

MOCIONES PARLAMENTARIAS: MUCHO RUIDO Y POCAS LEYES

- Los últimos años el Congreso ha tenido una significativa actividad legislativa. Sin embargo, los datos demuestran que dicha actividad ha sido en extremo poco eficaz en relación a la del Ejecutivo: mientras que el 70% de las iniciativas de ley del Gobierno se convierten en ley, las mociones parlamentarias no alcanzan el 10%. En términos generales, la actividad parlamentaria coincide con una década caracteriza por un progresivo desapego a las normas constitucionales y una baja calidad en las propuestas legislativas.
- Desde una perspectiva política, es posible apreciar cómo la exacerbación del voluntarismo en las iniciativas parlamentarias de ley, su desapego a las normas constitucionales y la baja calidad de las propuestas, parecen situarnos cada vez más en un gobierno de personas en vez de un gobierno de leyes, donde el ideal liberal de un gobierno impersonal se aleja cada vez más, cediendo a pulsiones sistemáticamente identitarias, activistas y particularistas.

Una cuestión central en el debate político es la discusión clásica sobre si debemos tender hacia un “gobierno de leyes” o a un “gobierno de hombres”. Mientras la primera idea apunta a un gobierno impersonal, construido sobre prescripciones de conducta generales que nos afectan a todos por igual, sin mirar las particularidades de los casos específicos, las investiduras o circunstancias; la segunda es su opuesto: gobiernan las voluntades de personas concretas, quedando a merced de la virtud, habilidad y experiencia de aquel que detente el Gobierno.

Si bien es posible identificar a nuestro sistema constitucional como un gobierno de leyes, los últimos años hemos visto un giro cada vez más fuerte hacia un gobierno de hombres, donde las reglas –incluso las constitucionales– parecen ceder en favor de la buena fe de los infractores, de la preocupación por el ciudadano o de las complejidades de la realidad cotidiana. Esta tendencia es la que, por ejemplo, fundó los retiros de fondos de pensiones, el denominado “parlamentarismo de facto” durante el Estallido Social o, desde hace varios años, una muy preocupante confusión de los roles institucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo.

EL CONGRESO NACIONAL: ¿NUEVO PODER EJECUTIVO?

La esencia del Poder Ejecutivo es el Gobierno, es decir, la administración del poder estatal que implica tanto el diseño de las políticas, planes y programas, como su

ejecución, es decir, la satisfacción de necesidades colectivas, de manera regular y continua. Por ello, no es equívoco señalar que la naturaleza del Poder Ejecutivo es la solución de problemas.

Por su parte, el Poder Legislativo tiene como función principal actuar como contrapeso del Gobierno. Este control se ejerce mediante la fiscalización de su accionar y el otorgamiento de su asentimiento a decisiones clave, comenzando por la aprobación del presupuesto nacional, y el resto de las leyes. Aunque, en términos materiales, el Congreso posee un amplio espectro de iniciativa legislativa, las restricciones constitucionales derivadas de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, limitan significativamente su impacto.

Sin embargo, si entendemos las leyes como una manifestación de la actividad de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, debería esperarse, dado el mayor número de miembros del Congreso Nacional respecto del número de ministerios, una preponderancia de las mociones parlamentarias (proyectos de ley que presentan los diputados y senadores) frente a los mensajes (proyectos de ley que presenta el Presidente de la República), pero manteniendo una cierta relación de proporcionalidad. Esto, sin embargo, no se ve reflejado de manera uniforme en el Gráfico N°1, que muestra tres momentos: uno de una preponderancia del Ejecutivo (1990-1994), otro que recoge nuestra hipótesis (1995-2005) y un significativo ejercicio de la actividad parlamentaria (2006 a la actualidad).

