

**Presentación del Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo, Luis Larrain, acerca de mejoramientos a la gestión del Senado para mejorar la reputación de la Corporación.**

*21 de enero de 2019*

Quisiera agradecer al señor Presidente del Senado, señor Carlos Montes y a su Vicepresidente, señor Carlos Bianchi, por esta invitación a Libertad y Desarrollo a estos diálogos sobre el futuro, para exponer nuestras ideas para mejorar la reputación del Senado. Libertad y Desarrollo fue fundado en 1990 y desde esa fecha colabora con el Senado a través de su programa de asesoría legislativa.

La caída en la reputación de las instituciones que vemos hoy día en Chile y el mundo ha llegado también al Senado. Como suele suceder, las críticas que se hacen a la labor de esta corporación son en algunos casos fundadas y en otros casos no lo son. Siempre se puede mejorar en el ejercicio de las funciones que se realizan y la demanda por mayor transparencia está instalada en toda la sociedad. En ese sentido soy de la opinión que el Senado debe hacerse cargo de aquellas críticas que son fundadas, corrigiendo ciertos aspectos de su funcionamiento, y también de aquellas que no tienen un fundamento por la vía de lograr una mejor comprensión de la ciudadanía acerca de su labor.

Para efectos de esta breve exposición quisiera dividir los problemas entre aquellos que dicen relación con la labor Institucional y política del Senado, vale decir la esencia de su mandato constitucional, y las que tienen que ver con su Administración y que atienden a cuestiones relativas a las Dietas y Asignaciones, Gastos, Informes y Asesorías y Auditorías.

Las primeras son fundamentales, en cuanto se refieren a las facultades que nuestra institucionalidad entrega al Senado. Su prestigio y reputación, en definitiva, dependerá de la propiedad con que ejerza esas atribuciones.

**Perfeccionamientos para hacer cumplir y profundizar el respeto por el marco constitucional vigente en la tramitación de proyectos de ley**

En la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso Nacional muchas veces se presentan mociones o indicaciones parlamentarias respecto de materias que no se condicen con las ideas matrices de un proyecto de ley, o respecto de asuntos cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República, además de otros casos, más complejos de analizar tal vez, en que las indicaciones se contraponen con derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Respecto de los casos más evidentes o menos complejos de resolver, podemos mencionar el desvío de las ideas matrices del proyecto y las cuestiones de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Las ideas matrices se definen, por lo general, en los mensajes o fundamentos de las iniciativas presentadas, por lo que resultan meridianamente fáciles de detectar y constituyen así las materias que delinear y definen los contornos de esa discusión en particular. Las materias en que sólo cabe al Mandatario presentar una iniciativa de ley están claramente detalladas en la Constitución. En este caso, se trata de asuntos que sólo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo así lo estima, sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer modificaciones al efecto. En términos generales, se trata de materias relativas a la división política o administrativa del país; de índole fiscal, presupuestaria o financiera del Estado; cuestiones tributarias; aquellas relativas a los servicios públicos y sus potestades y otras, acotadas, en materia laboral y de seguridad social.

El fundamento detrás de esta institucionalidad es evitar el desorden fiscal y limitar, de alguna manera, los conflictos político-electorales e institucionales que pudieran devenir para los legisladores. El catálogo da cuenta de materias que, por lo general, son fácilmente verificables, sin perjuicio de una que otra situación más o menos compleja.

Podremos tener distintas opiniones acerca de qué materias deben estar reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pero lo cierto es que están consagradas en la Constitución y, en consecuencia, lo que corresponde en un Estado de derecho es respetarlas. Y, por cierto, lo mínimo esperable es que las instituciones que legislan y los parlamentarios individualmente considerados honren el marco jurídico vigente y los procedimientos que los atañen en el proceso legislativo. No debemos olvidar que el diálogo representativo en el Congreso se perjudica y pierde legitimidad cuando las reglas impuestas se infringen.

La Ley Orgánica del Congreso Nacional concede al presidente de la Cámara respectiva y de cada Comisión la facultad de declarar inadmisibles las mociones e indicaciones que se presentan a los proyectos de ley. La ley dispone, asimismo, que esta declaración pueda ser reconsiderada por la sala o la comisión, efectuándose una votación al efecto. Esta facultad se ha ejercido en muchas ocasiones de manera discutible. Someter la cuestión de admisibilidad a la votación de las mayorías imperantes, que a veces se imponen a pesar del texto constitucional termina en ocasiones en una infracción justamente de la supremacía o el mandato constitucional. Cuando se fuerzan las cosas y se termina por declarar admisible una moción o indicación que no lo es (como hemos visto en materia presupuestaria por ejemplo), esa situación termina siendo corregida por el Tribunal Constitucional, cayéndose en lo que se ha dado en llamar “Tercera Cámara”, que “viene a alterar la voluntad popular”. Pero lo cierto es que cuando con estos proceder se aparta de actuar apegado al texto constitucional, lo que corresponde es que se enmiende el rumbo justamente para proteger nuestra democracia en un Estado de derecho.

