

# ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE (1990-2010)

## *The Chilean Chamber of Deputies 1990-2010, an Informative Account of its Legislative Function*

Hernán Ampuero Villagrán<sup>1</sup>  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile  
hampuerov@gmail.com

Vol. XI, n° 19, 2013, 37-52  
Fecha de recepción: 2 de enero de 2013  
Fecha de aceptación: 2 de junio de 2013  
Versión final: 5 de diciembre de 2013

RESUMEN. El propósito de este artículo es revisar parte de los datos disponibles sobre la función legislativa de la Cámara de Diputados en el período 1990-2010, con el fin de evaluar si los diputados contaron con los recursos necesarios que pudieran asegurar la calidad de las leyes. A pesar de que la función legislativa no puede ser entendida cabalmente sin referencia al sistema Político, en esta ocasión se ha limitado el objetivo al examen de la información y asesoría al alcance de los diputados, así como a los aspectos organizacionales y administrativos que la citada función requiere. El resultado ha sido que,

---

<sup>1</sup> Sociólogo; B.A. en Gobierno, máster en Sociología (Essex); periodista, editor, BBC (Londres, 1982-1990); jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 1991-2009; residente en visita para investigación, Instituto para el Estudio de las Américas, Universidad de Londres, 2004; profesor adjunto en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

contrariamente a lo que se opina públicamente, parecería que los diputados cuentan con recursos suficientes para proponer sus propios proyectos de ley, pero carecen de la información y asesoría necesarias cuando se trata de evaluar los proyectos del gobierno. En un sistema presidencial como el chileno, resolver esto último fortalecería la función política de la Cámara de Diputados.

*Palabras clave:* Cámara de Diputados, función legislativa, información y asesoría legislativa, administración legislativa

ABSTRACT. The aim of this article is to review some of the available data on the law-making function of the Chilean Chamber of Deputies in the period 1990-2010, in order to assess whether MPs had enough resources at their disposal to ensure the quality of laws. Although the legislative function cannot be fully understood without reference to the political system of which it is part, on this occasion the scope has been limited to such resources as advice and information available to MPs and the organizational and administrative support which is needed. The result is that contrary to public opinion, MPs seem to manage sufficient resources to draft and propose their own bills, but lack such information and advice when it comes to evaluating government legislation. Given the existing presidential system, overcoming this weakness would strengthen the political function of the Chamber of Deputies.

*Key words:* Chamber of Deputies, legislative function, legislative information and advice, legislative administration

*El árbol de las leyes ha de podarse continuamente.*

*Anatole France*

El propósito limitado de este artículo es revisar los antecedentes de la función legislativa de la Cámara de Diputados en el período 1990-2010, con el objeto de indagar si los recursos de los que dispusieron los diputados, en los decenios citados, fueron suficientes para garantizar la calidad de la legislación. Es preciso aclarar que el fin perseguido no es la evaluación *ex post* de las leyes tramitadas en dicho período, es decir, si resultaron ser eficientes y eficaces en el cumplimiento de los propósitos que las originaron<sup>2</sup>, ni lo es tampoco investigar las circunstancias y decisiones políticas que impulsaron las propuestas de ley y fijaron sus contenidos. Sin embargo, durante dicha revisión surgieron —como se verá—, datos que nos remitían a tópicos subsidiarios, como los efectos del régimen político, del sistema electoral y el de los partidos en la conducta legislativa, temas que ya han sido examinados principalmente con el propósito de evaluar los efectos del

<sup>2</sup> Para una descripción de las etapas *ex ante* y *ex post* en la evaluación de una ley, ver de Oelckers C., Osvaldo y Bronfman V., Alan, editores, *La evaluación de las leyes*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 2002.

presidencialismo en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso chilenos<sup>3</sup>; no obstante, dado el propósito acotado de este artículo dichos tópicos, a pesar de su interés, han debido ser postergados. Finalmente, fue posible constatar ciertas dificultades para obtener y procesar antecedentes, cifras y datos, obstáculos que se mencionan en una nota que precede a la bibliografía.

## Preeminencia legislativa del Ejecutivo

La restringida iniciativa legislativa del Congreso chileno ha sido examinada en numerosas ocasiones. Limitada por las facultades colegisladoras del Presidente de la República, quien hace propia la iniciativa de ley en importantes materias (mensajes)<sup>4</sup>, el predominio del Ejecutivo aumenta con la posibilidad, a través de las urgencias, de imponer plazos en la tramitación de los proyectos de ley, alterando así las eventuales preferencias de senadores y diputados para tramitar sus propias propuestas legislativas (mociones)<sup>5</sup>. A pesar de que durante el período en estudio el Ejecutivo solicitó la urgencia en la tramitación de solo 719 de los 1.644 mensajes que terminaron en ley (43,7%), y que 67 de las 315 mociones exitosas de diputados fueron favorecidas por ella (21,31%), no pueden desecharse sus efectos, ya que los requerimientos de urgencia suelen retirarse y reformularse numerosas veces respecto de un mismo proyecto o de varios a la vez, generalmente variando los plazos, lo que afecta el orden de las tablas de sala y comisiones, y las preferencias parlamentarias para tratar otros proyectos<sup>6</sup>. Vale la pena mencionar la inexistencia de una sanción constitucional para un Congreso remiso, sobre el cual sí podría recaer un castigo político como consecuencia del incumplimiento de dichos plazos.

<sup>3</sup> Ver, de Visconti, Giancarlo, Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n° 1, 2011, Santiago, Chile, págs. 91-115; de Toro, Sergio, Acevedo, Carolina y Matamala, Kimberling, Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, vol. 1, n° 1, Belo Horizonte, 2010, pp. 102-110; de Toro, Sergio, Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 1, 2007, pp. 23-41; Aninat, Cristóbal, Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Política*, Universidad de Chile, vol. 47, 2006, pp. 127-148; y, finalmente, Obrador, Castro y Pérez, Alfonso, *Parlamento y acción legislativa. Modelo de análisis. El caso chileno 1990-2010*. Santiago: Andros Impresores, 2011. Para una evaluación general de la labor legislativa del Congreso en el período 1990-2006, ver de Fabiola Berríos y Ricardo Gamboa El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus facultades legislativa y fiscalizadora (1990-2006). *Política*, Revista de Ciencia Política, Universidad de Chile, 2006, pp. 100-125.

