

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Walker (don Patricio), Girardi y Zaldívar, que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objetivo de promover la participación ciudadana en el proceso legislativo.

La Función Legislativa es, sin lugar a dudas, la más relevante del Congreso Nacional. En el cumplimiento de esta función, se generan las propuestas y la discusión que contribuyen a enriquecer el contenido de la iniciativa de ley original y dan cuenta de la manifestación de voluntad de los parlamentarios en el ejercicio de su labor legislativa, como representantes de los intereses de sus electores.

Sin perjuicio de lo importante que es este proceso, mirado desde la perspectiva interna del quehacer legislativo, existe la expectativa razonable de la ciudadanía de ser escuchada durante la etapa de discusión de las iniciativas de ley. Así, resulta evidente pensar que una buena ley no es solo aquella que evalúa de manera objetiva sus implicancias jurídicas y técnicas, sino también aquella que considera su impacto real en la comunidad, para lo cual un elemento trascendente lo constituye el escuchar a la ciudadanía a lo largo del debate legislativo.

Las normas que actualmente regulan el proceso de formación de la ley se encuentran contenidas en la Constitución Política (CP), en la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN) y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado (RC y RS). De su revisión se desprende una muy escasa regulación en materia de participación ciudadana dentro del proceso legislativo. En el caso de la CP no existe mención alguna a la participación ciudadana. En lo que respecta a la LOCCN las normas son aún más escuetas, por cuanto en el artículo 5A se consagra que las sesiones de comisiones se realizarán sin audiencia de público salvo acuerdo en contrario. En la misma línea, el artículo 22 considera la participación en el proceso legislativo de ciertos intervinientes, pero su calidad se encuentra circunscrita a determinadas autoridades, funcionarios y especialistas. Asimismo se establece que pueden oír a las instituciones y personas que estime conveniente.

Los reglamentos de cada Cámara dan cuenta que cada corporación posee normas distintas. El Senado, regula la materia de manera similar a la LOCCN (artículo 38 RS). En cambio, la Cámara de Diputados en el artículo 213 de su Reglamento, establece el deber de las comisiones de escuchar a instituciones o entidades que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto en trámite. Probablemente esta última norma es la única que, en materia de procedimiento legislativo, consagra algún grado de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley.

Ante este panorama normativo, el Congreso ha buscado generar ciertas alternativas desformalizadas de participación ciudadana en el quehacer legislativo, como lo son senador virtual, audiencias de parlamentarios en Cámara y Senado, bajo de regulación

de la Ley de Lobby, jornadas temáticas, evaluación ciudadana de la ley y los sitios web de la Cámara, el Senado y la Biblioteca, entre otras instancias.

En lo que respecta propiamente al proceso de formación de la ley, la sociedad civil en la práctica, tiene participación en las comisiones legislativas, pero al no existir una regulación sobre la materia, esta queda entregada a las definiciones de cada comisión. A este respecto el PNUD¹ ha señalado que "la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo es de carácter esporádico y focalizada en entregar una opinión concreta, en cuanto la frecuencia en la cual asisten y exponen en muchos casos no pasa de una vez en los dos años estudiados². El grupo de los "Expertos" constituye, de cierta manera, una excepción. Sin embargo, al interior de los grupos de la sociedad civil existen diferencias importantes según los distintos tipos de instituciones y organizaciones". Esto último hace más que generar una sensación de que en lo concreto, los ciudadanos tienen pocas oportunidades de ser escuchados en materias que afectan su diario vivir.

Todo lo anterior no se condice con la creciente necesidad de dar paso a una verdadera democracia participativa, aspiración actual en la que los ciudadanos tienen una influencia más trascendente en la toma de decisiones de carácter político, siendo probablemente, una de sus principales manifestaciones, la ley.

Frente a este panorama, el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, en su Informe Final³, plantea como una de sus propuestas el "fortalecer la participación ciudadana en el trabajo de comisiones", facilitando mecanismos que permitan a los interesados emitir opiniones y así que las comisiones tengan en cuenta distintos puntos de vistas existentes sobre una misma temática. En la misma línea, en sus Recomendaciones⁴ el PNUD propone "institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo", a fin de fortalecer la participación de la ciudadanía, lo que permitirá "ajustar las expectativas de las distintas partes respecto de los objetivos y resultados de los mecanismos de participación".

Por lo anterior, es que el presente proyecto de ley tiene por objeto dar reconocimiento a la participación ciudadana en el proceso legislativo, particularmente en la etapa de discusión en comisiones, por ser esta la etapa de formación de la ley más trascendental en cuanto a la delimitación del contenido de la norma en tramitación.

Proyecto de Ley

¹ Informe PNUD "La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso legislativo chileno", mayo 2017.

² Años 2013 y 2014.

³ Informe Final, Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, Congreso Nacional, año 2015, pag.56.

⁴ Informe PNUD "La Participación de la Sociedad Civil en el Proceso legislativo chileno", Mayo 2017, pag.96

ARTÍCULO UNICO: Agrégase el siguiente inciso segundo al artículo 22 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional:

Además, las comisiones legislativas deberán recibir, a los menos, a dos representantes de la sociedad civil que den a conocer puntos de vista acerca del contenido de la norma que se encuentra en tramitación. La regulación de este procedimiento de audiencias ciudadana quedará entregada a los respectivos reglamentos.