso”*.

Tomado de entrevista a Carlos Carmona (Berrios y Gamboa, 2006)

²¹ Mencionado en el considerando segundo del Proyecto de Ley Boletín N° 7297-07, que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en materia de urgencias, al cual nos referimos más adelante.

²² Agregado por reforma de la Ley N° 20.447, del 3 de Julio de 2010.

²³ Artículo 21, segunda parte, Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

unánime de los Comités, adoptado a proposición del Presidente del Senado antes de que el proyecto comience a ser conocido por la respectiva Comisión. Con posterioridad, sólo podrá eximir del primer informe la unanimidad de la Sala, durante la primera hora de una sesión ordinaria o extraordinaria y sin discusión. La exención del trámite de primer informe de Comisión no implica la del segundo informe a que se refiere el artículo 121. En su caso, en el segundo informe se dará cumplimiento a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 27”.

- d) En Sala, la Tabla de Fácil Despacho²⁴. Es de destacar la existencia en la Cámara de Diputados de la Tabla de Despacho Inmediato en el trabajo en Sala, para asuntos notoriamente obvios y sencillos²⁵ y la Tabla de Fácil Despacho en el trabajo de Comisión (artículos 252 a 255 Reglamento de la Cámara de Diputados).

Sin perjuicio de ello, el inciso tercero del artículo 36 del Reglamento del Senado señala: *“Dos o más miembros de una Comisión podrán requerir por escrito al Presidente de la misma para que, dentro del plazo de sesenta días contado desde la ocurrencia de tal hecho, ponga en tabla un determinado asunto que se encuentre pendiente. Para tal efecto, el asunto de que se trate será colocado en el primer lugar de la tabla de alguna de las sesiones que celebre la Comisión respectiva dentro de dicho lapso o en un lugar preferente, si hubiere asuntos con urgencia. El Presidente, previo informe a la Comisión, podrá prorrogar el plazo indicado hasta por treinta días”*²⁶.

- e) Artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para el pronto despacho de un Tabla recargada, señala que: *“Cuando la Tabla de las sesiones de la Cámara esté recargada, la Mesa podrá citar a los Jefes de Comités con el objeto de acordar un procedimiento de emergencia para el pronto despacho de la Tabla especial que se elabore”.*
- f) Las discusiones en general y en particular. Discutir sólo las ideas principales de un proyecto puede evitar la creación inmediata de una regulación detallista, que puede tornarse inoficiosa en caso de rechazo al proyecto de ley.

²⁴ Artículos 102 a 105 Reglamento de la Cámara de Diputados y artículos 84 a 89 Reglamento del Senado.

²⁵ Artículos 99 a 101 Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁶ Sin embargo, hay que tener en cuenta que la formación de las Tablas es un motivo fáctico de demora legislativa, como se verá.

- g) No se permiten las indicaciones a un proyecto de ley que no tenga una relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto²⁷. También se establece la prohibición respecto del veto aditivo u observaciones²⁸ y las proposiciones que hagan las comisiones mixtas²⁹. En el artículo 24 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional³⁰ se extiende esta prohibición a indicaciones contrarias a la Constitución, las que importen nuevos gastos al Estado y las que involucren materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Le corresponderá al Presidente de la Sala o Comisión resolver la admisibilidad o inadmisibilidad de las indicaciones anteriores³¹.

El objetivo de esta norma es evitar la práctica que existía durante la vigencia de la Constitución de 1925, de las llamadas “leyes misceláneas”, que se acabarían con la reforma a dicha Carta, por Ley N° 17.284, de 23 de enero de 1970. La práctica consistía en que los congresistas aprovechaban un proyecto de ley contingente para introducir indicaciones favorables a sus intereses, pero absolutamente desconectadas del asunto discutido en el Congreso.

- h) Omitir el segundo informe de Comisión. El inciso final del artículo 130 del Reglamento de la Cámara de Diputados: *“Aprobado en general un proyecto, se podrá acordar, a petición de un Jefe de Comité, por los dos tercios de los Diputados presentes y en votación económica inmediata, omitir el segundo informe de Comisión y entrar inmediatamente a la discusión particular, o dejar ésta para una sesión próxima”*.

En similar sentido el inciso primero del artículo 121 del Reglamento del Senado: *“Sí, por el contrario, el proyecto aprobado en general ha sido objeto de indicaciones, deberá volver con ellas a Comisión, para que ésta*

²⁷ Artículo 69 inciso 1° Constitución Política de la República, artículo 24 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículos 129 inciso final y 267 inciso segundo Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 118 Reglamento del Senado.

²⁸ Artículo 73 inciso segundo Constitución Política de la República, artículo 32 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 167 Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 187 Reglamento del Senado.

²⁹ Artículo 31 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

³⁰ Como antecedente histórico, podemos señalar también la mención que hacía la última parte de este artículo, sobre que también se aceptarían las indicaciones *“tendientes a la mejor resolución del asunto por la Corporación”*. Dicha disposición tenía como objeto agilizar la buena marcha de la tramitación de un proyecto de ley. Sin embargo, en el control obligatorio al proyecto de ley ejercido por el Tribunal Constitucional, en su considerando segundo, se declaró inconstitucional esta mención, ya que el artículo 66 de la Constitución Política (actual artículo 69) sólo habla de ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de fecha 18 de enero de 1990, publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990. (Israel Quilodrán, 1992:83 y ss.)

³¹ Artículo 25 Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

expida segundo informe, a menos que la Sala, por unanimidad, acuerde omitir este trámite”.

- i) El archivo de los proyectos que no hayan sido sometidos al conocimiento de Comisión respectiva dentro de dos años³²
- j) La omisión de la discusión particular respecto de los artículos que no han sido sujetos a indicaciones en el primer informe ni de modificaciones en el segundo, los que quedarán ipso-iure aprobados, previa declaración del Presidente de la Cámara³³
- k) Sólo ciertos asuntos serán sujetos a discusión particular³⁴.

“Solamente se someterán a la discusión particular:

- a) Los artículos nuevos propuestos en el segundo informe.*
- b) Los artículos que hayan sido modificados en el segundo informe.*
- c) Las indicaciones que, rechazadas en el segundo informe, sean renovadas por el Presidente de la República o por dos Jefes de Comités. Cada renovación de indicación deberá hacerse por separado.*
- d) Las modificaciones que proponga en su informe la Comisión de Hacienda.*
- e) Los artículos suprimidos por la Comisión en el segundo informe.”*

- i) Los artículos 132 (en Sala) y 269 (en Comisión) del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 134 del Reglamento del Senado señalan las veces en que el Presidente de la Cámara declarará terminada la discusión.
- j) Despachado un proyecto de ley no podrá reabrirse debate sobre él por ningún motivo, salvo por estudio de otra disposición o idea del proyecto³⁵
- k) Que un Presidente de Comité pueda solicitar la clausura del debate³⁶. En el trabajo en Comisión, la clausura del debate la puede solicitar cualquier diputado miembro de la Comisión³⁷

En el caso del Reglamento del Senado, también se contempla³⁸ pero no se establece quiénes pueden solicitarla.

³² Artículos 17 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 36 bis Reglamento del Senado.

³³ Artículo 131 inciso segundo Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 124 inciso primero Reglamento del Senado.

³⁴ Artículo 131 inciso final Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁵ Artículos 135 y 271 Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁶ Artículos 136 y siguientes Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁷ Artículos 277 y siguientes Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁸ Título VII, artículos 140 y siguientes.