<sup>4</sup> Artículo 65 de la Constitución Política de la República, en adelante CPR.

<sup>5</sup> Artículos 74 de la CPR y 26 de la Ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional. Las urgencias pueden calificarse como “simple”, “suma” y de “discusión inmediata”, con plazos de 30, 15 y 6 días, respectivamente, para el despacho de un proyecto de ley.

<sup>6</sup> En el caso de la tramitación de la Ley N° 20.447, por ejemplo, que modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, el Ejecutivo hizo presente y retiró la urgencia, suma y simple, en 73 ocasiones, 62 de ellas durante el trámite en la Comisión Mixta.

La complejidad de las leyes, en particular cuando estas expresan políticas públicas, contribuiría también a fortalecer el predominio del Ejecutivo en su papel colegislador, al hacer uso de la disponibilidad de los datos, información y conocimientos que posee y de los que carecería el Congreso. De este modo es particularmente notorio, como veremos más adelante, que 81,4% de los mensajes del Ejecutivo se haya iniciado en la Cámara de Diputados, lo que hace que este déficit de recursos se manifieste con especial relevancia en este primer trámite constitucional. No existen antecedentes que puedan avalar esta opción durante el período en referencia: una posible explicación, en particular tratándose de mensajes controvertidos, sería la intención de instalar con anticipación un tema en la opinión pública, o la necesidad de sondear las opciones políticas y eventuales acuerdos en avance al posterior trámite en el Senado o, por último, la existencia de una mayoría parlamentaria favorable. No obstante, la pérdida de la mayoría que afectó a los partidos de gobierno en la Cámara de Diputados al término del último período legislativo en estudio (2006-2010), no cambió la situación descrita: del total de 1.706 mensajes presentados en estos 20 años, 340 (19,9%) se presentaron en dicho cuatrienio.

Finalmente, el desequilibrio Ejecutivo/Congreso en el período 1990-2010 se habría expresado, además, por el hecho de que se presentaron 4.614 mociones de senadores y diputados, de las cuales solo 483 (10,5%) lograron convertirse en leyes, mientras que las cifras se revirtieron si se consideran los 2.097 mensajes del Ejecutivo, de los cuales 1.644 (78,4%) concluyeron en leyes. El menguado éxito de las mociones se comparte entre las Cámaras, donde aquellas que concluyeron en ley alcanzaron a 315 (9,5%), de 3.314 presentadas en la Cámara de Diputados, y a 168 (12,9%), de las 1.300 propuestas en el Senado<sup>7</sup>.

## La Cámara de Diputados: origen mayoritario de las leyes

Sin perjuicio de que ciertas propuestas de ley únicamente pueden tener origen en una u otra Cámara<sup>8</sup>, es relevante destacar que de todas las mociones presentadas en el Congreso durante dos décadas, 3.314 tuvieron su origen en la Cámara de Diputados (71,8%) y 1.300 (28,2%) en el Senado; no existe aún un estudio que explique las cifras prolíficas de la Cámara de Diputados, así como el aumento significativo de mociones presentadas por diputados en el período 2006-2010, en el que iniciaron 1.612 proyectos de ley, en contraste con el promedio de los cuatro períodos legislativos anteriores que fue 416. Es también importante registrar —como se mencionaba anteriormente—, que de los 2.097 proyectos de ley

<sup>7</sup> Una comparación más adecuada debería considerar, además, las mociones y mensajes que son retirados, rechazados, archivados o declarados inconstitucionales o inadmisibles. En el caso de los mensajes estos alcanzan a 14,0% del total presentado, mientras que el porcentaje de las mociones originadas en la Cámara de Diputados que se encuentran en alguna de dichas situaciones llegaría, de acuerdo a datos de esta última, a 65,2%.

<sup>8</sup> Artículo 65, inciso segundo CPR.

del Ejecutivo presentados durante el período, 1.706 (81,4%) se iniciaron en la Cámara de Diputados y solo 391 (18,6%) tuvieron su origen en el Senado<sup>9</sup>.

Otro antecedente notorio es la finalidad de las mociones de los diputados: de los 3.314 proyectos presentados entre 1990 y 2010, solamente 315 (9,5%) se convirtieron en leyes y, de estas, 193 (61,2%) derogaron o enmendaron normas existentes, mientras que 61 (19,4%) establecieron feriados, autorizaron la erección de monumentos, otorgaron la nacionalidad por gracia, bautizaron edificios u otras materias semejantes, mientras que igual número, 61, se refirió a materias nuevas sobre las que no se habría legislado previamente. Vale la pena mencionar que, en el mismo período, de los 1.142 mensajes del Ejecutivo que se convirtieron en ley, 567 (49,6%) estaban destinados igualmente a enmendar la legislación vigente, lo que indicaría que alrededor de la mitad de la actividad colegislativa del Congreso y del Ejecutivo se habría ocupado en modernizar o actualizar normas ya existentes<sup>10</sup>.

## Potestad reglamentaria

Publicada una ley, ya sea por mandato de la misma o por su complejidad, esta puede requerir normas adicionales que permitan su ejecución, las que generalmente se manifiestan en reglamentos, expresiones estos últimos de la potestad reglamentaria del Presidente de la República<sup>11</sup>. En el período 1990-2010 se promulgaron 346 reglamentos de leyes, de los cuales solo 5 correspondieron a leyes de iniciativa parlamentaria, las que, en el hecho, constituían políticas públicas o se referían a materias de alto interés ciudadano<sup>12</sup>, todo lo cual podría ser indicativo de la mayor complejidad de las leyes, de las dificultades, por ello, de normar su ejecución y de la necesidad, al evaluar las leyes, de examinar también las normas que las implementan<sup>13</sup>. Cabe mencionar que no existen plazos para la promulgación de los reglamentos ni sanción alguna cuando, aun ordenados por las propias leyes, estos no se cumplen<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Las cifras incluyen 560 proyectos de acuerdo.

<sup>10</sup> En este caso, las cifras de mensajes excluyen los proyectos de acuerdo. La clasificación de las leyes publicadas se hizo en función de su título y no de un estudio detallado de su contenido.

<sup>11</sup> Artículo 32, n° 6°, CPR.

