

Particular y crítica percepción sobre el funcionamiento del Congreso Nacional y de sus miembros

I.

Si se parte de la premisa que el Congreso Nacional, y sus Cámaras, en cuanto órganos del Estado, tienen por fin último servir a la persona humana y promover el bien común (art. 1º CPR), entonces puede anticiparse que en los doce años de funcionamiento de este Congreso Nacional el resultado en materia legislativa sería más que satisfactorio.

Por de pronto valga comentar que el Congreso Nacional rehabilitó de forma póstuma en su nacionalidad a Orlando Letelier¹ y autorizó se erigieran monumentos en recuerdo de destacados hombres y mujeres.² También, nuestro Congreso Nacional instituyó un día para la solidaridad, en homenaje del sacerdote Alberto Hurtado.³ Este Congreso Nacional ha procedido a aprobar leyes de indulto general, entre las que sobresalen la número 18.978, que se dicta a escasos dos meses de su entrada en funcionamiento, y la número 19.736 con motivo del Jubileo 2000. Asimismo, se han dictado leyes de amnistía a favor de ciudadanos que no han concurrido a votar en elecciones populares, infringiendo así la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios,⁴ a favor de quienes han cometido el delito de suposición de parto o de usurpación de estado civil de otro,⁵ a favor de personas que han infringido las dispo-

1 Ley 18.979.

2 V. gr.: Pérez Zujovic (Ley 18.996), Alessandri Rodríguez (19.013), Frei Montalva (Ley 19.014), Bossay Leiva (Ley 19.051), Neruda (Leyes 19.072, 19.244, 19.563), Caupolicán (Ley 19.092), Guzmán Errázuriz (Ley 19.205), Arrau León (Ley 19.216), Tomic Romero (Ley 19.219), Gabriela Mistral (Ley 19.258), Fray Camilo Henríquez (Ley 19.309), Allende Gossens (Ley 19.310), Leighton Guzmán (Ley 19.407), Violeta Parra (Ley 19.463), Tucapel Jiménez (19.513) y Clotario Blest (Ley 19.627).

3 Ley 19.218.

4 Leyes 18.991 y 19.416.

5 Ley 19.488.

siciones sobre reclutamiento de las Fuerzas Armadas⁶ y a los infractores de la Ley del Tránsito detectado por fotoradares⁷.

El Congreso ha dictado, también, normas específicas o legislaciones especiales –orgánicas o sectoriales– en apoyo de minorías o de grupos de personas desprotegidas o necesitadas: habitantes de zonas extremas o fronterizas, tales como Arica, Parinacota, Palena, Magallanes, Aysén, Porvenir, Primavera, Tierra del Fuego,⁸ personas discapacitadas,⁹ Pueblos Indígenas,¹⁰ retornados,¹¹ víctimas de violaciones de derechos humanos o de violencia política,¹² menores víctimas de maltratos,¹³ consumidores,¹⁴ deudores a quienes se pretende ejecutar su vivienda social de emergencia,¹⁵ trabajadores menores de 15 años,¹⁶ hijos de filiación no matrimonial,¹⁷ mujeres estudiantes embarazadas o que sean madres lactantes,¹⁸ desempleados,¹⁹ personas infectadas con el virus de inmunodeficiencia adquirida,²⁰ bomberos²¹ y adultos mayor.²²

A lo largo de los doce años de funcionamiento del Congreso Nacional ha sido constante la dictación de leyes que han otorgado reajuste de remuneraciones, de pensiones y montepíos, o que han entregado bonos especiales a grupos de personas o de funcionarios, o que han aumentado el subsidio familiar o el ingreso mínimo mensual.²³ Complementan lo anterior, las leyes dictadas para otorgar asignaciones o beneficios especiales a funcionarios públicos, o a ex funcionarios públicos exonerados por motivos políticos, o que han readecuado o modificado los grados de los cargos de las plantas de funcionarios: Públicos en general,²⁴ de la Salud,²⁵ de la Educación,²⁶ de las Fuerzas Armadas y Carabineros,²⁷ de las municipalidades,²⁸ de Contraloría General

6 Ley 19.706.

7 Ley 19.791.

8 Leyes 19.149, 19.420, 19.478, 19.606 y 19.669.

9 Leyes 18.600, 19.284 y 19.735.

10 Leyes 19.253 y 19.587.

11 Ley 18.994.

12 Ley 19.123.

13 Ley 19.324.

14 Leyes 19.496, 19.659 y 19.472.

15 Ley 19.515.

16 Ley 19.684.

17 Ley 19.585.

18 Ley 19.688.

19 Ley 19.728.

20 Ley 19.779.

21 Ley 19.978.

22 Ley 19.828.

23 Leyes 18.981, 18.987, 19.007, 19.060, 19.073, 19.142, 19.152, 19.181, 19.185, 19.222, 19.228, 19.262, 19.267, 19.307, 19.355, 19.392, 19.398, 19.403, 19.429, 19.433, 19.454, 19.457, 19.485, 19.502, 19.533, 19.539, 19.554, 19.546, 19.550, 19.564, 19.578, 19.595, 19.649, 19.697, 19.703, 19.729, 19.775, 19.811.