- l) El Presidente tiene un plazo vetar una ley: 30 días, contados desde la fecha en que se le remite el proyecto. Si no lo hace dentro de plazo, se entiende que presta su sanción tácita al proyecto³⁹
- m) También se contempla un plazo para promulgar. Esto debe hacerse dentro de 10 días, contados desde que lo sanciona o desde que opera la sanción forzada⁴⁰ Este plazo fue establecido por Reforma Constitucional a la Carta de 1925. La consecuencia de no utilizar este plazo puede desencadenar la acusación constitucional contra el Presidente⁴¹ o reclamación ante el Tribunal Constitucional⁴²
- n) El plazo para publicar es de 5 días hábiles desde la fecha en que queda totalmente tramitado el Decreto Supremo Promulgatorio⁴³.

3.2. *Normas de derecho comparado.* En el extranjero también se contemplan normas que imponen a los Parlamentos rapidez en el conocimiento de determinados asuntos: Por ejemplo, en muchas legislaciones latinoamericanas se establecen plazos para que una comisión especializada conozca de un determinado proyecto de ley⁴⁴.

Creo que esta regulación favorece enormemente a la rapidez legislativa. Sin embargo, de ser implementada en nuestro medio, por lo que se demostrará, debe de ser un plazo de 90 días (como en el caso uruguayo) o mayor.

³⁹ Artículo 75 inciso primero Constitución Política de la República.

⁴⁰ Artículo 75 inciso segundo Constitución Política de la República.

⁴¹ Artículo 52 N° 2 Constitución Política de la República.

⁴² Artículo 93 N° 8 Constitución Política de la República.

⁴³ Artículo 75 inciso tercero Constitución Política de la República.

⁴⁴ Por ejemplo en Bolivia son 15 días (respecto de la Cámara de Diputados el artículo 127 del Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados y respecto del Senado el artículo 132 del Reglamento Interno del Honorable Senado); en Colombia, la presentación de ponencias deben efectuarse entre 5 y 15 días (artículos 148-150 Reglamento del Congreso); en Costa Rica, 30 días (artículo 80 Reglamento de la Asamblea Legislativa); Ecuador, 20 días (artículo 150, Constitución Política de la República de Ecuador); Guatemala, 60 días (artículo 40 Ley Orgánica del Organismo Legislativo); Nicaragua, 30 días (artículo 49, Estatuto General de la Asamblea Nacional); Panamá, 10 días (artículo 79 Reglamento Orgánico para el Régimen Interno de la Asamblea Legislativa); Paraguay, 30 días (respecto de la Cámara de Diputados el artículo 184 del Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados y respecto del Senado el artículo 83 del Reglamento Interno del Honorable Senado); Perú, 30 días (artículo 77 Reglamento del Congreso de la República del Perú); República Dominicana, 10 días (sólo respecto de la Cámara de Diputados, el artículo 50 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados); Uruguay, 90 días (sólo respecto de la Cámara de Representantes artículo 128 del Reglamento de la Cámara de Representantes); Venezuela, 30 días (artículo 208 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)(García Montero, 2004)

4. Prácticas que contribuyen a la rapidez legislativa

No tan solo las normas antes indicadas contribuyen a la rapidez legislativa. También se pueden consignar prácticas que ayudan a ello:

- a) El patrocinio: Consiste en que uno o más congresistas recurren al Gobierno con el objeto que sea éste quien presente un proyecto de ley elaborado por ellos, en razón de su iniciativa exclusiva, o de la potestad con que cuenta aquél para agregarle urgencia.

Por ejemplo, los senadores Alvear y Chahuán solicitaron patrocinio al Poder Ejecutivo para la aprobación de un proyecto de ley que posibilite locomoción colectiva gratuita en día de elecciones⁴⁵.

- b) La negociación política, previa o posterior a la presentación de un proyecto de ley será vital en su avance. De existir consenso entre las diversas coaliciones y partidos políticos el proyecto de ley avanzará más rápido en su tramitación (Cortez *et. al.*, 2011). Esta negociación se puede dar de diversas maneras, siendo los tipos más importantes los que, según Haro Suinaga

“Se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los que se dan dentro del Poder Legislativo. En el Poder Legislativo, la negociación tiene dos esferas: aquella que se da entre los partidos políticos y la negociación entre las Cámaras. Por lo tanto, el segundo tipo de negociación se da en el contexto implicado por la estructura legal del Congreso, así como por las reglas de votación”⁴⁶.

- c) Además, es necesario consignar que una mayoría parlamentaria perteneciente al partido o coalición de Gobierno hará que los proyectos de ley presentados por éste, sobre todo los que son prioritarios dentro del plan de gobierno, sean aprobados con mayor rapidez.
- d) Sin embargo, también se pueden utilizar métodos ilícitos para conseguir la aprobación rápida de proyectos de ley. Así ocurrió en Brasil con el Caso *Mensalão*, donde a ciertos diputados se les imponía votar favorablemente a cambio del pago de una mensualidad, de allí su nombre en portugués⁴⁷.

⁴⁵ Senadores pidieron urgencia en proyecto de locomoción gratuita para Municipales. (2012, Septiembre 8). *Cooperativa.cl*. Obtenido el día 11 de septiembre de 2012, desde dirección http://www.cooperativa.cl/senadores-pidieron-urgencia-en-proyecto-de-locomocion-gratuita-para-municipales/prontus_notas/2012-09-07/201828.html

⁴⁶ Citada por García Montero, 2004.

⁴⁷ La lógica política del “mensalão”. (2012, Octubre 15). *Infolatam*. Obtenido el día 13 de noviembre de 2012), desde dirección <http://www.infolatam.com/2012/10/16/a-logica-politica-do-%E2%80%9Cmensalao%E2%80%9D>

5. Motivos de demora

Luego de estudiar las normas del título anterior, veremos ciertas características del sistema que provocan la lentitud en el proceso legislativo.

Hay que partir diciendo que hay ciertos hechos que podrían ser considerados inicialmente como factores de demora legislativa. Sin embargo, deben ser descartados de plano, considerando su especial naturaleza, como lo son las facultades fiscalizadoras y la aprobación de la ley de presupuesto. También hay otros que para su análisis necesitan de estudios multidisciplinarios, como el reajuste al ingreso mínimo mensual y al salario de los empleados públicos⁴⁸.

Para ello, distinguiremos entre motivos normativos y fácticos de lentitud legislativa.

5.1. Motivos normativos en la demora legislativa. Dentro de las mismas normas que rigen el sistema parlamentario de un país, independiente de su rango, podemos encontrar características que permiten la lentitud legislativa. A continuación, mencionaremos algunas:

- a) Se ha dicho que el carácter de bicameral de un cuerpo colegiado provoca lentitud (Uslar Vargas, 1966:21). Sin embargo, la tendencia en la práctica parlamentaria es el bicameralismo, reconociendo sus ventajas sobre el unicameralismo.
- b) Los artículos 133 (respecto al trabajo en Sala) y 265 (sobre el trabajo en Comisión) del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ambos artículos nos dicen:

“La discusión de un proyecto no terminada en un período legislativo, podrá continuarse en el siguiente”.

Para entender esta regla, hay que atender a la noción que nos entrega el inciso quinto del artículo 5° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional: *“El cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso Nacional constituirá un periodo legislativo”*. El numeral 15 del artículo 1° del Reglamento, nos dice que un periodo legislativo *“es el cuatrienio que dura en sus funciones la Cámara de Diputados, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Política”*.

⁴⁸ Hay uno de ellos que está incluido en la Memoria de Prueba mencionada, pero no en este trabajo: la asistencia y ausencia de los congresistas.

Esta regla del artículo 133 resulta central al momento de explicar la lentitud legislativa. Permitir la existencia de esta norma implica en primer lugar que la formación de una ley tiene un plazo infinito de duración. En segundo lugar, significa en el menor de los casos⁴⁹ que la tramitación de un proyecto de ley pueda continuar sin que los autores de la moción ostenten un cargo en el Congreso.

