Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 190
AÑO LIX
JULIO - DICIEMBRE
1991

ISSN 0303-9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

EL CONTROL DE OPINION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO CHILENO

JOSE BIDART H.
Prof. de Derecho Público
Universidad de Concepción

1. ANTECEDENTES

El ágora y el foro antiguo ya no existen, de tal manera que en los Estados con democracias constitucionales las relaciones entre gobernantes y gobernados han tendido a impersonalizarse, incluso se han distanciado éstos por diversas causas, lo que ha originado que en diversas sociedades políticas se haya lesionado la confianza pública y la participación ciudadana.

Cabe advertir que el presente trabajo tiene por objeto, básicamente, efectuar un diagnóstico del tema en análisis, abordando también lineamientos generales de cómo debe ejercerse el control de opinión pública a propósito de las funciones del Estado. Sin embargo, no pretende tratar específica y detenidamente los diversos remedios o soluciones, cuestión que esperamos abordar en un futuro próximo. Además, hemos preferido el ámbito del sistema político dado que es un concepto más amplio, englobante de las diversas relaciones entre los ciudadanos y partícipes de la sociedad civil y política, a diferencia del de régimen político, referido más bien a la forma de gobierno.

Sabemos que en el Estado contemporáneo el control constituye una función, pero también indudablemente orgánicamente es un poder. Parece ser que para el acercamiento entre la socie-dad política y sus instituciones fundamentales el control, que tiene su origen en el pluralismo social, es el que otorga mayor grado de certeza, por lo que, al efecto, sostenemos la necesidad de revitalizar el control de opinión pública en nuestro país.

La transparencia y la publicidad de los actos de los órganos del Estado es una exigencia inexcusable e ineludible en el sistema democrático actual, sobre todo en aquellos actos cuyos efectos jurídicos se expresan en la esfera de todos o una gran mayoría de los administrados. Lo contrario implica no sólo ausencia de control sino también la imposibilidad de emitir por la opinión pública juicios de valor acertados acerca del funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que ha contribuido a alejar al pueblo y a la sociedad política de las instituciones básicas de la democracia constitucional. Tan

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

importante es esta cuestión, que una propaganda sostenida relativa a ciertos aspectos vitales puede llegar a destruir ciertos valores fundamentales en torno a los cuales se sustenta la forma de vida en una sociedad pluralista. Sobre todo, porque pueden existir importantes grados de emotividad y hasta de irracionalidad e imprudencia en ciertos juicios de valor trascendentes para la vida social. Además, el sentido crítico indudablemente debe ir acompañado de un desarrollo educacional general que posibilite en definitiva un adecuado control de opinión pública. Recordemos a este efecto que Kelsen sostenía que la educación para la democracia es una de las principales exigencias para ella.

En definitiva, el control de opinión pública supone el funcionamiento adecuado de las instituciones de la democracia constitucional y el rol de la opinión pública pasa a ser un presupuesto insoslayable de su funcionamiento. De tal manera que hoy en día todas las agrupaciones sociales y también el llamado hombre común son fuente de opinión pública. Así, la familia, los grupos o asociaciones de profesionales, las universidades, centros de estudios, las iglesias o movimientos políticos, religiosos, filosóficos, los medios de comunicación social, están llamados a asumir un rol trascendente que revitalice las instituciones creadas en el estado de derecho clásico y destinadas a su consagración y perfeccionamiento en el estado de derecho democrático y social de nuestro tiempo. Para lograr este objetivo ha de legislarse sobre el acceso a la información y los objetivos de los medios de comunicación social, especialmente en lo que dice relación con la televisión y su función educativa.

Recordemos asimismo que la doctrina ha expresado que el sujeto de opinión pública sería aquella porción, mayoría o minoría del pueblo, que presta atención a los fenómenos políticos y los enjuicia con una convicción activa. De esta manera, nos encontramos en realidad frente a una opinión pública política que no está confundida con otros conceptos como son la nación o el pueblo o la voluntad popular. Y en cuanto al objeto, nos encontramos con todos los aspectos generales del Estado y la sociedad que según Burdeau pueden llegar a conformar lo que llama el orden social deseable. En suma, el conjunto de los fenómenos políticos, esto es el Estado, el poder y su ejercicio, la legitimidad y valores tanto del régimen como del sistema político.