24 Leyes 19.104, 19.234, 19.553 y 19.809.

25 Leyes 19.005, 19.086, 19.264, 19.432, 19.490 y 19.536.

26 Leyes 19.278, 19.410, 19.464, 19.504, 19.598 y 19.715.

27 Ley 19.467.

28 Leyes 19.529, 19.731 y 19.803.

de la República;²⁹ operadores de maquinaria pesada del Ministerio de Obras Públicas,³⁰ personal del Consejo de Defensa del Estado, del Servicio de Impuestos Internos, de la Dirección de Presupuestos, de las Fuerzas Armadas,³¹ funcionarios públicos estudiantes³² y personal del Estatuto de Atención Primaria de Salud.³³

Una buena parte de la actividad legislativa desplegada por el Congreso Nacional –y con mayor intensidad en los últimos cinco años– ha incidido en materias laborales y de previsión social, con una clara inclinación hacia la protección de los trabajadores y sus familias. Destacan al efecto las leyes sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo;³⁴ centrales sindicales;³⁵ organizaciones sindicales y autorización de negociación colectiva;³⁶ contrato de trabajo en general y sobre jornada de trabajo y descanso dominical;³⁷ subsidios maternales;³⁸ seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;³⁹ pensiones de vejez;⁴⁰ salas cunas;⁴¹ normas procesales para el ejercicio de derechos laborales y la reclamación administrativa y judicial pertinente;⁴² facultades de la Dirección del Trabajo;⁴³ permiso especial a trabajadores en caso de enfermedad grave de sus hijos;⁴⁴ Estatuto de Capacitación y Empleo;⁴⁵ desempeño simultáneo de funciones de conductor y de cobrador de boletos en el Transporte Público de Pasajeros;⁴⁶ protección de la maternidad;⁴⁷ Fondo para la Modernización de las Relaciones Laborales y Desarrollo Sindical;⁴⁸ extensión de beneficios del Fuero Maternal a mujeres que adoptan un hijo;⁴⁹ prohibición de discriminación por edad y estado civil en la postulación a un empleo;⁵⁰ nuevas modalidades de contratación y derechos fundamentales del trabajador.⁵¹

Se dedicó, además, a remozar antiguas legislaciones sectoriales para hacer atractivo a los particulares el negocio que ellas regulaban, de forma de hacerlos participar en

29 Leyes 19.562 y 19.663.

30 Ley 19.580.

31 Ley 19.646.

32 Ley 19.699.

33 Ley 19.813.

34 Leyes 19.010 y 19.631.

35 Ley 19.049.

36 Leyes 19.069 y 19.279.

37 Leyes 19.250, 19.272 y 19.482.

38 Ley 19.299.

39 Leyes 19.345 y 19.394.

40 Ley 19.404.

41 Leyes 19.408 y 19.824.

42 Leyes 19.447, 19.630 y 19.666.

43 Ley 19.481.

44 Ley 19.505.

45 Ley 19.518.

46 Leyes 19.552 y 19.773.

47 Ley 19.591.

48 Ley 19.644.

49 Ley 19.670.

50 Ley 19.739.

51 Ley 19.759.

nuevos proyectos y desarrollos, logrando alcanzar lo que hoy día se conoce como la Asociación Público-Privada. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las leyes de remozamiento del Sistema de Concesiones de Obras públicas;⁵² de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado;⁵³ de la modernización del Sector Portuario Estatal⁵⁴ y del fomento de la actividad forestal.⁵⁵ En ligamen con lo anterior se destaca la legislación sobre subsidios compensatorios a la Industria del Carbón, destinado a su reconversión o readecuación.⁵⁶

No es de extrañar que para el mejor y más eficiente funcionamiento de los servicios públicos, el Congreso Nacional se ha debido avocar incesantemente al estudio de materias referidas a la Administración del Estado, con un fuerte acento en la administración regional y local, en el mejoramiento o modernización de la gestión de dichos servicios y de las plantas de personal y en la estabilidad de los funcionarios públicos.⁵⁷