La solución podría ser el establecimiento de plazos de caducidad a la formación de una ley, uno que involucre el proceso completo, y no tan solo el que se establece en el supuesto de no ser conocido por la Comisión respectiva^{50 51}. El plazo podría ser el del periodo legislativo, prorrogable en caso de reelección del o los respectivos congresistas.

5.2. *Motivos fácticos en la demora legislativa.* Los motivos de demora no son exclusivamente normativos. Es más, es en el campo práctico donde hay que buscar las razones concretas de la lentitud legislativa. A pesar que puedan haber factores externos involucrados, los más importantes, y los que van a ser analizados aquí son los relacionados directamente con el trabajo del Congreso Nacional. A continuación, algunos motivos encontrados:

5.2.1. *Análisis macro del trabajo legislativo*⁵²

Desde el 11 de marzo de 1990 al 10 de marzo de 2010, han sido 6703 los proyectos de ley ingresados al Congreso Nacional.

⁴⁹ Digo en el menor de los casos, porque en nuestro Congreso Nacional y en los últimos periodos legislativos, la regla general es la reelección.

⁵⁰ Como las normas que mandan archivar los proyectos que no hayan sido sometidos al conocimiento de Comisión respectiva dentro de dos años.

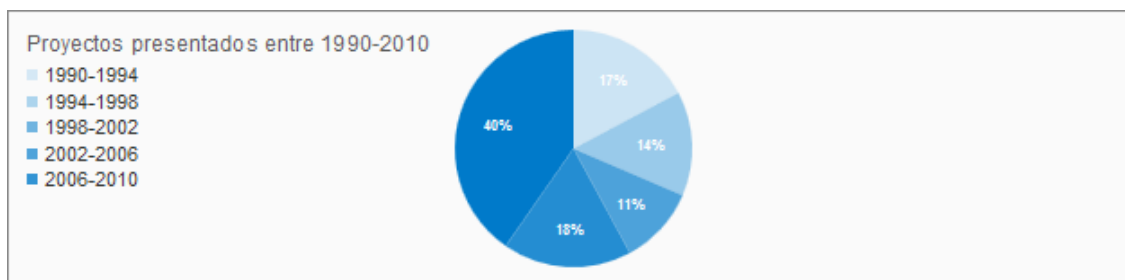
⁵¹ Ver proyecto de ley Boletín N° 3089-07, de 10 de Octubre de 2002, Proyecto de ley que establece un plazo máximo de tramitación legislativa de proyectos de ley. Moción archivada. Su texto es el siguiente:

Artículo Único.- Se agrega el siguiente inciso final al artículo 23 de la ley orgánica del Congreso Nacional, N° 18.918:

“El trámite legislativo de un proyecto de ley no podrá exceder de tres años, de modo que al término de dicho plazo debe estar con todos sus trámites cumplidos a objeto de estar en condiciones de ser promulgado”.

Estimo que el plazo establecido es arbitrario, ya que en la Moción no se encuentra motivo para que sea éste y no otro. Además, la norma no establece cuál es la consecuencia jurídica de la falta de tramitación legislativa en dicho plazo.

⁵² Fuente: <http://legislativo.votainteligente.cl/ProyectoLey> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2012)

Ilustración 1: Proyectos de ley presentados entre los años 1999 y 2010

Fuente: Vota Inteligente

Como se puede apreciar, el periodo legislativo más fructífero ha sido hasta ahora el comprendido entre los años 2006 y 2010, y el de menor actividad el comprendido entre los años 1998 y 2002.

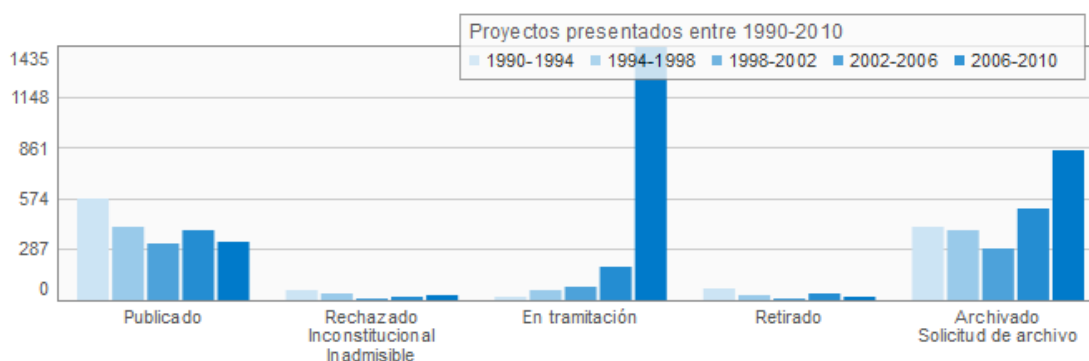
Ilustración 2: estado de los proyectos de ley presentados entre los años 1990-2010

Gráfico: elaboración propia, Fuente: Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL)

Fuente: Vota Inteligente

Ilustración 3: estado de los proyectos de ley presentados entre los años 1990-2010**Proyectos presentados entre 1990-2010**

Periodo de ingreso	Publicado	Rechazado Inconstitucional Inadmisible	En tramitación	Retirado	Archivado Solicitud de archivo
1990-1994	577	59	20	66	413
1994-1998	417	39	55	29	398
1998-2002	322	8	71	8	294
2002-2006	394	19	188	38	520
2006-2010	333	25	1435	19	847
Total	2043	150	1769	160	2472

Fuente: Vota Inteligente

Queda claro que en todos los periodos la mayoría de los proyectos presentados no han visto la luz. Ello porque no tan sólo han sido archivados, sino

también muchos de ellos han sido retirados o rechazados. También se puede constatar que en los dos últimos periodos legislativos han sido más los proyectos que han sido archivados que los publicados.

Sin embargo, lo más preocupante es la cantidad de proyectos por tramitarse. Son 1769 proyectos que provienen de periodos anteriores para ser tramitados por los legisladores del periodo 2010-2014, la mayoría procedentes del periodo anterior, la no despreciable suma de 1435. Lo más probable es que a la fecha de publicación de esta Memoria de Prueba la mayoría de estos proyectos aun no hayan sido aprobados y sigan “durmiendo” en el Congreso.

Parece que la idea de varios congresistas es presentar proyectos de ley con el único objeto de satisfacer a los electores, favoreciendo la exposición que brindan los medios de comunicación (García Montero, 2004). Sin embargo, esos electores no se informan sobre si esos proyectos reciben realmente la tramitación que se merecen. El problema es “la mochila” que van cargando hacia los futuros legisladores, o incluso para ellos mismos por la vía de la reelección.

Por ello, postulé antes la posibilidad de establecer plazos de caducidad a los proyectos de ley, con lo que los congresistas se impulsarían a presentar menos proyectos y de mejor calidad, lo que haría que éstos efectivamente nazcan como ley, quitándole trabajo al Congreso Nacional.

5.2.2. Análisis al interior del trabajo legislativo⁵³

Cada periodo de sesiones del Congreso Nacional comienza el 11 de marzo y termina el 10 de marzo del año siguiente^{54 55}. El feriado se toma durante el mes de febrero. Para conocer la forma en que trabaja el Congreso Nacional, distinguiremos entre el trabajo que se realiza en la Cámara de Diputados y en el Senado. El análisis pretende, a diferencia del hecho en el título anterior, ser un análisis al interior del trabajo legislativo, tomando un mes de trabajo, con el objeto de detectar dentro de él la velocidad del proceso legislativo.

⁵³ Cfr. Tapia Valdés, 1960: 34 y siguiente.