De ahí entonces que en la actualidad tiene un rol protagónico y esencial el ámbito ético que debe predominar en el manejo de los asuntos públicos. Para esto se necesita efectividad en el ejercicio de los derechos fundamentales, pero especialmente deben ser realidades las libertades de opinión, información, prensa, reunión. La experiencia acontecida por ejemplo en Estados Unidos con la creciente desconfianza en el gobierno después del caso Watergate tuvo como respuesta el impulso y establecimiento de variada legislación de apertura en diversos Estados para recobrar dicha confianza y lograr un control público del proceso democrático, jugando un rol importante como regulador de la apertura en dicha nación, el poder judicial ya sea a nivel estatal como federal.

Creemos que es necesario en nuestro país provocar un mayor acercamiento de la sociedad civil y política hacia las instituciones que conforman el Estado Democrático Constitucional. De lo contrario, desaciertos como el observado a propósito de la fijación inconstitucional por los parlamentarios de las asignaciones y dietas que ha permitido una interpretación forzada e improcedente al artículo 59 de la Constitución de 1980, no sólo

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

por su tenor literal sino por los antecedentes que se tuvieron presente al redactarse dicha norma y que consta en las actas de la Comisión Ortúzar, entre los que se encuentra la equívoca experiencia sobre la materia durante la vigencia de la Carta de 1925. Por otra parte, la ausencia de control de los gastos del Congreso Nacional por parte de la Contraloría General de la República. También, la falta de transparencia en el nombramiento de los magistrados del poder judicial y funcionarios de otros órganos por no existir procedimientos de nombramientos adecuados, abandono e ineficiencia en los roles básicos de la Contraloría General de la República, manejo inadecuado de los recursos de ciertas autoridades y empresas vinculadas al poder administrador, desconocimiento en torno a aspectos básicos del funcionamiento de los ministerios, elaboración de la ley en forma cerrada en las comisiones del Congreso Nacional, imposibilidad de asistencia a las labores de fiscalización y control desarrolladas por las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados por parte de los medios de comunicación social y de cualquier ciudadano, la no existencia de libre acceso a las deliberaciones de los órganos de participación del sector privado y ciudadano a nivel regional y comunal, entre otros aspectos, no permiten desarrollar un pluralismo de fondo que prestigie la democracia como forma de vida en nuestro país.

2. LA APERTURA Y LA TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LOS ASUNTOS PUBLICOS

En general, todos los cuerpos públicos deberán cumplir con los deberes regulados jurídicamente consistentes en otorgar a todos los ciudadanos la mejor oportunidad posible para participar en el sistema político.

Cabe también advertir que en los Estado Unidos se ha sostenido que llevar a un exceso el control de opinión pública a través de lo que denominan "sunshine laws", esto es, "legislación abierta a la vista del sol", podría ocasionar una serie de situaciones que afecten incluso a los que impulsan dicho control, como por ejemplo, lo que podría ocurrir, según algunos, a propósito de la protección de los derechos del consumidor.

En todo caso, es evidente la necesidad de impulsar el ejercicio de un derecho público de carácter constitucional y simplemente legal de libre acceso por los ciudadanos a las deliberaciones en los órganos públicos, sean éstos legislativos, administrativos o de gobierno y a disponer de la información necesaria de parte de los diversos órganos de administración, gobierno del Estado y servicios públicos de cualquier naturaleza, y de los procedimientos adecuados que conlleven el nombramiento transparente de miembros del poder judicial y de otros órganos. Naturalmente, como lo abordamos más adelante, ha de considerarse el necesario equilibrio entre el interés de los ciudadanos y del Estado.

A continuación esbozaremos algunos aspectos básicos que creemos deben reformularse en relación con el funcionamiento de los órganos que ejercen las funciones de administración y gobierno, legislativa y judicial.