<sup>12</sup> Leyes sobre violencia intrafamiliar; donación de órganos; VHS virus y enfermedades catastróficas; matrimonio civil; anotación de vehículos robados en el registro de vehículos motorizados; y declaración jurada de bienes de autoridades que ejercen una función pública. Datos proporcionados por la Biblioteca del Congreso.

<sup>13</sup> En un seminario organizado por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados en 1996, Genaro Arriagada, entonces ministro secretario general de la Presidencia, al referirse a la complejidad de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, expresó: "Muchas veces uno se siente tentado a venir a discutir el reglamento con los que participaron en la redacción de la ley", por cuanto dicha complejidad "hace que el Ejecutivo quede en una situación de mucha liberalidad y responsabilidad". Ver, al efecto, seminario "La eficacia de la ley", Oficina de Informaciones, Cámara de Diputados, 18 de enero de 1996, p. 85.

<sup>14</sup> Ver dictamen N° 16.572, de la Contraloría General de la República, de 11 de julio de 1992.

## Iniciativa parlamentaria

Las mociones de diputados fueron, además, mayoritariamente una iniciativa colectiva: del total en el período en referencia 1.007 (30,4%) fueron suscritas con el máximo constitucional de 10 firmas, mientras que solo 447 (13,5%) correspondieron a una propuesta individual. No existe constancia de que el mayor número de firmas asegure una mejor suerte para un proyecto de ley; en el hecho, del total de 1.007 mociones suscritas por el máximo número de diputados, más de un tercio, 340 (33,8%), fue archivado<sup>15</sup>. Es relevante considerar, no obstante, que del total de mociones que terminaron en leyes, el que hubieran sido suscritas conjuntamente por diputados de las dos coaliciones podría haber influido en su éxito: 176 de 315 (56,7%) contaron con firmas de diputados de los dos grandes bloques políticos; 74 (23,9%) correspondieron a mociones suscritas por diputados de la Concertación y 60 (19,4%) a diputados de la Alianza. Aunque para evaluar la real implicancia de un apoyo transversal, habría que analizar qué tipo de leyes lo aprovecharon<sup>16</sup>.

Si bien es cierto que la iniciativa legislativa del Congreso está severamente restringida, la Constitución Política aún le concedería un amplio margen para ejercerla<sup>17</sup>, situación que estaría avalada por el significativo número de proyectos de ley presentados por diputados durante los dos decenios en estudio: 3.314. Vale la pena mencionar que los datos contradicen la hipótesis de que el número de mociones se incrementaría hacia el término de cada uno de los cinco períodos legislativos en estudio, como resultado del presunto interés de los diputados por demostrar una mayor actividad legislativa para apoyar su reelección. En efecto, así lo demostraría el porcentaje de nuevas mociones en el último de los cuatro años de los respectivos períodos: 10,1%; 13,6%; 28,5%; 23,3%; y 12,7%.

Cabe hacer notar, finalmente, otro hecho importante: de los 3.314 proyectos de ley presentados por diputados en 20 años, 1.661, más de la mitad (50,1%) terminó siendo archivado.

## Calidad de las mociones

Es necesario examinar la razón por la que más de la mitad de las mociones terminaron en el archivo, ya sea para desmitificar el número de proyectos de ley como índice preferido por la prensa para evaluar la actividad parlamentaria, con el fin

<sup>15</sup> Datos hasta el 13 de septiembre de 2009 entregados por el Departamento de Informática de la Cámara de Diputados. Con fecha 23 de marzo de 2011 y 10 de julio de 2012 se presentaron dos mociones (Boletines 7554 y 8427) para aumentar el número máximo permitido de diputados y senadores que pueden suscribir mociones; el 14 de noviembre de 2012 (Sesión 99ª), la Cámara, en primer trámite constitucional, rechazó el último de ellos.

<sup>16</sup> Durante la elaboración de este dato no se encontró información correspondiente a 5 mociones de las 315 que se convirtieron en leyes.

<sup>17</sup> El artículo 61 de la CPR establece las materias propias de una ley; en su número 20, luego de un largo inventario, agrega: "Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico".

de cotejar los argumentos que apuntan a la ineficacia del Congreso por no lograr convertirlas en leyes o, en el caso que nos interesa, con el propósito de revisar si el alto número de archivos obedecería o no a la insuficiencia de recursos y a su efecto en la calidad de las mociones.

A partir de 1998, una enmienda al reglamento de la Cámara ordenó archivar aquellos proyectos respecto de los cuales las comisiones no se hubieren pronunciado en un plazo de dos años, modificación que hizo que no fuera necesario expresar otro motivo para archivarlos que la condición citada<sup>18</sup>. Sin embargo, un breve examen de mociones archivadas sugiere, cuando se expresan los motivos, que la decisión podría obedecer a que fueron incorporadas a otros proyectos en trámite y, de hecho, de las 315 mociones de diputados que concluyeron exitosamente en leyes, 53 (16,8%) se refundieron con mociones que estaban en actual tramitación; o que las mociones archivadas fueron acogidas en un proyecto del Ejecutivo<sup>19</sup>, u ocasionalmente porque ya se había legislado sobre la materia o contradecían leyes vigentes. No existe, respecto de estos últimos obstáculos, una instancia administrativa que los anticipe antes de que las mociones sean acogidas a tramitación. Podría haber, además, otras razones: existen mociones “programáticas”<sup>20</sup>, es decir aquellas que, con difícil pronóstico político, se presentan no con el fin inmediato de convertirlas en leyes, sino para manifestar la voluntad de que en algún momento lo sean, como es el caso de las reformas constitucionales<sup>21</sup>, y las hay también “oportunistas”, es decir, aquellas que intentan publicitar la intención de resolver problemas coyunturales, generalmente de gran impacto mediático, pero cuyo interés se agota ante un largo trámite parlamentario. No existen estudios que indaguen sobre el efecto de una iniciativa legislativa apresurada —guiada por la coyuntura y los medios—, en el archivo de una moción inconsulta o en la aprobación de una ley defectuosa, o su incidencia en la notoria cantidad de mociones que

---

<sup>18</sup> Ver el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de la Cámara, aprobado en la Sesión 29ª, de 21 de enero de 1998. Los acuerdos reglamentarios de 2009, aprobados en Sesión 30ª, de 14 de mayo de 2009, dispusieron que dicha propuesta de archivo, para ser efectiva, debería ser aprobada por los tres quintos de los diputados, aumentando así el quórum para proceder al archivo de proyectos de ley. Un ejemplo típico de solicitud de archivo es la de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, de fecha 4 de junio de 2009, que propuso el archivo de 56 proyectos de reforma constitucional y de 182 mociones (Sesión 37ª, de 9 de septiembre de 2009).