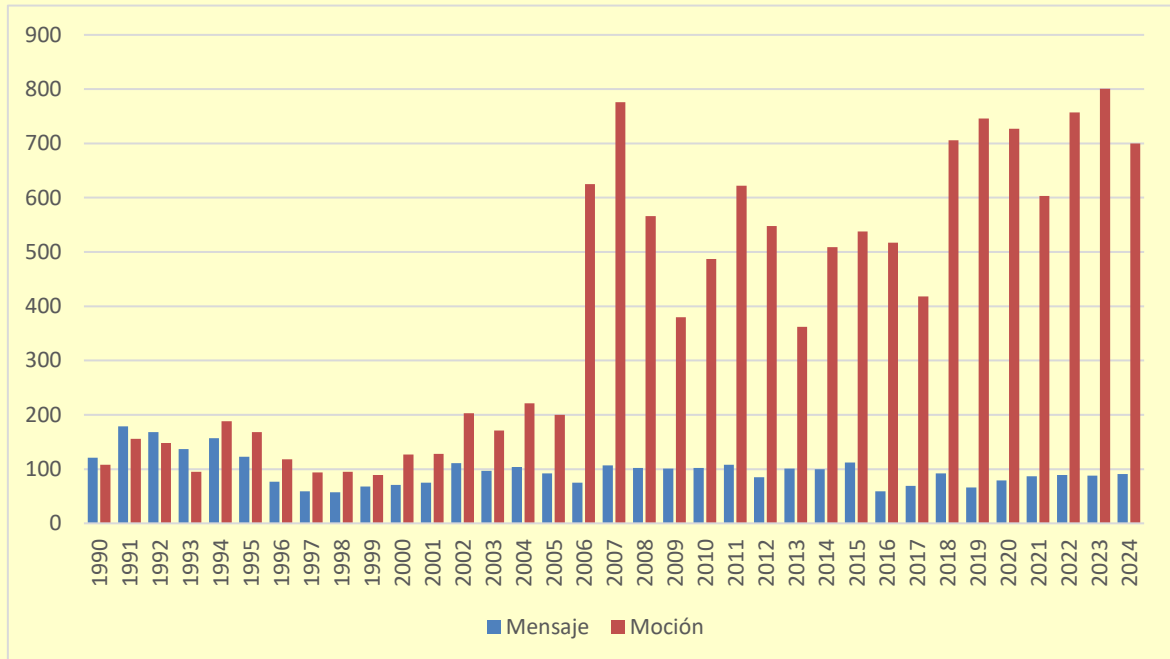
Es claro que en el primer periodo (1990-1994) la actividad legislativa del Gobierno fue preminente, especialmente por las necesidades legislativas propias de la transición entre el Gobierno Militar y el nuevo gobierno democráticamente electo, así como por la entrada en vigencia, en plenitud, de la Constitución de 1980 y sus reformas posteriores.

El segundo periodo parece ser de estabilidad; sin embargo, a partir de 2002 la relación entre mensajes y mociones comienza a distanciarse, exhibiéndose un salto en 2006. Es difícil explicar el explosivo aumento de la actividad legislativa de iniciativa parlamentaria, mientras que el ejercicio de la iniciativa por parte del Presidente de la República se mantiene relativamente estable en el tiempo. Una hipótesis a explorar radica en la preeminencia de la política sobre la técnica en el ejercicio parlamentario y en un cambio progresivo de la autopercepción de la función de los congresistas: que están llamados a resolver problemas de sus electores¹.

¹ Por ejemplo, en su discurso de cuenta pública para 2023-2024, la Presidenta de la Cámara de Diputados, Karol Cariola, señaló: “Por ello, mantener una consonancia permanente entre las demandas de la sociedad y las prioridades del Parlamento representa una tarea constante e irrenunciable de nuestro quehacer. Jamás

A PARTIR DE 2006, “EXPLOTÓ” EL NÚMERO DE MOCIONES PARLAMENTARIAS

Gráfico N°1: Mensajes y mociones presentadas por año (1990 – 2024)



Fuente: elaboración propia con datos del Senado.

Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla N°1, en términos de efectividad de la iniciativa parlamentaria frente a la del Gobierno, la distancia es abismante: mientras un 71,4% de las iniciativas presidenciales se convierten en ley, solamente un 9,8% de las iniciativas parlamentarias alcanzan dicho logro.

¿LEGISLANDO AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN?