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

3. EL CONTROL DE OPINION PUBLICA Y LA FUNCION DE ADMINISTRACION Y GOBIERNO

En este punto, el principio no puede ser otro que el permitir que cualquier ciudadano asista y conozca en todos sus detalles los pasos en la deliberación a propósito de la formulación de las ideas y directrices sobre la administración y el gobierno y toma de decisiones de los cuerpos públicos. De esta manera, la participación pública es vital para el funcionamiento adecuado del sistema democrático y los procedimientos reservados o secretos o actuaciones sin la transparencia necesaria se transforman en deteriorantes para la fe de la ciudadanía.

Se requiere, entonces, mayor apertura para el público en el conocimiento del funcionamiento de los ministerios y servicios públicos de la administración central como descentralizada y labores que éstos desarrollan, cumpliendo sus objetivos generales y específicos de gobierno y administración del Estado.

Esta apertura debe concretarse en una legislación eficaz, que permita a cualquier ciudadano poder requerir a cualquier órgano del Estado la información necesaria sobre cualquier punto relacionado con su actividad propia o con intereses estatales o fiscales.

Un ejemplo que ilustra la gravedad en torno al ocultamiento de información por parte de los servicios públicos lo constituye, en este momento, la imposibilidad de conocer el aporte al producto geográfico bruto que hace cada región, incluyendo a la Región Metropolitana. Esta información apareció el año 1982 publicada por última vez por el Banco Central en el informe económico de Chile. Por otra parte, en relación a los gastos del tesoro público elaborado por regiones por la Tesorería General de la República, la información completa sólo se publicó hasta el año 1983 y el año 1984 hasta noviembre. Se habrían dejado de publicar las cifras señaladas a raíz de la difusión que de éstas hizo CORCHILE en las Jornadas de Concepción y Valparaíso. Esta actitud se mantiene en la actualidad, en que no obstante existir las cifras actualizadas, no se entrega la información pertinente al ser requerida. (Al respecto puede citarse la intervención de don Claudio Lapostol M., presidente de CORCHILE, al inaugurar las IX Jornadas de Regionalización de Chile. Coyhaique, 25 y 26 de abril de 1992).

El acceso del público al funcionamiento de las municipalidades debe garantizarse mediante una ley que otorgue la posibilidad de asistencia del público a las sesiones del concejo que forma parte de la municipalidad y del consejo económico social comunal, de carácter consultivo, en lugares especialmente creados al efecto, sin derecho a voz. En la actual ley 19.130 se establece una regulación insuficiente sobre esta materia, ya que si bien el artículo 70 establece que las sesiones del concejo serán públicas, los dos tercios de los concejales presentes podrán acordar que determinadas sesiones sean secretas. Por otra parte, restándole eficacia a lo anterior, el artículo 75 deja entregado al reglamento interno que ha de dictarse para el adecuado funcionamiento de este órgano, la regulación de las audiencias públicas. (Véase en número III del apéndice normas de la ley Nº 19.130 de fecha 19 de marzo de 1992 que modificó ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades artículos 1, 58, 70, 75 y 76).

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Lo mismo debe ocurrir con los órganos de participación regional, a los cuales debe estar garantizado por ley el acceso del público en lugares especialmente creados, mientras se desarrollan las sesiones, igualmente sin derecho a voz. Lo anterior con el objeto de evitar las imperfecciones anotadas en la ley 19.130.

Además, a través de la ley debe regularse la obligación de entregar la información necesaria al público sobre las materias a tratar por dichos órganos, como también el día, hora y ubicación de las sesiones de éstos. Lo anterior deberá publicarse en diarios locales y regionales o en su caso, darse a conocer por otros medios de comunicación social. También se avisará al público a través de paneles reservados para la información de cualquier naturaleza de amplio acceso ciudadano.

La intención de esta apertura es arraigar la confianza pública en las instituciones de participación ciudadana que colaboran en la administración y gobierno del Estado, para permitir la erradicación de los atisbos de impropiedad en sesiones conducidas públicamente, obteniendo de paso un deseado efecto multiplicador para lograr la participación de la comunidad en el adecuado manejo de los asuntos que le son propios y de su interés.