<sup>19</sup> Desde el 29 de abril de 2006 (Ley N° 20.105), la publicación de las leyes ha incluido los nombres de los diputados o senadores que las originaron, sin que exista, según la Oficina de Informaciones del Senado, un acuerdo expreso en tal sentido entre el Congreso y el Ejecutivo. Un proyecto de ley (Boletín 5941-07), de origen en la Cámara de Diputados y actualmente en el Senado, que intenta reivindicar la iniciativa parlamentaria, propone una enmienda constitucional para hacer obligatorio el consignar, cuando se publiquen, la autoría de las leyes originadas en mociones.

<sup>20</sup> El exdiputado Álvaro Escobar, quien en el período 2006-2010 suscribió 248 mociones (16% del total de mociones del período, 51 de ellas archivadas), explicó en el programa *Mentiras verdaderas*, de La Red TV, de 24 de noviembre de 2010, que ellas expresaban el programa de la candidatura presidencial de Marco Enríquez-Ominami, a la que él adhería.

<sup>21</sup> En los 20 años desde 1990, hubo 138 mociones de diputados para modificar la Constitución Política, de las cuales 53 han sido archivadas, convirtiéndose en ley solo 2, 2 fueron rechazadas, mientras que 81 están en estado de tramitación.

no fueron admitidas a tramitación, siendo declaradas inadmisibles, 190 de ellas en el período 2002-2010; si en el período 1990-2001, del que no se tienen registros, se hubiera calificado un número similar de mociones inadmisibles, el total del período en estudio podría llegar a más de 500, es decir, alrededor de 18,0% del total de mociones que sí fueron acogidas a tramitación. Si a las mociones que fueron acogidas a tramitación, pero que se archivaron, se sumaran aquellas que no lo fueron por ser inadmisibles, un total de 2.161 propuestas de ley (65,2%) habrían fracasado en alcanzar su objetivo<sup>22</sup>.

Sea exitosa, esté en trámite, sea archivada o se le declare inadmisible, una propuesta de ley requiere, no obstante, recursos administrativos eficientes y, sobre todo, de ingentes recursos de información y conocimientos, ya sea propios del parlamentario e institucionales, y en particular de una técnica legislativa rigurosa que garantice los requisitos formales mínimos que contribuyan a dicho éxito.

### ¿Políticos profesionales, legisladores aficionados?

Hace más de 10 años un analista expresó que en el Congreso chileno había políticos profesionales y legisladores aficionados<sup>23</sup>, aludiendo con ello al déficit de información y conocimiento experto que le perjudicaría —en comparación con los recursos del Ejecutivo—, situación que afectaría a las asambleas legislativas en diversos sistemas políticos<sup>24</sup>. Si bien es cierto que este es un diagnóstico generalizado, es preciso indagar cuánta información, conocimiento y asesoría requeriría la función legislativa para concluir, luego de ello, cuáles medidas podrían revertirlo o al menos disminuirlo, búsqueda que en el Congreso chileno ha significado, en ausencia de tal evaluación, un aumento importante de los recursos disponibles en los últimos años. En efecto, a la contribución de los organismos de investigación ligados a los partidos políticos deben agregarse, en el caso de la Cámara de Diputados, las asignaciones individuales y para los comités parlamentarios destinadas

<sup>22</sup> Para la declaración de inadmisibilidad ver el artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Información proporcionada por la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados en 21 de noviembre de 2012. Las mociones declaradas inadmisibles no inician el trámite legislativo. En las cifras proporcionadas por el sitio web del Senado figuran, además, 17 mociones de diputados retiradas por sus autores y 57 rechazadas. Las cifras de mociones inadmisibles e inconstitucionales de la misma fuente no coinciden con las proporcionadas por la Cámara de Diputados.

<sup>23</sup> Ver de Patricio Navia Políticos profesionales, legisladores aficionados. Revista *Capital*, Santiago, 2 de noviembre de 2001, en línea en <http://files.nyu.edu/pdn200/public/capital/cp20011102.htm>.

<sup>24</sup> Ver, al efecto, la Introducción a *Knowledge and power. The essential connection between research and the work of legislature*, de William H. Robinson, especialista en políticas públicas del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, publicado por el Centro Europeo para la Investigación y Documentación Parlamentaria (OCPRD), Bélgica, septiembre 2002, pp. 5-7.

asesorías externas<sup>25</sup>; la asignación para contratación de personal<sup>26</sup>; la colaboración institucional que presta el personal de las Cámaras y el de expertos y especialistas de la Biblioteca del Congreso Nacional<sup>27</sup>, además de la posibilidad, en virtud de la ley orgánica del Congreso, de requerir información a los organismos del Estado, de invitar a ministros y citar a funcionarios públicos para que comparezcan a las sesiones de comisiones —con la obligatoriedad de asistir de estos últimos—<sup>28</sup> y, finalmente, las audiencias públicas que, en conformidad con el artículo 211 del reglamento de la Cámara, permiten a organizaciones ciudadanas y a particulares comparecer ante ellas<sup>29</sup>. No obstante lo dicho y los antecedentes que siguen, es posible afirmar que la necesidad de información y asesoría legislativa resultará siempre insatisfecha cuando los plazos, las urgencias y las circunstancias políticas exigen adoptar decisiones con la información y los antecedentes limitados con los que en un momento se cuenta<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> La asignación para contratar asesorías externas, restringido solo a personas jurídicas, se aprobó por la Comisión de Régimen Interior Administración y Reglamento de la Cámara, el 8 de enero de 1997, bajo la presidencia del diputado Gutenberg Martínez; en ese entonces la asignación ascendía a alrededor de \$ 2.500.000 anuales para cada diputado, fondos que aumentaron recientemente a \$ 2.056.000 mensuales; similar asignación corresponde a los comités parlamentarios.