52 Leyes 19.068, 19.252, 19.460 y 19.474.

53 Ley 19.170.

54 Ley 19.542.

55 Ley 19.561.

56 Ley 19.129.

57 Al efecto, cabe destacar Ley 19.097 y 19.526 que reforman la Constitución en materia de Gobierno Regional y Administración Comunal; Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y ley modificatoria 19.778; Leyes 19.280, 19.388, 19.425, 19.452, 19.602 y 19.704 que modifican la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Ley 19.112 que modifica el sistema de remuneraciones de los profesionales de la Salud; Ley 19.119 que modifica las plantas de personal del Ministerio de Educación; Ley 19.131 que modifica la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Televisión; Ley 19.132 que crea la Empresa Televisión Nacional de Chile; Ley 19.148 que sustituye las plantas de personal de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; Ley 19.147 que crea la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias; Leyes 19.154 y 19.653 que reforman la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en materias tales como cargos de exclusiva confianza y probidad administrativa; Ley 19.165 que sustituye los sistemas de calificación de funcionarios públicos y municipales; Ley 18.980 sobre estabilidad funcionaria del personal docente; Ley 18.993 que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República; 19.020 y 19.046 que modifica la Ley Orgánica del MOP; Ley 19.023 que crea el Servicio Nacional de la Mujer; Ley 19.037 que fusiona plantas del Ministerio de Educación; Ley 19.032 que reorganiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ley 19.042 que crea el Instituto Nacional de la Juventud; Ley 19.044 que modifica el Estatuto de Personal de las Fuerzas Armadas; Ley 19.052 que aprueba el Reglamento Orgánico del Servicio de Registro Civil e Identificación y Ley 19.477 que aprueba Ley Orgánica de dicho servicio; Ley 19.070 que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación; Ley 19.127 que aumenta la planta de personal de Carabineros de Chile; Ley 19.179 que modifica la planta nacional de cargos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de sus servicios dependientes; Ley 19.184 que sustituye las plantas de personal de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y las Leyes 19.191 y 19.196 que hacen lo propio respecto del Servicio de Registro Civil e Identificación y del Instituto Nacional de Estadísticas, respectivamente; Ley 19.180 que modifica el estatuto administrativo de funcionarios municipales; Ley 19.188 que modifica el sistema de remuneraciones del Instituto Forestal; Ley 19.195 que adscribe al Personal de Gendarmería al Régimen Previsional de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, y la Ley 19.285 que modifica su planta de vigilantes penitenciarios; Leyes 19.202 y 19.743 que modifican la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado y sustituye sus plantas de personal; Ley 19.212 que crea la Dirección de Seguridad Públicas e Informaciones; Ley 19.213 que modifica la Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario; Ley 19.224 que crea la planta de técnicos en el SII y la Ley 19.226 que modifica sus plantas de personal; Ley 19.231 que fija la planta de personal de la Empresa Portuaria de Chile; las Leyes 19.238 y 19.239 que crean las Universidades de Los Lagos y Tecnológica Metropolitana; Ley 19.240 que sustituye las plantas de personal de la Dirección del Trabajo; Ley 19.254 que fija las plantas de personal de las Subsecretarías de Transportes y de Telecomunicaciones y de la Junta de Aeronáutica Civil; Ley 19.261 que establece normas sobre remuneraciones del personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil; 19.283 que modifica la Ley 18.755 sobre Organización y Atribuciones del Servicio Agrícola y Ganadero; Ley

El Poder Judicial no se queda atrás en cuanto a la cantidad de normas constitucionales y legales que se han dictado por el Congreso Nacional con el objeto de modernizarlo y de optimizar su servicio de justicia. En esta área se manifiesta el más fuerte, relevante y profundo proceso de transformación del Estado de Chile, ocurrido en los últimos doce años: en la Reforma Procesal Penal, junto con la formulación de nuevos procedimientos penales, la creación de nuevos servicios judiciales, la modernización de los Tribunales de Justicia y de la gestión de sus recursos, la adecuación de normas procesales y de tipificación de conductas delictivas, entre otros.⁵⁸