⁵⁴ A pesar de ello, aun los Reglamentos de ambas Cámaras mantienen la antigua distinción entre Legislatura Ordinaria y Extraordinaria. Queda claro que hay que atender a la norma de mayor jerarquía, que en este caso es la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

⁵⁵ Artículo 6° Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, modificado por la Ley N° 20.447, del 3 de Julio de 2010.

5.2.2.1. Cámara de Diputados

Para entender cómo trabajará la Cámara de Diputados en un periodo legislativo determinado, habrá que atender a lo que se indique en su primera sesión ordinaria, que será la que se celebre con posterioridad a la sesión de instalación, como lo indica el artículo 65 N° 1 y 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Así, la Sesión 1ª, especial, de la 358a Legislativa, en martes 16 de marzo de 2010, se acuerda lo siguiente:

- a) Sesiones ordinarias: martes de 11 a 14 horas y miércoles y jueves, de 10.30 a 13.30 horas⁵⁶.
- b) Trabajo en Comisiones: martes y miércoles de 15:30 a 18:30 horas, sin perjuicio que cada Comisión pueda acordar otro horario⁵⁷.

Para descubrir cómo estos horarios se cumplen en la práctica, como también se desenvuelve el trabajo legislativo, hicimos un análisis de los boletines de las sesiones y los resultados de las diversas comisiones durante un mes⁵⁸. Ello con el objeto de ver la velocidad a la que se trabaja a nivel legislativo.

5.2.2.1.1. Trabajo en Sala

En principio, podemos notar de este análisis que los horarios de las sesiones ordinarias pueden variar bastante, aunque hay que destacar que hay sesiones que comienzan antes de lo previsto y terminan después de ello. Así, por ejemplo, la sesión 63ª, ordinaria, del miércoles 3 de agosto, comenzó a las 10:40 horas y terminó a las 14:14 horas.

Podemos notar en las sesiones analizadas que están marcadas, además del trabajo legislativo, por la contingencia nacional y por las facultades fiscalizadoras, ello a través de la solicitud de oficios y sus respectivas respuestas.

⁵⁶ Esto en conformidad al artículo 69, inciso primero, del Reglamento de la Cámara de Diputados: *“Cada semana se celebrarán hasta tres sesiones ordinarias, en los días y horas que la Cámara designe, cuya duración será, a lo menos, de tres horas”*.

Como lo indica el autor, la práctica en el Cámara regida por la Carta de 1925, era de sesionar sólo dos veces a la semana, martes y miércoles de 16 a 19 horas. (Tapia Valdés, 1960:34 y siguientes)

⁵⁷ Hay que atender a los artículos 238 N° 2 y 241 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El segundo artículo dice que *“cada semana se celebrará una sesión ordinaria en los días y horas que se designen, de acuerdo con el artículo 238”*.

El primero de ellos señala:

“Artículo 238

La primera sesión de Comisión de cada Período Legislativo, se celebrará en la oportunidad que corresponda de conformidad a lo que se determine en la primera sesión de la Cámara, y ella tendrá por objeto:

2°.- Designar días y horas para la celebración de las sesiones ordinarias.”

⁵⁸ Datos a agosto de 2011.

Ellas son parte inevitable del quehacer de la Cámara y a pesar que ocupen un gran espacio dentro de la agenda de un diputado, no pueden estimarse como obstáculo a la actividad legislativa.

Dentro del mes analizado, se trataron aproximadamente 29 leyes. Decimos “aproximadamente” porque varias eran continuaciones de discusiones anteriores o sólo votaciones. Durante este mes se dio cuenta del ingreso de 8 mensajes, 6 indicaciones, se calificaron con urgencia 48 proyectos de ley, se presentaron 43 mociones, se evacuaron 21 informes de Comisión, y el Senado comunicó la aprobación de 17 proyectos.

Sin embargo, dentro de las facultades legislativas podemos notar una realidad lamentable, ya que mientras en la Orden del Día se tramita un proyecto de ley, son más los mensajes, mociones y otros que ingresan. Así, por cada proyecto que se trataba en sesión, 2,48 proyectos ingresaban a tramitación, sin contar los varios a los cuales el Presidente de la República hace indicaciones y a los muchos más que calificó con urgencia.

5.2.2.1.2. Trabajo en Comisión

Respecto del trabajo en Comisión, podemos decir que de las sesiones en que se dio lugar al trabajo legislativo, la mayoría de ellas se dedicó sólo al conocimiento de una ley (60 veces). Más de una ley se dio con menor frecuencia, 22 veces se conocieron 2 leyes, 4 veces se conocieron 3, y sólo una vez se conocieron 4 (La Comisión de Economía, el martes 30 de Agosto).

También podemos notar la cantidad de veces que es conocido dentro de un mes un proyecto de ley en una Comisión: 24 proyectos fueron conocidos una vez; 10 fueron conocidos 2 veces; 13 en tres ocasiones; 11 en cuatro; un proyecto fue conocido 5 veces⁵⁹, que fue finalmente despachado; y sólo un proyecto fue conocido 7 veces⁶⁰, que a pesar del lato conocimiento no fue despachado.

De este análisis, también se pueden destacar otras situaciones:

- a) Existe la costumbre en dos Comisiones (las de Vivienda y Desarrollo Urbano, y Trabajo) de tratar de conocer una gran cantidad de proyectos, pero por razones de tiempo, sólo se alcanza a hacerlo respecto de uno o dos, dejando pendientes el resto. Así, por ejemplo, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano, en sesión del día miércoles 3 de agosto, se dedicó a conocer los Boletines N° 7651-14 y N° 6983-14, 7401-14, y 7419-14, estos tres últimos refundidos; dejando pendientes los Boletines N° 6002-14, 6608-14 y 7390-14.

⁵⁹ Boletín N° 7534-07, que modifica el régimen de libertad condicional y establece, en caso de multa, la pena alternativa de trabajos comunitarios.

⁶⁰ Boletín N° 7822-05, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública.

Creemos que esa costumbre intenta, como diría el refrán, “abarcarse mucho pero apretarse poco”. El trabajo en Comisión exige conocimiento serio y eficaz y obrar de la forma anterior produce un “amague” en el conocimiento del proyecto, o sea, se le presta atención, pero sin adentrarse en su contenido, que es lo que realmente se necesita. En definitiva, este *modus operandi* intenta solucionar la lentitud legislativa sin lograrlo.

- b) Debatir las prioridades legislativas antes que determinados proyectos de ley. Por ejemplo, la Comisión de Salud, en sesión del martes 9 de agosto, se dedicó en primer lugar analizar las prioridades legislativas a las que se abocará en el tiempo próximo, la que sería estudiada por la misma Comisión.

A pesar que esta forma de trabajo permite dar mayor relevancia a proyectos que atienden necesidades urgentes o problemas más graves de las personas, contribuye a la lentitud legislativa. Al priorizar el conocimiento de proyectos nuevos (los que responden muchas veces a prioridades netamente políticas), quitan espacio a los proyectos más antiguos, que van quedando inevitablemente en el camino.

- c) Las inasistencias. En primer lugar, cabe analizar la que provoca el fracaso de una sesión. En el mes estudiado, sólo se produjo en una oportunidad, que fue la de la Comisión Especial del Adulto Mayor del día martes 16, donde sólo asistieron tres diputados (Espinosa, Ojeda y Pérez). Así no se pudo estudiar el proyecto de ley Boletín N° 7069-13, que limita los descuentos que pueden efectuarse por las entidades pagadoras de pensiones a los pensionados afiliados a una Caja de Compensación.

En segundo lugar, y que resultan más frecuentes, son las ausencias de los invitados a exponer. Por ejemplo, la sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores, de día 9 de agosto, estudiaría la moción Boletín N° 7787-10, que modifica la Ley Orgánica del Congreso Nacional para crear la Comisión Mixta Permanente de Relaciones Exteriores, la cual se postergó por excusa de sus invitados.