<sup>26</sup> Los diputados cuentan con fondos para contratar personal para la atención de sus oficinas en la sede del Congreso y en los respectivos distritos. A octubre de 2012, los diputados contaban con un total de 994 personas contratadas, de las cuales 183 (18,4%) figuraban como asesores propiamente tales (abogados, asistentes sociales, periodistas, asesores de imagen o sin especificar). Datos obtenidos en 10 de octubre de 2012, en línea [www.camara.cl](http://www.camara.cl), transparencia activa, transferencia de fondos, personal de apoyo. No existen datos correspondientes al período en estudio.

<sup>27</sup> A partir de 2006, la Biblioteca amplió considerablemente la capacidad de asesoría a parlamentarios y comisiones del Congreso, sobre la base del programa “Fortalecimiento de las tareas de apoyo a la función parlamentaria”, financiado por un préstamo del gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, y cuyo gasto se ha seguido considerando en su presupuesto anual. En el informe de gestión correspondiente a 2007, se da a conocer que ese año la dotación de investigadores destinados a asesorías parlamentarias había aumentado en 112% respecto del año anterior. Ver BCN, *Informe de gestión 2007*, p. 10, en línea en [transparencia.bcn.cl/publicaciones/informe-anual/index\\_htms](http://transparencia.bcn.cl/publicaciones/informe-anual/index_htms).

<sup>28</sup> Artículos 9, 9ª y 10 de la Ley 18.918.

<sup>29</sup> Desde 2008, las estadísticas de la Cámara de Diputados incluyen el número de veces que ministros y otros invitados asisten a las comisiones: en 2008, 2.216 y 1.158; en 2009, 2.351 y 1.723, y en 2010, 1.697 y 1.398, respectivamente; en línea en [www.camara.cl/camara/camara\\_estadísticas.aspx](http://www.camara.cl/camara/camara_estadísticas.aspx).

<sup>30</sup> Nigel Lawson, exdiputado conservador por largos años y ministro de Finanzas inglés, expresó en una ocasión que la característica principal que debía tener un ministro —o un político, agregamos— es la capacidad para tomar decisiones con información incompleta... “es imposible”, añadió, “adoptar siempre las decisiones correctas, pero lo desastroso es cuando se es incapaz de tomarlas”, ver *Budgetary in good times and bad. Oxford Today*, vol. 22, n° 1, Michaelmas 2009, pp. 32-33, traducción del autor.

## Recursos de la iniciativa parlamentaria

En el caso de las mociones ha existido, desde inicios de la década de 1990, una creciente demanda de asesoría personalizada<sup>31</sup>, lo que se confirmaría con las cifras de los servicios de asesoría de la Biblioteca del Congreso<sup>32</sup> y por el hecho de que, en 2011, las asesorías externas de los diputados se ampliaron, y con ello también el presupuesto, para incluir contratos con personas naturales. Es indicativa la conclusión a la que llegan algunos autores, al señalar la declinación de la importancia de los *think tanks* en los últimos años —cuya colaboración se dirigía principalmente a los partidos y comités o bancadas—, reforzándose, en cambio, las capacidades internas del Congreso<sup>33</sup> y la oferta de servicios personalizados.

Si, como hemos visto, se cuenta con importantes recursos para proponer y fundamentar mociones, ¿qué otras instancias permitirían asistir técnicamente al éxito de ellas? Un recurso, si el diputado lo solicita, es la orientación institucional previa: es difícil que a las consultas a las secretarías de las Cámaras o a la asesoría de la Biblioteca del Congreso se les escape un proyecto inconstitucional o inadmisibles, situación que podría ocurrir por desconocimiento o error de la asesoría política adscrita a los diputados. Cuando esto último sucede, es la Oficina de Partes la que debe comunicar a las autoridades de la Cámara la presunta inconstitucionalidad o inadmisibilidad que afectaría a una moción recibida. Sin embargo, la citada oficina no tiene como misión averiguar si ya existen leyes sobre la misma materia; si, habiéndolas, las complementa o contradice, o si el asunto a que se refiere la moción lo comparte con otro proyecto de ley, en la misma Cámara o en el Senado, asunto que, reglamentariamente, correspondería a las secretarías de las comisiones, pero una vez que ya se ha admitido a tramitación el proyecto<sup>34</sup>. La redacción apropiada de las mociones finalmente se entrega a la habilidad de

<sup>31</sup> Ver de Matías Cociña y Sergio Toro “Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena”, en “Dime a quien escuchas... *think tanks* y partidos políticos en América Latina”, pág. 115, Enrique Mendizaval y Kristen Sample editores, IDEA, ODI, 2009, oportunidad en la que los primeros expresan y confirman, con el aval de una entrevista al exsenador Jaime Gazmuri, que los parlamentarios buscan asesoría individual al privilegiar la relevancia personal en sus actividades.

<sup>32</sup> Los informes de gestión de la Biblioteca del Congreso no publican cifras continuas, anuales y específicas que hubieran permitido establecer comparaciones; sin embargo, el 2006 la asesoría personal a diputados y senadores llegó, respectivamente, a 54,9% y 22,4% de los servicios prestados —un alza conjunta de 48,6% respecto de las cifras del año anterior—, mientras que el mismo servicio a las comisiones y bancadas de ambas cámaras alcanzó al 18,6%, con una reducción del 12,3% en comparación con el año precedente. Las cifras del informe correspondiente al 2011 confirman esta tendencia: dicho año, la Biblioteca del Congreso proporcionó a la Cámara un total de 1.219 servicios de “análisis”, de los cuales 931 (76,4%) respondieron a solicitudes de diputados, el resto, 288 (23,6%), lo fueron a requerimientos de comités parlamentarios y funcionarios. Ver los informes de gestión citados en línea en transparencia.bcn.cl/acerca/gestion-bcn.

<sup>33</sup> Ver de Matías Cociña y Sergio Toro: “Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena”, pág. 115, obra citada.

<sup>34</sup> El artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados ordena que el secretario de la comisión, o el abogado ayudante, redacte una minuta que consigne, entre otros antecedentes, las ideas fundamentales del proyecto en estudio “y su incidencia o efectos en la legislación vigente”.

los asesores políticos y a las Presidencias de la Cámara o de las comisiones, con la asistencia del personal de secretaría que las atiende<sup>35</sup>.