Para tratar que una sociedad democrática tenga un mayor grado de éxito y estabilidad, sus ciudadanos deben tener el conocimiento necesario para colaborar en la acción de un gobierno eficaz y responsable. Estas acciones de colaboración pueden ser ejercidas a través de diversas vías. Sin embargo, el conocimiento y la información se convierten en una cuestión básica, no solamente para legislar con mayor grado de perfección, sino también para participar activamente en el debate, que ha de traducirse en formulación de acciones de gobierno que contribuyan al bien común.

De tal forma que en la actualidad no es posible aceptar que el ciudadano está solamente limitado a ejercer su derecho a sufragio en las votaciones periódicas para elegir sus representantes, sino también éste puede solicitar información directamente al gobierno o a sus diversos órganos, escribir a los diarios regionales, locales o nacionales, anuncios o comentarios en diversos medios de comunicación, contribuir con fondos para diversas acciones de bien público, participar activamente en campañas de cualquier naturaleza, presentarse como candidato a cualquier cargo público por su cuenta y riesgo.

Por lo tanto, todo ciudadano debe comprender que la democracia constitucional le ofrece variadas oportunidades de participación ciudadana en asuntos públicos del más alto interés. Por el contrario, si el llamado "hombre común" no participa y no forma parte del control de opinión pública, no puede exigir que las personas que integran los diversos órganos del Estado tengan la excelencia que a él le agradaría, como además un buen gobierno. En todo caso, ningún ciudadano puede ingresar de manera eficiente a estas vías de participación, sin acceso a la deliberación gubernamental.

No obstante que nos encontramos en un sistema basado en que la soberanía reside esencialmente en la nación, el ciudadano puede y debe ejercer diversas acciones relacionadas con su derecho a participar en la vida democrática, no sólo en las elecciones periódicas sino también en los diversos grupos intermedios de la sociedad civil.

Para participar el ciudadano en la vida social y política necesita información.

La falta de acceso a la información y la automarginación o falta de participación en una democracia constitucional, conduce inevitablemente a la no consideración de los

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ciudadanos como aptos para el manejo de los asuntos públicos por parte de sus mismos representantes.

Por esta razón, el gobierno y la función legislativa se estancan, tendiendo al manejo oligárquico de los asuntos públicos, a la autoperpetuación en los cargos de representación ciudadana, ya sea a propósito de los representantes elegidos por votación popular o bien directivos de los diversos partidos o agrupaciones políticas. De tal suerte que se requiere "democracia de partidos, entre partidos y dentro de los partidos". Lo expuesto representa uno de los desafíos más importantes para el rol futuro de la democracia constitucional como forma de vida en nuestro país.

4. EL CONTROL DE OPINION PUBLICA Y LA FUNCION LEGISLATIVA

Postulamos decididamente que no obstante el rol de fiscalización de los actos del gobierno ejercido en forma exclusiva por la Cámara de Diputados, que debe ser mantenido y sostenido, la situación de control de la opinión pública en el Congreso Nacional, desde éste y hacia él son absolutamente insuficientes a la luz de las normas contenidas no sólo en la Constitución Política, sino además en la Ley Orgánica del Congreso y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado. (Al respecto véase en punto III del apéndice, normas sobre la materia de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado, como asimismo el artículo 9 de la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de fecha 5 de febrero de 1990).

Creemos, que en nuestro Congreso Nacional debe establecerse el sistema de sesiones abiertas al público, para obtener un mayor grado de éxito en la función legislativa y lograr un funcionamiento adecuado de las instituciones del sistema democrático chileno que permita un progreso armónico de las diversas regiones del país.

Cabe precisar que lo anterior debe entenderse con la prudencia necesaria para compatibilizar el necesario control de opinión pública que supone la accesibilidad a las sesiones legislativas, ya sea en sala o comisión, con la confidencialidad de determinados asuntos legislativos, de gobierno y administración del Estado, como por ejemplo: asuntos de relaciones internacionales, seguridad interna y externa.