Esta última clase de inasistencia retrasa en demasía el trabajo legislativo, considerando sobre todo que es un factor que no depende de los propios diputados. Independiente que los invitados sean del sector público o privado, lo importante radica en la participación ciudadana que existe en el trabajo de Comisión. En general, se critica con facilidad la falta de participación política en nuestra sociedad, pero no se mira a la falta de participación cuando ella es llamada a ser ejercida. Por ello, cualquier invitado a esta importante instancia debería, al excusarse,

enviar un representante de la mayor jerarquía posible, o en su defecto, manifestar su opinión sobre el proyecto determinado por escrito. Otra cosa es si la Comisión respectiva estima que la concurrencia de un invitado determinado es primordial y su inasistencia impida analizar un proyecto de ley.

5.2.2.2. *Senado*

En el caso del Senado, también habrá que atender a lo que se señale en su primera sesión ordinaria, que será la que indique el Presidente del Senado⁶¹. Así, en la Sesión 1ª, Ordinaria, de martes 16 de marzo de 2010, se acordó que las sesiones ordinarias se celebrarían los días martes y miércoles, de 16 a 20 horas⁶² y, que las sesiones extraordinarias se realizarían los días jueves, de 10:30 a 13:30 horas, cuando la Mesa lo estime necesario.

Llama la atención que ni el Reglamento ni en la Sesión citada se hace mención al horario del trabajo de las Comisiones. Creemos que ello se debe al menor número de Honorables con que cuenta esta Corporación.

Para descubrir cómo estos horarios se cumplen en la práctica, como también se desenvuelve el trabajo legislativo, analizamos los diarios de las sesiones y los resultados de las diversas comisiones durante un mes calendario. Ello con el objeto de ver la velocidad a la que se trabaja a nivel legislativo.

5.2.2.2.1. *Trabajo en Sala*

En cuanto a los horarios de las sesiones, ellas siempre comienzan después de las 16 horas y por lo general, terminan antes de las 20 horas. Sólo una vez terminó después, que fue la situación de la Sesión 45ª, de miércoles 17 de agosto de 2011, que comenzó a las 16:30 y terminó a las 22:06⁶³.

Dentro del mes, se despacharon 19 leyes⁶⁴. Además, se dio cuenta del ingreso de 3 mensajes, se calificaron con urgencia 76 proyectos de ley, se

⁶¹ Artículo 63 N° 2 del Reglamento del Senado,

⁶² Como lo indica el autor, la práctica en el Senado regido por la Carta de 1925, era de sesionar dos veces a la semana, martes y miércoles de 16 a 19 horas, o sea, una hora menos (Tapia Valdés, 1960:34)

⁶³ Como lo señala el autor, al igual que en el mes analizado, en la práctica del Senado regido por la Carta de 1925 “*eran raras las oportunidades en que una sesión se prolonga más allá del tiempo fijado para su terminación*”. (Tapia Valdés, 1960:34)

⁶⁴ Fuente:

http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=estadisticas&ac=trabajo_sala&tipo=3&desde=01%2F08%2F2011&hasta=31%2F08%2F2011 (Fecha de consulta: 24 de febrero de 2012)

En el caso del Senado, resulta más fácil estudiarlo estadísticamente, ya que su sitio web tiene una interfaz de Estadística Legislativa.

Sin perjuicio que las Mesas de ambas Cámaras al final de su gestión entregan una Memoria (en la Cámara de Diputados) y un Boletín Estadístico (en el Senado), respectivamente.

presentaron 17 mociones, las Comisiones evacuaron 21 informes y la Cámara de Diputados comunicó la aprobación de 24 proyectos.

Al igual que en la Cámara Baja se ve que mientras en el Orden del Día se tramita un proyecto de ley, son más los mensajes, mociones y otros que ingresan. Así, por cada proyecto que se trata en sesión, 3,21 proyectos ingresaban a tramitación, sin contar los muchos más que se calificaron con urgencia.

4.2.2.2.2 Trabajo en Comisión

Respecto del trabajo en Comisión, podemos decir que de las sesiones en que se dio lugar al trabajo legislativo, la mayoría de ellas se dedicó sólo al conocimiento de una ley (34 veces). Más de una ley se dio con menor frecuencia: 7 veces se conocieron dos leyes y sólo una vez se conocieron tres⁶⁵

También podemos notar la cantidad de veces que es conocido dentro de un mes un proyecto de ley en una Comisión: 20 proyectos fueron conocidos una vez; 9 fueron conocidos 2 veces; 3 en tres ocasiones; y sólo uno en cuatro oportunidades⁶⁶.

5.2.2.3. Conclusiones

Comparando el trabajo de ambas Cámaras, podemos decir que el mayor peso de trabajo lo lleva la Cámara de Diputados, debido al mayor número de integrantes⁶⁷. Sin embargo, donde quedó demostrado que existe mayor saturación es en el trabajo del Senado.

¿Será la solución la asignación de mayor cantidad de sesiones y que ellas tengan una duración mayor? Al respecto, Tapia Valdés (1960) decía que el Congreso chileno de su tiempo era

“uno de los que dedica menos tiempo a sus labores propias. El que actualmente destina basta para estudiar los proyectos de ley en la forma superficial que se acostumbra. Pero resultaría del todo insuficiente para una labor formuladora de leyes enmarcada en las reglas de la técnica legislativa. No se pretende, por ejemplo, que las Comisiones trabajen constantemente, estudiando todos los proyectos de ley que se les someten. En cierto modo, sus kardex son el sitio más indicado para un gran número

⁶⁵ La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización en sesión de 10 de enero de 2012 conoció los proyectos de ley Boletín N° 7911-06, 7963-06 y 7897-22).

⁶⁶ Boletín N° 7392-03, que establece el principio de finalidad en el tratamiento de datos personales.

Ver Ley N° 20.575, de 17 de febrero de 2012, que establece el principio de finalidad en el tratamiento de datos personales.

⁶⁷ Como lo indica el autor respecto de la práctica del Congreso Nacional regido por la Carta de 1925: *“Aunque por la mayor extensión de sus poderes y por el número de Diputados las Comisiones de la Cámara tienen más trabajo que las del Senado, la verdad es que no escapan al ritmo común de una labor legislativa carente de orden y continuidad”*. (Tapia Valdés, 1960:35)

de éstos presentados para cumplir compromisos electorales o de otra índole y cuyo despacho perjudicaría, o la reputación de su autor o los intereses nacionales. Pero se trata de que realmente estudien, de manera en lo posible original y directa, las materias a que se refieren los proyectos de ley que merecen ser informados”.

Además, el mismo autor señala que en Europa las sesiones no eran de

“3 o 4 horas, sino de 6 u 8 diarias. Generalmente, las Cámaras sesionan de martes a viernes. Las comisiones sesionan ordinariamente dos días a la semana, para estudiar los proyectos en tramitación durante 3 o 4 horas diarias”.

Es más, recientemente, esta realidad fue representada por el diputado José Antonio Gómez al Presidente del Senado Camilo Escalona⁶⁸.

Por tanto, tanto un análisis macro a todos los proyectos tramitados como un análisis de un mes de trabajo legislativo nos demuestran la saturación que se presenta en la labor legislativa del Congreso Nacional. Los que provocan este exceso de trabajo son los mismos colegisladores, ya sea por el exceso de mociones presentadas o por la excesiva calificación de urgencias.

Son ellos mismos los llamados a solucionar esta saturación. Las sugerencias que se pueden dar a nivel doctrinario son muchas, pero cada una de ellas debe acomodarse a las personalidades y formas de trabajo de los que ejercen la función legislativa.