## Información y asesoría: Ejecutivo vs. Congreso

El examen de los mensajes del Ejecutivo presenta, por el contrario, un caso distinto: el Congreso ignora el proceso prelegislativo y únicamente contará con los antecedentes que se le presenten, que esté en condiciones de considerar necesarios para solicitarlos, y que pueda evaluar y confrontar con información propia<sup>36</sup>. Como lo mencionan algunos autores, esta orfandad de información no solo podría afectar a los parlamentarios de oposición, sino también a los de gobierno<sup>37</sup>.

Reconocida la superioridad del Ejecutivo en su papel colegislador, parecería también necesario concluir que dicha supremacía —en términos de información y asesoría—, sería difícil si no imposible de remontar por el Congreso. En efecto, los proyectos de ley del Ejecutivo frecuentemente implican una elaboración interministerial y multidisciplinaria de envergadura, en especial cuando las leyes son expresiones de las políticas públicas. Es necesario considerar, en consecuencia, que sería mucho más razonable y eficaz no intentar replicar los recursos de información y conocimiento del Ejecutivo, sino contar con los recursos y mecanismos necesarios para requerir aquellos que fueron insumos de los mensajes y verificarlos oportunamente durante el proceso legislativo<sup>38</sup>. Se ha aludido anteriormente a

---

<sup>35</sup> La redacción legislativa es una materia de interés en otros parlamentos y objeto de estudio en instituciones académicas foráneas. Ver, por ejemplo, “Guide pour l’élaboration des textes législatifs et regulations”, del Secretariat Général du Gouvernement, Paris, 2007, en línea en [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr); “Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión... dirigida a personas que contribuyen a la redacción de textos legislativos en las instituciones comunitarias”, en línea en [www.eur-lex.europa.eu/es/techleg/pdf/es.pdf](http://www.eur-lex.europa.eu/es/techleg/pdf/es.pdf). y “Drafting Guidance. Office of the Parliamentary Counsel”, Londres, 2010, en línea en [www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/opc-drafting-guidance.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/opc-drafting-guidance.pdf). Durante un tiempo las comisiones de la Cámara de Diputados fueron asistidas por personal de la Redacción de Sesiones para dicho efecto, pero dicha práctica fue efímera.

<sup>36</sup> Ver, de Luis Cordero, La cultura jurídica del legislador: la anemia legislativa del Parlamento. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Universidad Católica de Valparaíso, n° 20, 2002, oportunidad en la que afirma que los mensajes no requieren otro fundamento técnico que sus propias palabras y sin más respaldo que el informe financiero respectivo, “no existe, entonces —agrega— mecanismos de discusión y conocimiento pre-legislativo de las iniciativas, como tampoco se conocen con regularidad las evaluaciones económico-sociales que las leyes deben tener en la sociedad”, p. 504.

<sup>37</sup> Ver en Matías Cociña y Sergio Toro, obra citada, la situación que suele ocurrir entre los objetivos del gobierno, la posición de los *think tanks* y las necesidades de información y asesoría de los parlamentarios oficialistas, las que no siempre coinciden.

<sup>38</sup> Ver, de A. Lupia y M.D. MacCubbins: Who controls? Information and the structure of legislative decision-making. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XIX, n° 3, 1994. Según los autores, “mientras más se pueda verificar la información y antecedentes proporcionados, es más probable que el proveedor entregue información completa y fidedigna”, p. 368. William H. Robinson agrega que al establecer hechos y circunstancias fehacientes en un debate parlamentario sobre materias complejas, “se puede facilitar el consenso político al reducir los términos del debate a las diferencias valoricas, más que a los desacuerdos sobre los datos o la información. Es difícil llegar a

algunos de dichos mecanismos: los artículos 9, 9A y 10 de la Ley 19.818 Orgánica Constitucional del Congreso, que le permite requerir información a los organismos de la administración del Estado, invitar a los ministros y citar a funcionarios públicos para ilustrar sobre los proyectos en debate<sup>39</sup>; la Ley N° 19.875, que dio el carácter de permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos y que la autoriza para requerir antecedentes que le permitan el seguimiento de la ejecución presupuestaria<sup>40</sup>; el artículo 23 de la Ley N° 20.285, de presupuestos de 2008, que ordena el envío a la Biblioteca del Congreso de ciertos estudios e investigaciones contratados externamente por la administración del Estado y el envío al Congreso de la evaluación de programas que suelen concordarse durante la discusión de la Ley de Presupuestos.

La utilización de los recursos a que se ha hecho referencia —incluida la contribución de mecanismos administrativos eficientes—, no son suficientes, sin embargo, para asegurar la calidad de las leyes, ya que estas son básicamente la expresión de decisiones políticas, aun en proyectos aparentemente inocuos, como la concesión de nacionalidad o la erección de un monumento. Para enjuiciar el uso de los mencionados recursos, las razones y objetivos políticos de las leyes, así como el grado de éxito o fracaso de las mismas habría que recurrir a su evaluación *ex post*.

## La evaluación de las leyes

La evaluación de las leyes no es una propuesta novedosa, y en el hecho la experiencia internacional hace alusión a ella a principios del siglo XX. Tampoco es extraña en Chile, donde existen instancias en las que el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, por ejemplo, pueden representar sus opiniones respecto de la aplicación de las leyes, o cuando las propias normas exigen comprobar el grado de éxito de su cumplimiento<sup>41</sup>. El debate público sobre la necesidad de “reformar la reforma” que hace una década innovó en los procedimientos penales, confirma

---

consensos —agrega—, si las partes no pueden ponerse de acuerdo ni siquiera en estos últimos”, p. 9, obra citada, traducciones del autor.

<sup>39</sup> Hasta la promulgación de la Ley N° 20.447, que modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, las solicitudes de información a los organismos de la administración del Estado, en virtud del artículo 9° citado, debían ser obligatoriamente respondidas. Su incumplimiento era sancionado por la Contraloría General de la República. Una moción reciente (Boletín 7127-07), en segundo trámite constitucional en el Senado desde el 23 de marzo de 2011, intenta reponer dicha obligatoriedad.

<sup>40</sup> La Ley 19.875, de 28 de mayo de 2003, ordenó además que en un plazo de sesenta (60) días debía crearse una unidad de asesoría parlamentaria, servicio común para ambas cámaras, cuyo fin era el seguimiento de la ejecución presupuestaria. La unidad comenzó a funcionar como tal solo este año, bajo la conducción del Senado y con una contribución mínima de la Cámara de Diputados.