Nuestra posición al respecto es considerar la existencia de excepciones limitadas, entendiendo al efecto que éstas no sustraen del control de opinión pública a ningún órgano del Estado, sino que se permite que ciertos asuntos, dada su naturaleza, sean tratados con la confidencialidad requerida.

Aún más, los aspectos de procedimiento para proceder a efectuar sesiones privadas de sala o comisión deben ser concordantes con los propósitos de transparencia del manejo de los asuntos públicos y la privacidad de los intereses de ciertas personas naturales o jurídicas.

De esta manera ya sea el Senado o la Cámara de Diputados, funcionando en sala o comisión o en sesión conjunta de ambas ramas, podrá acordar una sesión privada sólo después de informar al público acerca del tema que se discutirá en ella. Se indicará asimismo cuándo las minutas oficiales de la sesión privada serán entregadas a conocimien-

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

to público; si se toman decisiones en dicha sesión privada. Estas resoluciones deberán ser aprobadas en una sesión pública posterior.

Lo anterior basado en que las excepciones que pueden permitir al Congreso Nacional discutir materias fuera del alcance del público, ofrecen las mejores oportunidades para desvirtuar la intención o propósito de un proyecto de ley o bien la fiscalización adecuada de los actos del gobierno o de sus agentes.

En lo referente al procedimiento de información y cumpliendo con los objetivos de una legislación transparente, éste debe contar con un mecanismo que permita entregar al público interesado la información necesaria sobre el trabajo parlamentario, ya sea en sesiones de sala o comisión. Debe regularse el detalle que permita conocer con anticipación la fecha, esto es, día y hora, materia a tratar y la ubicación específica en que se desarrollará dicha reunión. Esto debe publicarse en lugares de acceso público, incluso normalmente reservados para la información de diverso tipo. Además, debe darse a conocer la información en la forma descrita en diarios de circulación regional según la naturaleza del proyecto como asimismo a nivel nacional.

De esta manera, en una ley especial al efecto y en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado, deben contenerse las normas que regulen el derecho de asistencia del público a las sesiones legislativas, ya sea en sala o comisión sin restricción alguna, siendo éstas, como lo hemos ya expuesto, abiertas al público a través del procedimiento descrito.

Se debe configurar así, dada la naturaleza de la actividad legislativa, un derecho público de acceso no sólo a las sesiones legislativas sino también a las funciones gubernamentales y de administración de justicia, cumpliendo así con las exigencias funcionales e históricas de la función pública, que a nuestro entender son: la probidad, la transparencia y el espíritu de servicio.

De lograr una normativa de esta naturaleza en nuestro país, los ciudadanos van a recibir la información oportuna que les permita una toma de decisiones adecuada en temas de preocupación pública, creándose un nexo positivo entre el parlamento como órgano del Estado y los parlamentarios individualmente considerados con la opinión pública, que ha de contribuir a prestigiar la función legislativa y de fiscalización ejercida por el Congreso Nacional.

El público de esta manera tiene el derecho a asistir o no y, por consiguiente, después de ello realizar las acciones o gestiones necesarias para proteger cualquier derecho constitucional que pueda ser afectado o puesto en peligro mediante la acción legislativa.

5. EL CONTROL DE OPINION PUBLICA Y LA FUNCION JUDICIAL

Una de las fuentes de la función de control deriva precisamente del poder judicial que realiza una actividad de control interorgánica y en relación a los demás grupos sociales y actividades de la persona humana en el seno de la sociedad civil y política. Como contrapartida, no obstante la justificación del rol o función de dicho poder, se sustenta en forma más o menos sólida según sea la perspectiva de la independencia mayor o menor

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que se postule en las normas jurídicas, sean éstas de orden constitucional o legal y la constatación del grado de eficacia de dicho postulado desde el punto de vista sociológico.

Desde este ángulo, a nuestro juicio, la llamada crisis del poder judicial conjuntamente con arrancar de diversos factores de orden material, tiene una connotación que pasa por cuestiones de idoneidad personal vinculadas con el grado de compromiso de los valores que encarna dicha función del Estado. Para eso se requiere, en primer término, jueces independientes con legitimidad, basada en un respeto de la sociedad por sus condiciones necesarias para el ejercicio de su cargo. Y además, convicciones morales y éticas demostradas en su actuar en forma transparente en su vida pública y privada.