Como hemos podido ver, llevamos casi dos décadas de una frenética actividad legislativa de muy baja efectividad. La pregunta que sigue es si ese frenesí legislativo, por una parte, se encuentra ceñido a la Constitución, al menos respecto de si tratan o no las mociones sobre materias del dominio de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, por la otra, si las mociones poseen un mínimo estándar de

podemos olvidar el sentido de lo que a cada uno de nosotros y nosotras nos ha traído hasta acá. Es el pueblo de Chile quien nos ha entregado el mandato, la legitimidad y por sobre todo la responsabilidad de tomar decisiones que impactan directamente sobre la vida de las personas.” Texto disponible en: https://www.camara.cl/camara/doc/cuenta_publica/discursoCP2024.pdf.

argumentación y sentido, es decir, si poseen el mínimo de calidad que debiera informar a una iniciativa de ley.

MENOS DE 1 DE CADA 10 MOCIONES PARLAMENTARIAS TERMINA COMO LEY²

Tabla N°1: Estado de tramitación de mociones y mensajes 1990 - 2024

| | Archivado | En tramitación | Rechazado | Retirado | Publicado | Otros ³ | Total | Efectividad |
|--------------|--------------|----------------|------------|------------|--------------|--------------------|---------------|-------------|
| Mensaje | 228 | 550 | 33 | 162 | 2.434 | 2 | 3.409 | 71,4% |
| Moción | 5.198 | 6.893 | 163 | 95 | 1.337 | 11 | 13.697 | 9,8% |
| Total | 5.426 | 7.443 | 196 | 257 | 3.771 | 13 | 17.106 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Senado.

Una medida para determinar el grado de apego a la Constitución en el ejercicio de la iniciativa radica en la cantidad de mociones que son declaradas inadmisibles o que, siéndolo, son revertidas por la Sala de la respectiva corporación. Lamentablemente, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, las mociones declaradas inadmisibles no se les asigna número de boletín y no se ingresan al Sistema de Información Legislativa del Congreso, por lo que resulta difícil saber cuántas mociones han sido declaradas así.

Con todo, parece advertirse durante la última década una sucesión de mociones abiertamente inadmisibles que, pese a todo, se han convertido en ley. Así, por ejemplo, el boletín N°11.179-13, que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral a 40 horas, moción que fue declarada inadmisibles por la Mesa de la Cámara de Diputados con el sustento de un informe técnico de la Secretaría de dicha corporación, sin embargo, ello fue revertido por la mayoría de la Sala de la Cámara. Misma situación ocurrió con el boletín N°12.093-08, sobre royalty a la minería, en el cual, a pesar de haberse declarado la inadmisibilidad por la Mesa, dicha declaración no contó con el respaldo del pleno de la Corporación.

Un caso paradigmático, con todo, fueron los retiros de fondos de pensiones. En la sesión del día 15 de abril de 2020, es decir, a poco de empezar la pandemia del COVID-19, un grupo de diputados presentaron un proyecto de ley que buscaba facultar a los

² En muchos casos, las ideas de una moción son recogidas por mensajes, no solamente reconociéndolas en su texto, sino también refundiendo las mociones con los mensajes, lo cual permite su tramitación conjunta y se entiende que sana los eventuales vicios de inconstitucionalidad que hubiesen afectado a la iniciativa parlamentaria.

³ Las bases de datos disponibles recogen, además, las categorías “inadmisibles” e “inconstitucional”. Mientras la primera categoría se refiere solamente a mociones cuya iniciativa es de dominio del Presidente de la República, la segunda corresponde a proyectos de ley cuya tramitación terminó por sentencia del Tribunal Constitucional.

afiliados de las AFP a retirar un monto mensual de sus fondos previsionales mientras durara la crisis sanitaria y establecían que, contra dichos retiros, el Estado debería emitir bonos de reconocimiento, monto que sería abonado a la cuenta de capitalización individual al momento de la jubilación. En este sentido, el informe de la Secretaría⁴ da cuenta de una triple inadmisibilidad por comprender materias de iniciativa exclusiva: el proyecto establece disposiciones sobre seguridad social, administración financiera del Estado y potestad tributaria (pues los retiros quedaban exentos de impuestos).