19.296 que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado; Ley 19.305 que modifica los estatutos de universidades públicas en materia de elección de rector; Ley 19.308 que introduce modificaciones en plantas de personal del Ministerio de Salud; Ley 19.328 que sustituye plantas de personal de Superintendencia de Seguridad Social; Leyes 19.340, 19.391, 19.424, 19.434, 19.435, 19.436, 19.461 que crean comunas de Padre Hurtado, Padre Las Casas, Concón, Chillán Viejo, San Rafael, San Pedro de la Paz y Chiguayante, respectivamente; Ley 19.379 que fija plantas de personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales; Ley 19.378 que establece estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal; Ley 19.381 que modificó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional; Ley 19.418 que establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias; Ley 19.470 que reestructura plazas del Escalafón de Oficiales de Servicio Religioso de la Armada; Ley 19.479 que modifica la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas y que dicta normas sobre gestión y personal de dicho Servicio y sustituye su planta de personal; Ley 19.530 sobre integración del Consejo de la Corporación de Fomento de La Producción y del rango del Vicepresidente Ejecutivo; Ley 19.548 que modifica la planta del personal del Ministerio de Bienes Nacionales; Ley 19.551 que modifica el estatuto del personal de Carabineros de Chile; Ley 19.610 que fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica; Ley 19.613 que fortalece atribuciones de fiscalización de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; Ley 19.645 que modificó el Código Penal en materia de delitos de corrupción; Ley 19.673 que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios del Congreso Nacional; Ley 19.722 que modifica la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante; Ley 19.746 que amplía causal de incompatibilidad de los consejeros del Banco Central; Ley 19.757 que modifica la planta de oficiales y empleados civiles de la Armada; Ley 19.817 que modifica la Ley Orgánica de Contraloría General de la República, etc.

58 Así, cabe mencionar Ley 19.541 sobre reforma constitucional relativa al Poder Judicial; Ley 19.192, que autorizó al Presidente de la República para designar ministros de Corte de Apelaciones; Ley 19.121 que establece indemnización para los ministros y fiscal de la Corte Suprema; Leyes 19.084, 19.122, 19.139, 19.156, 19.236, 19.298, 19.592, 19.665, 19.777, 19.805 que crean nuevos Tribunales de Justicia, juzgados de garantía o juzgados de policía local a lo largo del país o que modifican la composición de Cortes de Apelaciones o aumentan el número de sus salas; Leyes 19.133, 19.190, 19.306, 19.370, 19.531 y 19.544 referidas a remuneraciones y otros beneficios pecuniarios del Poder Judicial; Leyes 19.172 y 19.183 sobre arrepentimiento eficaz; Ley 19.263 que fija normas para el personal de la Corporación de Asistencia Judicial; Ley 19.317 que reguló sobre la vista de las causas, la relación y alegatos de las mismas; Ley 19.334 sobre conciliación; Ley 19.346 que crea la Academia Judicial; Ley 19.374 que reguló sobre organización y funcionamiento de la Corte Suprema, y sobre el recurso de queja y recurso de casación; Ley 19.382 que reguló sobre notificaciones en el Código de Procedimiento Civil; Ley 19.390 que introduce modificaciones en normas sobre nombramiento, escalafón y calificación de jueces, funcionarios judiciales y auxiliares de la Administración de Justicia; Ley 19.519 que crea el Ministerio Público; Ley 19.640 que establece la Ley Orgánica constitucional del Ministerio Público; Ley 19.655 relativa a duración en el cargo de ministros de las Cortes Marciales de los ministros de Corte de Apelaciones; Ley 19.696 que establece el Código Procesal Penal y sus modificaciones de Leyes 19.789 y 19.815; Ley 19.078 que adecúa el Código Orgánico de Tribunales al nuevo Código Procesal Penal; Ley 19.718 que crea la Defensoría Penal Pública; Ley 19.762 que cambia gradualidad de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal; Ley 19.794 que agrupa los Tribunales de la Reforma Procesal Penal de Santiago; Ley 19.806 que establece normas adecuatorias del sistema legal chileno a la Reforma Procesal Penal; Ley 19.810 que establece el sistema de jueces de turno y de dedicación exclusiva en materia penal e introduce modificaciones a la tramitación de la segunda instancia en materia penal.

Hay, también, dentro de la legislación de los últimos doce años, un grupo de leyes libertarias, protectivas y de igualdad que deben ser destacadas puesto que ellas manifiestan una tendencia a la necesidad de proteger el desarrollo libre de la persona y de su personalidad. Nos referimos, entre otras, a la Ley 19.047 que prescribe que la libertad provisional es un derecho de todo detenido preso; Ley 19.221 que establece mayoría de edad a los 18 años; Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; Ley 19.343 sobre retención de menores de 18 años; Leyes 19.366 y 19.393 que sancionan el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; Ley 19.535 sobre visita semanal inspectiva de los jueces a los recintos carcelarios; Ley 19.567 que regula sobre la detención; Ley 19.611 que establece la igualdad jurídica entre hombre y mujer; Leyes 19.423, 19.628 y 19.812 sobre protección de la vida privada; Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo; Leyes 19.734 y 19.804 que derogan pena de muerte; y la Ley 19.742 que reforma la Constitución eliminando la censura cinematográfica y que consagra el derecho a la libre creación artística.