En nuestra opinión el Senado y en general el Congreso podrían hacer un uso más orgánico de sus facultades en esta materia para lo cual la Biblioteca del Congreso o una Secretaría Técnica bicameral (común) que se cree al efecto podría:

- Recoger, compilar y uniformar las normas constitucionales y legales al efecto, junto con los criterios tantas veces analizados por el Tribunal Constitucional, de manera que esa normativa y doctrina, así compilada y ordenada (en que se publicitan y reafirman los criterios de análisis, en base a casos concretos para estos fines), debiera servir como una suerte de manual que debiera estar disponible en todas las comisiones, para sus secretarios y presidentes, y ser objeto de consulta obligatoria en las mismas cuando se presenten dudas en casos tanto evidentes como más complejos. La secretaria Técnica o la Biblioteca, en su caso, debieran ser consultadas e informar la admisibilidad de las mociones parlamentarias (además de otras materias que pueden asignársele, como por ejemplo técnicas de redacción legislativa, advertir cuando haya posibilidad de refundir proyectos de ley etc.) Los Presidentes de Comisiones y de la Corporación, cuando corresponda, conociendo este manual, debieran fundar sus decisiones sobre admisibilidad, ideas matrices del proyecto u otras que su función les requiera.

- Cumplir una función revisora previa al despacho del proyecto de ley del Congreso al Ejecutivo, informando fundadamente su opinión respecto de las cuestiones antes mencionadas, como antecedente.

### **Cuestiones relativas a la Administración de la Corporación.**

En materia de ética y transparencia, actualmente tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como del Senado establecen, en calidad de comisión permanente, la Comisión de Ética y Transparencia de cada Cámara, señalando quiénes han de integrarla, las materias objeto de sus competencias y los procedimientos y sanciones que deben seguirse y aplicarse al efecto.

Mi opinión es que los hombres y mujeres somos malos jueces de nuestro comportamiento. Por ello y cuando ello sea procedente debiéramos encargar a terceros el juicio sobre actuaciones de carácter administrativo que no forman parte de la esencia de nuestra labor pero que pueden empañarla por falta de transparencia.

En materia de la gestión presupuestaria de la Corporación ocurre otro tanto. Más allá de la polémica generada hace ya un tiempo respecto de los gastos en materia de asesoría parlamentaria y el buen y eficiente uso de los recursos públicos en el parlamento en general, la institucionalidad vigente tampoco responde adecuadamente a los estándares internacionales (ni nacionales de los últimos años respecto de otras instituciones en Chile).

Así, creemos que debiesen replantearse y rediseñarse las actuales instancias existentes para el control de estos asuntos.

Las Comisiones de Ética y Transparencia debieran poder integrarse por personas que, teniendo conocimientos relevantes acerca de las materias a tratar, no sean parlamentarios en ejercicios de manera de no reducir la opinión sobre la ética en el comportamiento de un Senador a una cuestión de mayorías políticas. Puede pensarse no sólo en ex parlamentarios sino también en ex jueces, ex contralores, ex integrantes del Consejo de Transparencia, etc. Lo mismo podría ocurrir en el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

El Comité de Auditoría Parlamentaria actual debiese cumplir un rol muy relevante en términos de velar por el buen funcionamiento de los sistemas de integridad del Congreso Nacional y del buen uso de los recursos en el Congreso. Para ello es necesario incrementar y mejorar la calidad de las auditorías externas. En la actualidad el Informe de Auditoría Externa de empresas de prestigio y clase mundial es un estándar en el sector privado y las instituciones relevantes de la sociedad chilena de modo que el Senado debiera estar a esa altura. La Corporación, con la ayuda de auditores externos debiera apoyar y asesorar con las obligaciones de las declaraciones de patrimonio e intereses y de lobby, debiendo asimismo contar con un plan de difusión de las cuestiones de integridad más relevantes, advirtiendo también sobre los riesgos y sanciones en caso de infringir la normativa.

Sería conveniente también establecer sistemas electrónicos de denuncias anónimas con los debidos resguardos para los denunciantes. Realizar capacitaciones periódicas a funcionarios y parlamentarios en materias de probidad. Confeccionar guías sobre comportamientos en materias que resguarden la integridad de todo el personal, que eviten abusos, incluyendo por de pronto la conducta esperada dentro y fuera del hemiciclo. Asimismo, deberán tener referencias claras sobre el deber de abstención, y sería razonable que los presidentes de las

salas y de las comisiones recuerden a los parlamentarios de esta obligación antes de cada votación; las normas y bajadas prácticas y concretas sobre la conducta esperada en materias de contratación de asesorías parlamentarias, etc.

Por último, creemos que la anunciada creación de una Oficina de Presupuestos en el Congreso es una oportunidad para que los procesos de selección de su personal contemplen los más altos estándares de transparencia y calidad.