<sup>41</sup> Para un examen exhaustivo de las instancias de evaluación de la ley en Chile y de otras experiencias foráneas, ver de Álvaro Paúl Díaz y Sebastián Soto Velasco “Legislar con eficacia: la importancia de evaluar las leyes”, en *Revista Actualidad Jurídica*, Universidad del Desarrollo, n° 19, enero 2009, tomo II, pp. 585-614.

la urgencia de someter las leyes —así como los reglamentos que las acompañan—, a un examen *ex post* de sus pretendidos resultados, experiencia que podría ser útil, a la vez, para hacer más eficiente la etapa *ex ante* de la gestión legislativa y para contribuir, en lo que pudiera corresponder, al examen de la ejecución de las leyes. La reciente creación de un departamento de evaluación de las leyes en la Cámara de Diputados —iniciativa frustrada hace 10 años—, manifiesta, de este modo, una preocupación creciente por examinar su cumplimiento, así como para adoptar, con ese propósito, estándares internacionales destinados a fortalecer las asambleas legislativas y, con ello, a la democracia<sup>42</sup>.

## Conclusiones provisionales

La literatura reciente sobre la función legislativa señala que esta se encuentra determinada por las normas de distinto rango que la regulan y por las circunstancias y conductas políticas que la condicionan —factores excluidos en este artículo—, así como por la disponibilidad y gestión de los recursos de información y asesoría, y la organización y administración interna de la institución. La revisión de la actividad legislativa de la Cámara de Diputados en el período 1990-2009 entrega información importante respecto de estos últimos.

Asumiendo que la Cámara de Diputados ha contado con importantes recursos en términos de información y asesoría, sobre todo durante el último decenio en estudio, ello resultaría incongruente con el alto porcentaje de mociones fracasadas —65,2% del total—, si este revés respondiera solamente a la escasez de aquellos. Si se considera que las propuestas de ley son expresión de la voluntad política, la búsqueda de dicho fracaso debería hallarse, en consecuencia, no tanto en la carencia de medios como en los efectos de la supremacía de un “presidencialismo reforzado” y del sistema electoral y de partidos en la función legislativa y de representación<sup>43</sup>. Sin embargo, el examen de los comportamientos y hábitos parlamentarios, así como las consecuencias de las decisiones político-legislativas y su enjuiciamiento corresponderá, en último término, a los ciudadanos, tarea a la que podría contribuir la institucionalización de un sistema de evaluación de las leyes y la rendición de cuentas de la actividad parlamentaria, tópico, este último, que ha experimentado un importante desarrollo impulsado, en gran medida, por

---

<sup>42</sup> Ver, al efecto, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2012), “La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. En línea en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>.”

<sup>43</sup> Ver de Luis Cordero, La cultura jurídica del legislador: la anemia legislativa del Parlamento. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, n° 20, 2002, pp. 499-512; para una crítica más aguda a la conducta de los legisladores en el contexto español, que podría aplicarse al chileno, ver de Francisco Laporta, El deterioro de las leyes. *Claves de Razón Práctica*, Madrid, n° 142, mayo 2004, pp. 24-31.

la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública y por los bajos índices de confianza de la ciudadanía en el Congreso<sup>44</sup>.

Con el objeto de asegurar la calidad y la viabilidad de la legislación, algunos países como Alemania han adoptado un mecanismo que somete las propuestas, antes de admitirse a trámite, a ciertos parámetros (*checklist* o “lista de control”), los que, en esencia, reiteran aquellos sugeridos por la literatura para la evaluación *ex ante* de los proyectos de ley<sup>45</sup>. Si bien es cierto que la obligatoriedad de este requisito sería ilusorio —en Alemania es, en efecto, voluntario—, su aplicación opcional probablemente disminuiría el problema hecho público recientemente por el Presidente de la Cámara de Diputados, al apuntar al creciente número de mociones que se presenta “que no se mueve ni siquiera un centímetro en su tramitación, sin que a nadie le importe. Ni siquiera a sus autores”<sup>46</sup>.

Otro aspecto importante de los datos disponibles es el hecho que más de la mitad de la actividad legislativa estaría destinada a enmendar o modernizar normas vigentes<sup>47</sup>, situación que indicaría la relevancia de un sistema institucionalizado de evaluación de las leyes y, en particular, la importancia de la consulta y participación ciudadanas en dicha evaluación, especialmente cuando aquellas son expresión de políticas públicas. Un mecanismo que evolucionó desde la revisión y ordenamiento de las leyes hacia la inclusión de las consultas ciudadanas para evaluarlas es el de la Comisión de la Ley en el Reino Unido (Law Commission), organismo independiente del gobierno y del Parlamento, creado en 1965.

Con el objeto de ampliar la transparencia activa y facilitar a la ciudadanía el acceso a los antecedentes de la labor legislativa, las mociones deberían incluir, además de la exposición de sus motivos y fines, los informes y estudios que las apoyan, en particular si se ha recurrido a la asesoría institucional o externa, ambas financiadas con fondos públicos, así como acompañar posteriormente a las mociones en trámite, las minutas que deben complementar cada proyecto con el fin de dar a conocer la incidencia de la norma propuesta en la legislación vigente. Del mismo modo, los mensajes podrían acompañar los informes, estudios o asesorías externas que el Ejecutivo hubiere contratado para fundamentarlos, con el

<sup>44</sup> Los senadores Larráin Fernández, Escalona, Novoa y Zaldívar presentaron, el 16 de octubre de 2012 (Boletín 8624-07), una moción destinada a instaurar, como disposición constitucional, la obligación de las autoridades del Congreso y de sus miembros de rendir cuenta pública anual de sus actividades.

<sup>45</sup> Ver “OECD reviews of regulatory reforms. Regulatory reform in Germany. Government capacity to assure high quality legislation”, en línea en [www.oecd.org/germany/32407522.pdf](http://www.oecd.org/germany/32407522.pdf), así como el capítulo sobre la evaluación *ex ante* en “La evaluación de las leyes”, de Oelckers C., Osvaldo y Bronfman V., Alan, op. cit.