Tal como dio cuenta la Cámara de Diputados al día siguiente, el proyecto no siguió su tramitación⁵. Sin embargo, tan solo cinco días después, se presentó una reforma constitucional del mismo tenor. Dado que en materia de reforma constitucional no aplican las restricciones a la iniciativa, se vio de esta forma un resquicio para defraudar la letra y el espíritu de la Constitución. Dicho proyecto fue aprobado en tan solo tres meses y siendo el primero de tres proyectos de igual objeto que tuvieron una serie de efectos negativos en la economía y el sistema de pensiones.

UN PROBLEMA DE CALIDAD EN EL DEBATE Y LAS PROPUESTAS

Prácticas similares a las de los retiros han continuado. A fines de diciembre, y poco antes de terminar la sesión del año de la Comisión de Obras Públicas de la Cámara de Diputados, sin mayores cuestionamientos ni análisis, se aprobó una moción en apariencia sencilla (boletín Nº16.346-15), que busca derogar el artículo 114 de la Ley del Tránsito, que establece la obligación de circular con dispositivo de cobro electrónico de peaje en aquellos casos en que el camino público respectivo opere con dicha tecnología. El proyecto tiene dos problemas. El más obvio, sus efectos: al terminar de facto con el telepeaje, será necesario volver a los peajes manuales, cuestión que es un claro retroceso en las autopistas interurbanas, pero algo sencillamente absurdo en las autopistas urbanas.

Sin embargo, su fundamentación es lo que más llama la atención. El proyecto, en un breve razonamiento, cuestiona el modelo de concesiones, las utilidades de las empresas concesionarias y la calidad de servicio que ellas entregan. De esta forma, concluye que *“carece de sentido que el Estado se encargue de establecer sanciones para que los usuarios y usuarias sigan manteniendo este sistema abusivo, y es por ello*

⁴ El texto se encuentra disponible en

<http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SI&prmiD=54621&formato=pdf>.

⁵ Nota disponible en <https://www.camara.cl/cms/2020/04/16/camara-declara-inadmisibile-mocion-sobre-retiro-de-fondos-de-afp/>.

que nace la iniciativa de derogar el artículo 114⁶. Es decir, un proyecto burdamente punitivo que no dimensiona el impacto en la vida cotidiana de millones de personas, buscando un malentendido afán de justicia.

Otros proyectos, como el que establece una regulación especial para la construcción de complejos de aerogeneradores y plantas fotovoltaicas y modifican la Ley de Medio Ambiente (Nº15.412-12 Y 14.443-12, refundidos), los que buscan suprimir la unidad de fomento como sistema de reajustabilidad en diversos casos (boletines refundidos Nº15.779-03 y 15.787-03) o el que modifica el Código del Trabajo para conceder permiso especial a los trabajadores en el día de su cumpleaños (boletín 16.724-13), también adolecen de diagnósticos claros, fundamentos contundentes y, más importante aún, una clara dimensión de sus efectos que aun cuando puedan justificarse “en el sentido común”, parecen confirmar que aquel es el menos común de los sentidos. Lo mismo ha ocurrido, cada vez más, con la Ley de Presupuestos; y ya de manera consolidada con la ley de Reajuste del Sector Público, en ambos casos, verdaderas leyes misceláneas, que transgreden completamente el espíritu de las reformas constitucionales emprendidas entre 1940 y 1970 para racionalizar el ejercicio de la función legislativa.

CONCLUSIONES

Para mejorar la calidad del debate político en el país, tan importante como la mejora del sistema electoral son otros elementos, tales como el compromiso con la Constitución y con la calidad de las políticas públicas que se formulan. Si bien es cierto que hay una evidente asimetría técnica entre el Ejecutivo y el Legislativo, ello no es excusa para llegar a la trivialidad de proponer leyes que tienen evidentes impactos negativos en la calidad de vida de las personas ni tampoco desconocer las prescripciones constitucionales que reflejan, a fin de cuentas, el compromiso democrático con las reglas que nos gobiernan.

⁶ La moción puede ser revisada en el siguiente enlace:

<http://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=75234&formato=pdf>.