5.2.3. Las semanas distritales.

La última semana de cada mes, es destinada por cada diputado o senador para ir a su respectivo distrito o circunscripción a atender las diversas necesidades de sus representados.

En el sitio web de la Cámara de Diputados se expresa: *“Quienes integran cada una de las ramas del Congreso, tanto los 120 diputados como los 38 senadores, además de concurrir a la formación de las leyes con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del Gobierno, representan al pueblo que los eligió y reflejan sus distintas posiciones, ideas y sensibilidades. Es en esta institución donde la democracia existe y cobra mayor sentido”*⁶⁹.

Esta práctica adquiere gran importancia en relación con las facultades fiscalizadoras de los congresistas, lo que se hace efectivo cuando ellos solicitan

⁶⁸ Gómez pide a Escalona que senadores trabajen de lunes a viernes y que inasistencias se descuenten de sus dietas. (2012, abril 17). *El Mostrador*. Obtenido el día 17 de abril de 2012, desde dirección <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/17/gomez-pide-a-escalona-que-senadores-trabajen-de-lunes-a-viernes-y-que-inasistencias-se-descuenten-de-sus-dietas>

⁶⁹ Fuente: <http://www.camara.cl/camara/distritos.aspx> (Fecha de Consulta: 10 de febrero de 2012)

oficios y reciben sus respectivas respuestas, como por ejemplo el porqué un puente no ha sido reparado, a lo que la autoridad responderá. Todas esas inquietudes son conocidas gracias al contacto que tiene el congresista con la ciudadanía.

Ella, como lo refleja la realidad internacional, ha servido para que mejore la visión que tiene el electorado sobre sus propios representantes, siendo ella incluso mayor que la aprobación que tienen como cuerpo colegiado. Así:

“en el Reino Unido, por ejemplo, una encuesta realizada en 2010 reveló que mientras que un 5% más de personas estaban insatisfechas con el desempeño del parlamento y otro 15% estaban a disgusto con los políticos en general, el 22% estaban más satisfechos con el desempeño de su diputado local. Una encuesta realizada en Estados Unidos descubrió que el 64% de las personas que fueron a pedirle ayuda a su representante salieron satisfechas de la reunión”. (Hansard Society, 2010; MEZEY, M.L., 2008. Citados por UNIÓN INTERPARLAMENTARIA et. al., 2012:92)

Sin embargo, a esta práctica se le pueden hacer una serie de críticas:

- a) Queda claro, mirando la doctrina publicista, que la noción de representación política consiste en que el representante sólo toma parte de los intereses generales del país y no es un mandatario de los que votaron por él, como en el campo del Derecho Privado⁷⁰.

Por tanto, el caso chileno, ¿Es una excepción a la regla general, una mala concepción de lo que debe ser el trabajo legislativo o la práctica correcta de lo que debe ser una representación política “de cara al pueblo”? Sin embargo, siendo tendencia mundial, la teoría no se aplica en la práctica, ya que “cada vez más, las reformas diseñadas para ampliar la rendición de cuentas de los políticos están restringiendo el ámbito de ese “mandato libre de representación” (Unión Interparlamentaria et. al., 2012:52).

- b) En segundo lugar, las semanas distritales responden exclusivamente a una práctica que se manifiesta jurídicamente en un acuerdo parlamentario. Los

⁷⁰ *“No representa colegios electorales ni ciudadanos, en cuanto tales, ni en una palabra, suma alguna de individuos ut singuli, sino que representa a la nación, como cuerpo unificado, considerado en su universalidad global, y distinto, por consiguiente, de las unidades individuales y de los grupos parciales que comprende en sí dicho cuerpo nacional”.*

Carré de Malberg, citado por Molina Guaita, *Instituciones...*, 2006:166

“Lo que los ciudadanos al elegir a su representante, entregan, es su confianza; pero no instrucciones acerca de la forma del desempeño de sus funciones”.

Molina Guaita, *Instituciones...*, 2006:166

proyectos de acuerdo están regulados en los respectivos Reglamentos⁷¹. No existe una limitación a las materias que pueden ser objeto de acuerdo, pero se debe entender que son aquellas no reguladas por la Constitución, la Ley Orgánica o los Reglamentos. Sin embargo, aceptar las semanas distritales sin más es infringir el principio según el cual en Derecho Público sólo puede hacerse lo que la ley permite, ya que dentro de las atribuciones del Congreso Nacional y en las exclusivas de cada Cámara⁷² no se contempla ninguna que los obligue o faculte a acudir a sus circunscripciones o distritos a atender problemáticas de sus representados. Hay lugares, como en Macedonia, donde se encuentra regulada por ley (Unión Interparlamentaria *et. al.*, 2012:83).

- c) En tercer lugar, a pesar que esta práctica contribuye a la participación ciudadana, ella no se hace efectiva en su cabalidad si no se establecen junto a ella otros mecanismos, como la iniciativa legislativa popular o referéndums vinculantes.
- d) En cuarto lugar, esta actividad se presta para que el congresista intervenga en actividades que no son de su competencia en sentido estricto. Así,

“un miembro del personal de la oficina de un diputado chileno calculó que alrededor del 95% de la correspondencia que se recibe de los habitantes de la circunscripción (sic) electoral que este (sic) representa tiene que ver con peticiones de favores personales o fondos para apoyar proyectos locales” (Mezey, citado por Unión Interparlamentaria *et. al.*, 2012:73)⁷³

- e) Y en último lugar, esta práctica los faculta para desvincularse durante una semana de sus labores legislativas. Ello es sumamente grave, considerando que contribuye a la lentitud legislativa. Así,

“en las conversaciones con políticos se resaltó la medida en que su capacidad de cumplir con su trabajo está llegando al límite y que quizá ese servicio les esté quitando tiempo que necesitan para cumplir con sus deberes parlamentarios” (Unión Interparlamentaria *et. al.*, 2012:69).

En conclusión, esta práctica suele ser muy positiva, ya que acerca a los políticos a la ciudadanía, beneficiando a ambos. Sin embargo, los problemas antes mencionados la dejan como imperfecta. Por ello, es perfectamente perfectible,

⁷¹ Artículo 113 Reglamento de la Cámara de Diputados y Título X del Reglamento del Senado, artículos 183 y siguientes.

⁷² Artículos 52 y siguientes de la Constitución Política de la República.

⁷³ Nota: La imprecisión conceptual (diputado con circunscripción) se debe a que los autores uniformaron nomenclatura para hacer el texto más comprensible a lectores del resto del orbe.

debiendo ser regulada por los legisladores. Además, creemos que es un tema bastante complejo, que requiere mayores estudios a nivel doctrinario.

5.2.4. La formación de las Tablas

Para saber qué proyectos se atenderán en una sesión determinada, habrá que estar a lo que se indique dentro de la Tabla. En los Reglamentos se contemplan diversos tipos de Tablas: la de Despacho Inmediato⁷⁴, de Fácil Despacho⁷⁵ de Orden del Día⁷⁶ y de sesiones especiales⁷⁷

El inciso primero del artículo 192 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala: *“Los proyectos de “discusión inmediata” o de “suma urgencia”, ocuparán siempre el primer lugar de la Tabla de las sesiones especiales no obstante que éstas se hayan acordado con posterioridad al hecho de encontrarse en Tabla dichos proyectos”*.

También está el supuesto del inciso tercero del artículo 36 del Reglamento del Senado, citado a propósito de las normas que ayudan a la rapidez legislativa⁷⁸, en virtud del cual dos o más miembros de una Comisión pueden solicitar a su Presidente que ponga en tabla un asunto pendiente.