Legitimados los jueces de esta forma es necesario hacer realidad las exigencias que constituyen la fuerza vital de un poder judicial independiente, esto es, el desempeño de los cargos mientras dure su buen comportamiento, con un límite de edad máximo y la protección de los sueldos.

Desde este punto de vista cada Estado tiene el poder judicial "que quiere tener" y "no el que puede tener". No existe entonces excusa, no obstante las limitaciones financieras en nuestros países, para tener jueces mal remunerados, porque aceptar dicha realidad implica simplemente constatar la incompatibilidad de ciertos valores sociales y políticos con el principio postulado por dicha sociedad en torno a la necesidad de un poder judicial independiente.

Cobra particular importancia en este sentido la perspectiva de la función judicial no sólo por la sociedad política y sus representantes sino la claridad que sobre su actuar ha de existir en la sociedad civil.

Mientras exista la ausencia de dichos conceptos, no será posible elaborar una política de fondo de afiatamiento de dicho poder como pilar básico de nuestra sociedad, no sólo garante de los derechos y libertades fundamentales, sino del progreso económico-social dada su legitimidad, respetabilidad y confianza por parte de los diversos estamentos de la sociedad civil y política.

La selección y nombramiento de los miembros del poder judicial pasa a transformarse así en un asunto no sólo gravitante, sino decisivo para la justificación del rol e importancia como función del Estado.

El sistema de la cooptación no puede permitir en este punto un juicio de valor favorable, ya que la transparencia en el nombramiento de los magistrados en nuestro país se ha deteriorado, por lo que la antigüedad y el mérito como factores relevantes no cumplen estrictamente sus finalidades. De ahí que ciertas prácticas no deben continuar desarrollándose en nuestro sistema judicial, porque por una parte disminuye considerablemente las posibilidades de alcanzar mayor eficiencia y por otra se lesiona la confianza ciudadana.

La experiencia norteamericana en este aspecto ofrece una fuente de referencia sobre todo en el llamado fenómeno de las audiencias públicas que son relativamente recientes. Así la juez de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Tercer Circuito, señora Dolores K. Sloviter, señaló en nuestro país en un Seminario sobre Independencia del poder judicial, "pero con la llegada de la televisión las audiencias celebradas por el Comité Judicial del Senado para tratar la confirmación de una persona designada para ocupar un

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cargo en la Corte Suprema han entregado a la nación entera una oportunidad para que reflexione acerca de la clase de jueces que deseamos y la naturaleza del proceso judicial".

En nuestro país, el sistema de nombramiento y de selección de magistrados de todas las instancias debe abrirse no sólo frente a los sectores más interesados en sus nombramientos, sino a la opinión pública a través de instancias y procedimientos que sean necesarios, para que dentro de determinados plazos que habrán de fijarse específicamente, sea posible hacer todas las observaciones respecto de la idoneidad técnica, ética y moral para ocupar un cargo en el poder judicial. Así por ejemplo, en lo referente a la confección de las listas de los postulantes al poder judicial elaboradas actualmente por las Cortes de Apelaciones, éstas deberán ser publicadas por las respectivas Cortes en lugares destinados a información para el público, como asimismo deberá oficiarse al Colegio de Abogados A.G., Cortes de Apelaciones y juzgados correspondientes a los lugares donde el postulante ha ejercido la profesión, con el objeto se informe acerca de la idoneidad moral y su comportamiento ético en el ejercicio de la profesión de abogado.

Similares parámetros habrán de establecerse para el nombramiento de los funcionarios que trabajan en dicho poder del Estado, ya que se engloba a jueces y funcionarios en dicha función, y además en los procedimientos de evaluación deberá considerarse la opinión de magistrados y abogados.

Al efecto deberá remozarse el Código Orgánico de Tribunales, y además dictanse normas especiales sobre nombramientos de los magistrados. (Al respecto véase en el número III del apéndice el actual artículo 279 del Código Orgánico de Tribunales).