En fin, en algo más de doce años de funcionamiento, el Congreso Nacional ha aprobado leyes en un número superior a 900, en prácticamente todas las áreas del quehacer social, económico y político: infraestructura, transportes, justicia, agricultura, seguridad social y trabajo, economía, defensa nacional, administración pública, servicios judiciales, industria, fomento, tributos, servicios, etc.

II.

En Informe de Prensa sobre Temas Económicos y Políticos, de septiembre de 2002, la Corporación CERC señala que existe una evaluación (transversal) muy crítica del trabajo desarrollado por el Congreso Nacional. En este sentido, se indica que la alta mayoría de los chilenos están insatisfechos con la labor desempeñada por el Senado y la Cámara de Diputados, en razón de un 80% y 81%, respectivamente.

El informe entrega, además, una visión muy negativa acerca de la política en general, y hacia los políticos en particular. Así, conforme a las estadísticas que se manejan en ese informe, cabe mencionar que un 85% de la población estaría de acuerdo con la afirmación “los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo” y que un 92% están de acuerdo con la afirmación “la mayoría de los políticos solo se acuerdan de la gente cuando hay elecciones y después se olvidan de ella”.

Igual de grave resulta la apreciación que la gente tendría sobre el Senado y la Cámara de Diputados, que al día de hoy solo gozan de un 12% y 11% de confianza, respectivamente, incluso por debajo del Poder Judicial, que tiene un 14%. Se destaca, también, que desde 1990 dicho nivel de confianza ha ido cayendo paulatina y sistemáticamente, desde un máximo de 27 y 26%, respectivamente. Las encuestas demostrarían, además, que solamente los partidos políticos se encuentran peor evaluados que las cámaras legislativas, los que de haber tenido una confianza de 14% en

1990, hoy no alcanza siquiera a un 4%. Claro está, que la percepción que se tiene sobre los partidos políticos es claramente decisiva y transitiva a la hora de enjuiciar al Senado y a la Cámara de Diputados.

Finalmente, el mismo informe de la Corporación CERC explicita que un 54% de los chilenos considera que las decisiones del Congreso Nacional le impactan “poco” o “nada”.

III.

El primer problema del Congreso Nacional y de sus Cámaras, estaría en el grado de legitimidad de su integración, que provoca una consecuente insuficiencia de corrientes político-sociales que alcanzan a ser representadas en ellos. En efecto, la elección de unos y otros parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados se conforma a un sistema electoral que probablemente no se corresponde ni se encuentra en completa armonía con el artículo 4 CPR.

La legitimidad que se debe conferir a la regla mayoritaria como tal, en Chile no tiene en consideración que el principio democrático depende directa y necesariamente del hecho que las opiniones minoritarias sigan presente dentro del sistema como una alternativa de gobierno. Entonces, si las bases de la institucionalidad chilena aseveran que el Estado debe contribuir a crear condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible; y que él debe, también, asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, ¿cómo se concilia ello con la existencia de un sistema electoral que no permite una efectiva representación proporcional de las corrientes políticas? Parecería que el Legislador, al regular el sistema electoral, no supo aglutinar las preferencias y valores del Constituyente puestos en el texto positivo de la Carta Fundamental. Y, si se hace referencia al “texto positivo” de la Constitución –analizado a más de 20 años de su aprobación plebiscitaria–, lo es para distanciar el tema de las opiniones que fueron vertidas en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución en el sentido que la efectiva representación proporcional de las opiniones políticas conduciría a una proliferación de partidos políticos, lo que –entendieron los comisionados– perjudicaba directamente la estabilidad del sistema democrático.

Sin embargo, el hecho que la CPR haya dejado entregado por entero al legislador la regulación del sistema electoral no ha podido privar de validez a las ideas que se exponen en el artículo 1º de su texto, precedentemente transcritas.