Lo importante es recalcar quiénes intervienen en la formación de las Tablas. Por lo que indica el artículo 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ello le corresponde a la Mesa y a los Jefes de los Comités. Es más, dos de estos últimos pueden solicitar su alteración en los Incidentes.

En el Senado, el artículo 92 de su Reglamento señala una manera distinta de formación, ya que es la Mesa la que propone a la Sala, pudiendo ésta ser observada por un Comité, y sin perjuicio que en una sesión, por acuerdo de Comités que representen las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, podrá alterarse la tabla de la misma sesión. Además, por acuerdo de Comités que representen la mayoría de los Senadores en ejercicio, se dará preferencia de lugar para alguna sesión ordinaria o extraordinaria siguiente a cualquiera de los asuntos de la tabla ordinaria⁷⁹ Incluso, por acuerdo unánime de la Sala, adoptado a proposición de los Comités, y únicamente en las sesiones ordinarias y extraordinarias, se podrán tratar en el Orden del Día asuntos que no figuren en la Tabla⁸⁰.

⁷⁴ Artículos 99 a 101 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁷⁵ Artículos 102 a 105 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículos 84 a 89 Reglamento del Senado.

⁷⁶ Artículos 106 a 112 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículos 90 a 97 del Reglamento del Senado.

⁷⁷ Artículo 73 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁷⁸ Vid. infra, p. 70

⁷⁹ Artículo 94 Reglamento del Senado.

⁸⁰ Artículo 95 Reglamento del Senado.

Más allá de lo detalladas o no de las normas, la cuestión acá radica en que el conocimiento de una ley en un momento determinado es una decisión eminentemente política. Son los políticos, principalmente los Jefes de Comité, los llamados a decidir qué se legislará en un estadio dado del desarrollo del país. Ello se vuelve necesario y no puede ser de otra manera. Sin embargo, esta forma de trabajo contribuye claramente a la lentitud legislativa. Los Jefes de Comité deberán entonces nivelar las expectativas electorales y los intereses del país con los proyectos de ley más antiguos, con el objeto que la formación de las Tablas no sea en definitiva el problema principal de la velocidad legislativa.

5.2.5. Composición del Congreso

Como indiqué, una composición parlamentaria proclive al partido de Gobierno favorece la rapidez legislativa. Al contrario, una composición de mayoría opositora entrabará el proceso de formación legislativa. Es más, indiferente a ello, la aparición de congresistas “díscolos” puede ser vital al momento de aprobar o no proyectos de ley clave.

6. Ejemplos de demora

Todo este análisis acerca de la lentitud legislativa sería estéril si no se dieran ejemplos de lentitud. A continuación, algunos de ellos:

- a) La Ley N° 20.283, de Recuperación del bosque nativo y de fomento forestal demoró 15 años en ser aprobada. Se señalan como motivos de demora las diferencias de opinión: *“Para los de un extremo, se trata de propiedad privada sobre la cual se puede hacer un uso irrestricto, incluyendo la eliminación y reemplazo. Para otros, es un ecosistema natural cuyas externalidades exceden con creces los límites del mero dominio predial. Lograr superar la brecha entre las visiones de los distintos grupos de interés demandó mucho tiempo y esfuerzo”*⁸¹.
- b) La Ley N° 19.947, Nueva Ley de Matrimonio Civil, demoró más de 8 años en aprobarse.
- c) Sobre el tema de vacancia en el cargo de diputados y senadores, hasta la fecha, existen más de 13 proyectos de ley, con diversas soluciones al problema, ninguno de los cuales ha logrado ser ley. Dentro de ellos, 11

⁸¹ Palabras de Carlos Poblete, presidente de la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN). El bosque nativo tiene ley (2008, abril 4) *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido el 23 de febrero de 2012 desde dirección: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-bosque-nativo

congresistas han presentado más de un proyecto. El primero de ellos data de 1998.⁸².

- d) La Ley N° 19.925, de 19 de enero de 2004, que Modifica ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y vinagres y deroga Libro II ley N° 17.105. demoró casi diez años en su tramitación.

Sin perjuicio de estos ejemplos, también encontramos ejemplos de demora en otros países. Así sucede en Costa Rica, donde una editorial del diario La

⁸² Increíble: 13 proyectos de ley para regular la vacancia en el Congreso duermen sin moverse (2011, julio 22) *El Mostrador*. Obtenido el 22 de julio de 2011 desde dirección <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/07/22/increible-13-proyectos-de-ley-para-regular-la-vacancia-en-el-congreso-duermen-sin-moverse>

Ver Boletín N° 2229-07, de 02 de septiembre de 1998, Reforma Constitucional que modifica la forma de reemplazo ante la vacancia del cargo de Senadores y Diputados; Boletín N° 5164-07, de 3 de julio de 2007, Modifica el artículo 51 de la Carta Fundamental, con el objeto de modificar el sistema de reemplazo de diputados y senadores en los términos que indica.; Boletín N° 6117-07, de 30 de septiembre de 2008, En materia de vacancia del cargo de diputados y senadores.; Boletín N° 6043-07, de 21 de agosto de 2008, Reforma constitucional que establece reemplazo de parlamentarios por elección popular.; Boletín N° 6481-07, de 29 de abril de 2009, Reforma Art. 59 de la Constitución Política, prohibiendo el reemplazo de parlamentarios que han sido designados Ministros de Estado; Boletín N° 6959-07, de 1° de junio de 2010, Modifica Art. 51 de la Constitución Política de la República, con el objeto de regular el cargo de vacancia de Diputado y de Senador; Boletín N° 7461-07 de 19 de enero de 2011, Reforma constitucional que termina con las compatibilidades para que Diputados y Senadores puedan ser Ministros de Estado o desempeñen otras funciones que se indican; Boletín N° 7462-07, de 19 de enero de 2011, Proyecto de reforma constitucional sobre requisitos para la provisión de vacancias de un cargo parlamentario; Boletín N° 7455-07, de 19 de enero de 2011, Reforma la Constitución Política de la República para establecer la existencia de elecciones complementarias en el caso de vacancia de un cargo parlamentario; Boletín N° 7460-07, de 19 de enero de 2011, Proyecto de reforma constitucional en materia de provisión de vacantes de parlamentarios; Boletín N° 7464-07, de 20 de enero de 2011, Reforma la Constitución Política de la República modificando el sistema de reemplazo de Diputados y Senadores; Boletín N° 7545-07, de 22 de marzo de 2011, Reforma Constitucional que modifica el sistema de reemplazo de parlamentarios en caso de vacancia, las incompatibilidades y causales de cesación en el cargo.

Varios de estos proyectos, junto con Boletines: N° 6723-07, de 06 de octubre de 2009, Establece reforma constitucional sobre reemplazo de Diputados y Senadores; y N° 7540-07, de 11 de marzo de 2011, Reforma la Constitución Política de la República democratizando el sistema de reemplazo para las autoridades parlamentarias, han sido conocido conjuntamente, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, el día 1° de agosto de 2011.

Hay que agregar un nuevo proyecto de ley, iniciado en moción de los señores diputados Eluchans, Barros, Squella, Urrutia, y de las señoras diputadas Molina, doña Andrea; Turre, doña Marisol y Zalaquett, doña Mónica, que "Reforma la Constitución Política de la República, sobre reemplazo de parlamentarios". Boletín N° 7827-07, de 2 de agosto de 2011.

En sesión 62ª (especial), de 2 de agosto de 2011, un Oficio de la Comisión de Constitución solicita el desarchivo del proyecto de reforma constitucional, contenido en moción de los diputados señores Ceroni, Cornejo, Errázuriz, Jarpa, y de la diputada señora Cristi, y de los ex diputados señores Bartolucci, Coloma, Krauss, Pareto, Valenzuela, que modifica la forma de reemplazo ante la vacancia del cargo de senadores y diputados (Boletín N° 2229-07), con el objeto de tramitarlo conjuntamente, con otros proyecto referidos a la misma materia.