<sup>46</sup> El diputado Nicolás Monckeberg, al advertir sobre esta situación, propuso el archivo de mociones inactivas en un plazo de 90 días, agregando que se da a veces una especie de competencia en el ingreso de proyectos de ley de los diputados: “Se produce un concurso de quién presenta más proyectos. Entonces no importa tanto su calidad, sino el solo hecho de presentarlo”, *El Mercurio*, pág. C4, 31 de diciembre de 2012.

<sup>47</sup> En este caso, 49,6% del total de los mensajes y 61,2% del total de mociones de diputados en el período 1990-2010.

propósito de organizar en forma más eficaz los recursos de información y asesoría disponibles en el Congreso.

Finalmente, la discusión pública de las intenciones legislativas del Ejecutivo podrían someterse previamente al escrutinio ciudadano, como sucede por ejemplo, en el caso británico, con los llamados *white papers* y *green papers*, destinados a consultar la opinión ciudadana sobre las líneas generales de la legislación propuesta por el gobierno, para concretar luego los resultado en un proyecto de ley definitivo ante los Comunes<sup>48</sup>.

El fortalecimiento de la función legislativa del Congreso requeriría de enmiendas mayores al propio sistema político y, hasta el momento, de consensos improbables. Aquellas necesarias para resolver algunos de los escollos reseñados en este artículo precisarían de cambios menos dramáticos pero efectivos para mejorar la función y la gestión legislativas, y la imagen ciudadana del Congreso y de la Cámara.

## Nota sobre las fuentes utilizadas

La mayor parte de los datos utilizados y en los que no se cite expresamente la fuente, han sido obtenidos de la página web del Senado ([www.senado.cl](http://www.senado.cl), Tramitación de Proyectos, Consulta Avanzada) durante agosto de 2012. Cuando se utilice la misma fuente, pero en fecha diferente, en la referencia se indicará solamente la fecha que corresponda; la procedencia y fecha de otras fuentes se citan en cada caso. Tanto el Senado como la Biblioteca del Congreso Nacional cuentan con un procedimiento para responder las consultas de transparencia pasiva, del que la Cámara de Diputados carece hasta ahora. Los descriptores de búsqueda del Sistema de Información Legislativa (SIL) a través de la página web de la Cámara ([www.camara.cl](http://www.camara.cl), Proyectos de Ley y Leyes) son generalmente ineficaces, observándose omisiones y errores en los datos de las fichas de tramitación de las leyes, en particular aquellas de comienzos del período en estudio. Es posible constatar discrepancias en las cifras totales de algunos datos proporcionados por la Cámara y el Senado, si se cotejan, debido a lo antedicho, a que algunas mociones han pasado a figurar, desde su computación original, con un trámite distinto (por ejemplo, una moción “en trámite” a “archivada” o “promulgada”) o, en ocasiones, por figurar una ley más de una vez como publicada cuando ha sido el resultado de la fusión de dos o más mociones. Las diferencias, sin embargo, no son significativas, en particular cuando se expresan en porcentajes. Para una crítica al acceso a la información y datos disponibles en el Congreso Nacional, ver “Open Data: Luces para el Congreso Nacional”, documento de trabajo proporcionado por Ciudadano Inteligente, publicado previamente en la página web de la citada organización, el 24 de marzo de 2011.

---

<sup>48</sup> Para un examen detallado de la potestad legislativa en Chile, de su ejercicio por el Ejecutivo y en particular de esta propuesta, ver de Sierra, Lucas, La iniciativa en la potestad legislativa chilena. *En Foco*, Expansiva, en línea en [www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/28082003105827.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/28082003105827.pdf).

## Bibliografía

- Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Política*, Universidad de Chile, vol. 47.
- Berrios, F. y Gamboa, R. (2006). El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus facultades legislativa y fiscalizadora (1990-2006). *Política*, Universidad de Chile, vol. 47.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2006). *Constitución Política de la República de Chile*. En línea en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl) Consultado el 15 de diciembre de 2012.
- Cámara de Diputados (1996). Seminario “La eficacia de la ley”, 18 de enero, Oficina de Informaciones, versión taquigráfica.
- Cámara de Diputados (2012). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. En línea en [www.camara/media/docs/reglamento\\_octubre\\_2012.pdf](http://www.camara/media/docs/reglamento_octubre_2012.pdf) Consultado el 20 de octubre de 2012.
- Cordero, Luis (2002). La cultura jurídica del legislador: la anemia legislativa del Parlamento. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, Universidad Católica de Valparaíso, n° 20.
- Lupia, A. y MacCubbins, M. D. (1994). Who controls? Information and the structure of legislative decision-making. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XIX.
- Neunreither, K. (2003). *Elected legislators and their unelected assistants in the European Parliament*. University of Heidelberg, European Union Studies Association (EUSA), Eighth International Conference, Nashville, en línea en [aei.pitt.edu/7080/1/001504](http://aei.pitt.edu/7080/1/001504). PDF Consultado el 10 de noviembre de 2012.
- Obrador, Castro y Pérez, Alfonso (2011). *Parlamento y acción legislativa. Modelo de análisis. El caso chileno 1990-2010*. Santiago: Andros Impresores.
- Oelckers C., O. y Bronfman V., A. (eds.). (2002). *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. En línea en [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/50117135.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/50117135.pdf) Consultado el 15 de diciembre de 2012.
- Paúl Díaz, A. y Soto Velasco, S. (2009). Legislar con eficacia: la importancia de evaluar las leyes. *Revista Actualidad Jurídica*, Universidad del Desarrollo, n° 19, enero, tomo II.
- Robinson, W. H. y Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (2002). Knowledge and power. The essential connection between research and the work of legislature, publicado por el Centro Europeo para la Investigación y Documentación Parlamentaria, Bélgica, septiembre.
- Sierra, Lucas (2003). La iniciativa en la potestad legislativa chilena. *En Foco*, Expansiva, en línea en [www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/28082003105827.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/28082003105827.pdf) Consultado el 15 de diciembre de 2012.
- Toro, Sergio (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n° 1.
- Toro, S., Acevedo, C. y Matamala, K. (2010). Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Ibero-Americana de estudios legislativos*, vol. 1, n° 1, Belo Horizonte.
- Visconti, Giancarlo (2009). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n° 1, Santiago.