La pregunta que cabe hacerse, entonces, es si ha sido razonable la actividad legislativa al imponer un sistema electoral mayoritario que priva a una parte del electorado de representación parlamentaria, por el solo hecho que la Constitución no haya establecido expresamente que él debía traducirse en un procedimiento que diera por resulta-

do una efectiva proporcionalidad de las corrientes político-sociales existentes en el país; y que al mismo tiempo, el sistema por el que se elige a los parlamentarios, al hacer empatar a las dos principales agrupaciones de partidos políticos, de forma tal que por regla general cada una de ellas elija a un candidato para que llene uno de los dos cargos de la circunscripción o del distrito respectivo, supone que el pueblo no tan solo ha dejado de elegir a la persona ad hominem- que debe ocupar un cargo popular, sino que el pueblo dejó, también, de elegir incluso a la principal fuerza política del país y, por cierto, se le privó (o se autoprivó) de su derecho a determinar la forma como se distribuye el poder público-político a nivel agregado. En otras palabras, en un sistema electoral empatado estructural e institucionalmente, las elecciones populares han pasado a ser un simple ejercicio que de tiempo en tiempo legitima la permanencia de grupos de personas absolutamente predefinidos y conocidos que se habrían hecho con el poder político formal. El resultado de lo anterior es que en Chile el ejercicio de la política se ha transformado, de haber sido el arte de lo posible, en la igualación de lo inigualable.

Para aumentar la gravedad de la situación, debe traerse a colación el artículo de prensa de Jorge Heine y Patricia Navia (*El Mercurio*, 24.09.02), en el que se deja concluir la posibilidad que ninguno de los parlamentarios acepte finalmente modificar unas reglas de juego con las que han ganado su cupo. No habría aliciente alguno, señalan dichos autores, en modificar el sistema binominal, puesto que ello significa matar la gallina de los huevos de oro. Por de pronto, téngase en consideración que si en doce años el Parlamento ha dictado sobre 80 leyes referidas directamente a modificaciones estructurales, funcionales, orgánicas o de gestión de los entes que integran la Administración del Estado, y dictó más de 40 leyes que hacen lo propio en cuanto al Poder Judicial, curiosamente en materias electorales y sobre organización del Congreso Nacional y de sus cámaras y funcionarios y sobre remuneraciones de estos últimos, posiblemente, no se han dictado más de 10. Por lo demás, aún permanece inexplorada una faceta particular que cae dentro del problema de la “autoregulación” del Parlamento (también conocido como “legislación en cosa propia”), a que se refieren los Sres. Heine y Navia, a saber, el análisis y estudio de la Legislatura a la luz del comportamiento de los parlamentarios, los partidos políticos, el dinero y los grupos de presión.

IV.

El problema de la legitimidad del Congreso Nacional se complejiza por la circunstancia que cada vez hay menos gente que vota. La abstención de quienes se encuentran inscritos en los Registros Electorales manifestaría una tendencia al aumento, al tiempo que es grandísimo el número de personas mayores de 18 años que no se ha inscrito y, por tanto, se encuentran fuera del sistema.

En razón de lo anterior, sucede que el Congreso, sus Cámaras y sus integrantes son cada vez “menos” representantes del pueblo o de la Nación. Ellos son ahora vistos

como entes que ejercen poder público, pero sin una diferenciación cualitativa de la que tendrían, por ejemplo, los Tribunales de Justicia, la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Consejo de Seguridad Nacional, etc. En este mismo sentido, (en la visión más negativa de Beck) se aseveraría que para los miles de chilenos que no se han inscrito en los registros electorales, los políticos que aparecen en las noticias de prensa y TV no son personas que les sean importantes en la realidad. Por su parte, probablemente para la clase política, dar mayores facilidades para la participación política de quienes hoy están fuera del sistema no haría sino provocarles una molestia que bien puede ser evitada por medio del status quo.

V.

El segundo problema del Congreso Nacional y de sus cámaras es alguna deficiencia comunicativa en la formulación de la ley.

Cada vez se hace más difícil a la ley obligar a los particulares. Lo anterior no supone afirmar que el producto legislativo de una sociedad deba ser de una perfección tal que alcance a asegurar que él no será modificado en el futuro o que él será obedecido siempre y por todos. Nada más alejado de la realidad: es suficiente a los efectos de la discusión reconocer solamente que el producto legislativo debe ser público, transparente y entendible y que los casos de conductas normativamente desviadas serán escasos o, a lo menos, tendrán un tamaño tal que no haga imposible al Estado imponer obligadamente el acatamiento de la norma o, en su defecto, las sanciones que establezca el sistema jurídico. Pero, el ejercicio de la función legislativa no siempre auxilia a los particulares para hacer más transparente dicha actividad pública esencial ni el producto mismo de ella: no es inusual encontrar leyes con indeseados afectos sociales y un lenguaje jurídico inentendible. Por ello, se puede afirmar que la legislación tiene un problema comunicativo que afrontar: la ley debe ser entendida por la opinión pública, es decir, el destinatario debe estar en condiciones de conocer la finalidad del Legislador, debe poder aprender con alguna facilidad el contenido de las normas de modo de poder comparar regularmente su comportamiento conforme a sus mandatos. Detrás de la exigencia de leyes simples, está el deseo de contar con un Derecho entendible. Mientras mayor sea la distancia comunicativa entre el texto de la Ley y el conocimiento del público, regularmente serán la dogmática jurídica y la jurisprudencia quienes se encarguen (involuntariamente) de agrandar dicha distancia aún más. Solo la norma jurídica que es simple tiene la virtud de formular un Derecho entendible. Un ejemplo negativo sería una legislación sobre matrimonio civil en la que la norma jurídica imponga al cónyuge que declare cómo quiere casarse y con qué efectos jurídicos, de forma tal de resolver desde ya si los interesados tendrán o no una posibilidad de poner término a lo acordado, satisfaciéndose, de paso, el interés de organizaciones sociales predefinidas que han instado por ello, pero sin llegar a explicitarse o sincerarse la verdadera razón de la formulación de la norma de esa especie. Pareciera que aún no se