Nación señala *“El problema (de la demora) está en el Reglamento Interno del Congreso y lo reconocen tirios y troyanos, pero unos y otros hacen uso, a su conveniencia, de las oportunidades de obstruir la tramitación de leyes. A veces lo hacen para imponer una tesis, otras para impedir el paso de un proyecto cuyo contenido no es aceptable para la minoría y, en ocasiones, para obtener una concesión no relacionada con el tema en discusión”*⁸³.

7. Proyecto de Ley Boletín N° 7297-07, que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en materia de urgencias.

Con fecha 10 de noviembre de 2010⁸⁴, el diputado Iván Moreira Barros presenta una Moción que tiene por objeto introducir modificaciones en materia de urgencias. Lo hace agregando dos incisos, tercero y cuarto, al artículo 27 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

“En el oficio o mensaje en que el Presidente de la República requiera la urgencia, deberá incluirse una propuesta de programación del trabajo legislativo, en la que se indique una fecha de término, y plazos para la tramitación de cada una de las etapas que le resten a dicho proyecto.

Con todo, no podrán existir más de dos proyectos con urgencia en cada comisión, cualquiera sea su calificación, a menos que la Sala entregue su aprobación por la mayoría de los miembros presentes, al momento de darse cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República, en la que se requiera la urgencia.”

El autor justifica el proyecto principalmente en que las urgencias permiten un abuso del Ejecutivo, que termina imponiendo su agenda legislativa al Congreso Nacional, impidiendo a este último ejercer sus atribuciones, debido a la prisa con la que debe actuar. Además, cita la opinión al respecto de Silva Bascuñán:

*El abuso de la urgencia constituye, indiscutiblemente, uno de los motivos más graves de desfiguración en la práctica chilena del sistema presidencial, porque éste, en razón de mantener en el Presidente los amplios poderes administrativos y ejecutivos que lo caracterizan, no puede quitarle al Parlamento lo esencial de su autonomía legislativa, sin convertir el sistema político en una verdadera dictadura legal expresada en la omnipotencia entregada al jefe supremo de la Nación”*⁸⁵

⁸³ Parálisis legislativa, una vez más [Editorial]. (2012, Agosto 30). La Nación de Costa Rica. Obtenido el 27 de septiembre de 2012 desde dirección www.poder-judicial.go.cr:81/prensa/noticias/Noticias%20del%20d%C3%ADa/naci%C3%B3n,%20Par%C3%A1lisis%20legislativa,%20una%20vez%20m%C3%A1s.%2030-08-12.doc

⁸⁴ Esta Moción a la fecha se encuentra en primer trámite constitucional, a la espera del primer informe por parte de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.

⁸⁵ Citado en el considerando sexto.

Se destaca dentro de este proyecto que el Presidente de la República debe hacer una propuesta de trabajo legislativo, que no vincula de forma alguna al Congreso Nacional. Las Cámaras verán cómo coordinarán su trabajo, pero ya habrá una propuesta por parte del Ejecutivo. Acá no se afecta la “independencia de poderes”.

En el inciso siguiente se limita el conocimiento de las urgencias por parte de las comisiones. Esto permitiría un conocimiento más acabado y dedicado por parte de una comisión. No tan solo sería una limitación al Ejecutivo, sino un beneficio, en el sentido de asegurar el conocimiento de mensajes calificados con urgencia, que en caso de “saturar” determinada comisión no podría existir una tramitación legislativa de calidad.

En general, estimamos que este proyecto es un aporte positivo, que viene a reforzar correctamente el régimen de urgencias y la rapidez legislativa. Habrá que esperar que esta Moción reciba la tramitación legislativa que se merece.

8. Conclusión

A través de este análisis, quedó demostrada la demora que existe en la formación de las leyes en nuestro país. Por ello, se proponen como alternativas de solución:

- a) Uniformar criterios en la reglamentación de ambas Cámaras. Que exista una retroalimentación que tenga por efecto absorber las normas más óptimas de uno y otro Reglamento. A mayor abundamiento, varias de las normas señaladas como facilitadoras de la rapidez legislativa sólo se encuentran en sólo uno de los Reglamentos. Ello debe ser llevado a cabo sin afectar la necesaria independencia que debe existir entre ambas Cámaras.
- b) El establecimiento de plazos de caducidad a los proyectos de ley.
- c) Regular, ya sea en la Constitución o en la ley, la forma en que deben llevarse a cabo las semanas distritales.
- d) Una regulación eficiente que impida las inasistencias injustificadas a las sesiones del Congreso Nacional.

Como toda empresa humana, el trabajo legislativo está sujeto a ajustes y mejoras. Esperamos que las expresadas en este trabajo sean suficientes para descongestionar el caminar del Congreso Nacional hacia la satisfacción de las necesidades colectivas a través de la creación y aprobación de leyes.

Sin embargo, ello no es posible sin una noción relevante: la de cómo debe ejecutarse un trabajo. Los Honorables deben dar crédito a la responsabilidad y ser

un ejemplo para el resto de los ciudadanos. En este sentido, son cuestiones básicas de educación y valores las que deben llevar a la mejora del trabajo legislativo. La persona con estas cuestiones claras será aquella que cumple con aspectos como puntualidad, asistencia y eficiencia en su trabajo. Es claro que ello es una cuestión que va más allá de la política, pero debe ser recogida por los partidos políticos en la formación de sus militantes, con el objeto de mejorar la calidad de las autoridades que nos regirán y disminuir la desconfianza que existe en la ciudadanía sobre la política en general.

Referencias

- Berrios, Fabiola y Gamboa, Ricardo, (2006) El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006). *Política*, 47, 99-125 (Universidad de Chile, Santiago). Extraído el 6 de julio de 2012 desde <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/645/64504705.pdf>
- Cortez, Flavio et. al. (2011) Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile. *Propuestas para Chile*, 23-60 (Concurso Políticas Públicas). Extraído el 10 de septiembre de 2012 desde <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20120123095900.pdf>
- García Montero, Mercedes (2004) El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, 38, 17-55 (Universidad de Salamanca, España) Extraído el 19 de noviembre de 2012 desde http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/15116/original/Procedimiento_Legislativo_en_America_Latina.pdf
- Israel Quilodrán, Ximena (1992) *Estudio y Análisis de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Memoria de Prueba, Universidad de Concepción.
- Molina Guaita, Hernán, (2006) *Instituciones Políticas*. Santiago de Chile: LexisNexis (11ª edición)
- Molina Guaita, Hernán, (2006) *Derecho Constitucional*. Santiago de Chile: LexisNexis (6ª edición)
- Moncada Merino, Marcelo (2011) *Algunos problemas en el proceso de elaboración de la ley, en relación a su posterior interpretación y aplicación, en el ordenamiento jurídico chileno*. Memoria de Prueba no publicada, Universidad de Concepción.
- Riveaux Rivas, Juan Ignacio, (2008) *El Congreso Nacional, con Especial Referencia a la Reforma Constitucional por la Ley N° 20.050 de 2005*. Memoria de Prueba. Universidad de Concepción.
- Tapia Valdés, Jorge, (1960) *La Técnica Legislativa*. Memoria de Licenciatura, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012) *Informe Parlamentario Mundial: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria* (Autor principal: Greg Power) Dinamarca: Publicación de las Naciones Unidas. Extraído el 19 de noviembre de 2012 desde <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/30036/1/Informe%20Parlamentario%20Mundial.pdf>
- Uslar Vargas, Patricio (1966) *La Integración del Congreso Nacional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.