cae en cuenta que el Derecho inentendible solo puede resultar un factor de ruido para su propia eficacia, al ser apreciado por el hombre y su sociedad como un poder extraño que merma la confianza que se debe tener en las instituciones del Estado.

VI.

Para complementar lo hasta aquí dicho, el problema comunicativo también se manifiesta en el comportamiento de los parlamentarios. Por de pronto, es extraño que en Chile no existan los parlamentarios que se declaren profesionales en cuanto tales. Regularmente el parlamentario se describe a sí mismo —y a su colegas también— como un servidor público, pero jamás declararía que realmente se gana la vida haciendo de miembro del Congreso Nacional. En fin, viene a colación mencionar una cierta disposición de los parlamentarios a confundir papeles, asumiendo ellos mismos, por ejemplo, funciones propias de autoridades administrativas a cargo de la protección de los consumidores, o judiciales, haciendo de su cargo la investigación sobre una infinidad de materias y hechos, personas y entidades. Tan usual resulta lo anterior que pareciera que los partidos políticos tienen a grupos de parlamentarios “de turno” (regularmente en parejas o en ternas) que los días domingo participan en conferencias de prensa para reclamar en contra de alguna otra autoridad política, administrativa, legislativa, contralora, judicial, militar, pública o privada, empresaria, sindical, comunitaria, etc.

Probablemente los partidos políticos no han caído en cuenta que una buena parte de la población descansa el día domingo, jornada que es dedicada a reponer fuerzas antes de la semana de trabajo que se avecina. Lo anterior, haría entender a los votantes que un parlamentario que no descansa adecuadamente, no podría desempeñarse realmente como un buen parlamentario. Otro tanto ocurre con los parlamentarios en materias de ejercicio profesional o de gestión de sus intereses y negocios económicos y empresariales. En este sentido, el público puede verse confundido ciertamente cuando por las cámaras de televisión el parlamentario por el que votó aparece como abogado patrocinante de causas judiciales bastante importantes, pero que nada tienen que ver con el cargo de diputado o senador para el que fue electo. Qué decir si, además, los parlamentarios que teniendo intereses económicos o empresariales no se desentenden completamente de ellos, aun cuando su actividad legislativa y fiscalizadora les puede llevar a tener que enfrascarse en análisis, estudios y discusiones que de una u otra forma son relevantes a la hora de tomar decisiones económicas o financieras. Así, por ejemplo, a una persona común y corriente, que ha escuchado acerca de voces críticas sobre la intensidad de las capturas de recursos marinos, que alertarían sobre de su anticipado agotamiento, podría provocarle alguna curiosidad la inmensa cantidad de normas de rango legal que se han dictado en los últimos doce años precisamente en materia pesquera, de regulación de la industria, de control de capturas, de manejo de áreas de explotación, etc., más aún si se reconoce que sería lamentable que todo este pulimiento legislativo en materia de pesca y acuicultura no tendrá importancia alguna

en el mediano plazo cuando dejen de existir recursos marinos dignos de ser capturados por los industriales y agentes económicos de esta actividad.⁵⁹

Se advertiría entre los parlamentarios, además, casos que mostrarían una falta de toma de distancia ante presiones sociales y de grupos de interés o una falta de concentración sobre el contenido e incidencia de la labor realizada. Al efecto, puede mencionarse lo ocurrido con ocasión de un gravísimo delito cometido a pocos días de haberse derogado la pena de muerte, que dio motivo a algunos parlamentarios para decir que ello había sido un error y que procederían a legislar nuevamente sobre la materia, reponiendo aquella pena máxima; o que aparezcan parlamentarios reconociendo no haberse dado cuenta de lo que exactamente se estaba legislando, como ocurrió a propósito de la ley que castiga el consumo de alcohol en las vías públicas.

Lo anteriormente expuesto tiene por objeto explicar que el Congreso Nacional y sus órganos e integrantes a veces no se presentan ni exponen al público de una forma adecuada, lo que afecta el nivel de aceptación y de lealtad de la población hacia ellos, que se hacen tanto más necesarios en el caso que se comenta al entender que, a diferencia de otras organizaciones públicas, los efectos de las decisiones del Congreso Nacional y de sus cámaras serán muy frecuentemente irresistibles para los ciudadanos. Para paliar este déficit, el Congreso Nacional continuamente debiera presentar, exponer o exteriorizar, a lo menos, cuáles son sus funciones y tareas, sus competencias y el trabajo ya realizado en beneficio de las personas. Tan importante como lo anterior es exponer y mostrar al público acerca de cuáles son las limitantes y restricciones que tiene el Congreso y sus órganos, de forma tal de adecuar las expectativas de la población a lo que aquel puede realmente hacer, y no a lo que sus integrantes pueden jactarse de hacer.

Para terminar, cabe mencionar que la mutabilidad de papeles que asumen los parlamentarios puede constituir una de las razones básicas por las que la población desconfía del sistema político y de quienes intervienen en él, toda vez que hay aquí una fuerte alteración del comportamiento general de quienes integran los órganos parlamentarios, que perjudica la necesidad e interés vital de la gente de poder predecir su com-

59 En la especie, se trata de las Leyes 18.977, 18.999, 19.009 y 19.043 que modifican el art. 126 y disposición sexta transitoria de Ley General de Pesca; la Ley 19.079 que reforma la Ley General de Pesca; la Ley 19.080 sobre definiciones legales, acceso a la actividad pesquera extractiva industrial, consejos de pesca; la Ley 19.106 que prorroga plazo para efectuar las subastas a que se refiere el art. 4º Transitorio de la Ley General de Pesca; la Ley 19.210 que modifica art. 31 de la Ley General de Pesca; la Ley 19.245 sobre elaboración industrial del jurel; la Ley 19.323 que modifica el art. 124 de la Ley General de Pesca; la Ley 19.348 que establece opción de seguir desarrollando actividades de acuicultura conforme a antigua regulación del DFL 340, de 1960; la Ley 19.364 referida a régimen sancionatorio de la Ley General de Pesca y Acuicultura; la Ley 19.384 sobre régimen bentónico de explotación; la Ley 19.492; la Ley 19.516 que faculta a armadores de lanchas arrastreras orientadas a la merluza para solicitar autorización de pesca; la Ley 19.521 que establece la obligación de instalar en naves un Sistema de posicionamiento geográfico automático con apoyo satelital; la Ley 19.713 que establece el Límite Máximo de Captura por Armador a las principales pesquerías industriales nacionales y regula la regularización del Registro Pesquero Artesanal; la Ley 19.822 sobre límite máximo de captura por armador.

portamiento y el comportamiento mismo de quien es autoridad, afectando también el contacto externo de ellos con el público en general.

VII.

El Estado actual se encuentra muy exigido y la sociedad se ha dado cuenta de ello.

Ya son demasiados los sucesos cuya clase y naturaleza ha escapado de las manos, de la competencia y control de los poderes públicos, los que se habrían convertido en meros administradores de un sistema deficitario en lo social, político, económico y ambiental.

Ni tan siquiera Fukuyama estaba en lo cierto al vaticinar que habíamos alcanzado el fin de la Historia y que ésta se llenaba de democracia y de mercado: en la burocracia pública y privada no solo subsiste, sino que también sigue reinando el modelo de planificación central: las instrucciones corren de arriba hacia abajo; el traspaso de información, por el contrario, de abajo hacia arriba –por cierto que sujeta a discreción de su poseedor, al secreto o a la reserva– y cada cargo, puesto o función dispone o maneja únicamente la información que es requerida para la tarea que le ha sido asignada.

El Congreso Nacional, por su parte, no tiene el poder real en sus manos ni es un ser efectivamente poderoso: él ha visto debilitarse sus funciones en materia de iniciativa para la actividad legislativa, en las materias que pueden ser objeto de ley y en el ejercicio de controles políticos sobre el Ejecutivo. Peor aún, en lo que respecta a la formulación de las políticas públicas y de la agenda pública ni tan siquiera le cabe intervención de alguna especie. Desde ya, lo recién mencionado hace comprender que una buena parte de la actividad legislativa del Congreso Nacional en su esencia no es una actividad propia, sino que recibida del Ejecutivo para su discusión y despacho en cuanto forma jurídica de ley.