Finalmente y como parte de este acceso a los asuntos gubernamentales relacionados con el poder judicial se encuentra el acceso del público a las prisiones. De tal manera, que la tesis a sustentar, es que con mayor grado de información el público puede formarse una opinión real acerca de las condiciones de las prisiones, lo que obliga a los gobiernos a perfeccionar los sistemas de resocialización del delincuente en concordancia con los objetivos de una efectiva rehabilitación de las penas. Por lo tanto, debe informarse a cualquier ciudadano acerca de las condiciones de las prisiones cuando éste lo requiera ya sea vía el poder judicial o a través de las autoridades de gobierno y administración competentes, esto es Ministerio de Justicia y Secretarías Ministeriales.

6. PROTECCION JUDICIAL DEL CARACTER PUBLICO DEL ACCESO A LA INFORMACION

Postulamos que el recurso de protección deberá ser la acción constitucional que permita mantener el equilibrio entre el interés del público con el interés del Estado o del Fisco. Sobre lo anterior, no debe olvidarse que en la historia fidedigna del establecimiento del recurso de protección quedó claramente establecido que esta acción constitucional era lo suficientemente amplia como para incluso proceder en contra de actos del poder legislativo.

Existe en relación a las resoluciones y actuaciones del poder judicial abundante jurisprudencia sobre la materia, como asimismo respecto del poder administrador.

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

También el ejercicio del derecho constitucional de petición puede concretarse en situaciones específicas que debiera regular la o las leyes de apertura o de acceso a la información.

7. CONCLUSION

Un pueblo informado es un pueblo libre para autodeterminarse.

Creemos que impulsar diversas medidas, esto es, modificar los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado, aprobar y poner en vigencia diversas normas jurídicas que conformen una legislación de apertura de los asuntos públicos, nombramiento o designación transparente de los magistrados del poder judicial y funcionarios del Estado, permitirá no sólo establecer el derecho de cualquier ciudadano a requerir la información necesaria por asuntos propios, cuerpos intermedios en los que participe, o por asuntos en los que esté comprometido el interés estatal o fiscal de parte de cualquier órgano del Estado, sino además tener acceso a sus propias instituciones, y además colaborar a que dichas funciones puedan servir en la mejor manera posible a sus propios fundamentos y propósitos. De esta suerte, la vivencia de la apertura debe permitir desoligarquizar las instituciones del sistema democrático nacional y además actuará como una revisión necesaria para alcanzar el equilibrio deseado frente a los abusos del gobierno. También facilitará el acceso a las votaciones de los órganos, comisiones, consejos, municipios etc., en forma pública, lo que desarrollará y arraigará la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, dado que existirá un control público sobre el proceso. Finalmente se colaborará efectivamente con el proceso de fiscalización de los actos del gobierno, descubriendo la verdad, lo que permitirá informar a aquellas personas o instituciones que han visto afectados sus derechos constitucionales.

Un proceso de apertura en nuestra sociedad civil y política debe permitir elevar el nivel de discusión de los asuntos públicos e impulsar la participación ciudadana en ellos, como asimismo crear un control de opinión pública que prevenga acciones por parte de los representantes de la ciudadanía que favorezcan sus propios intereses, en perjuicio del interés público; como también, evitará que grupos de presión, de interés o de cualquier índole lleven a cabo presiones, influencias indebidas en el desarrollo de las funciones gubernamentales, legislativas, judiciales o de control.

La necesidad de impulsar el control de opinión pública es de la mayor importancia en nuestra sociedad en el día de hoy. La complejidad de los asuntos que involucra el manejo del Estado moderno y por ende el sistema democrático, permiten sostener que alejado por ahora del horizonte el peligro de totalitarismo, difícil es encontrar un enemigo más adecuado de la democracia que la corrupción, la falta de transparencia y los procedimientos cerrados o secretos.

Existen diversas formas de corrupción difíciles de hacerse evidentes en los diversos niveles de los procesos gubernamentales, legislativos y judiciales. Si no se conoce por los ciudadanos la forma como operan las instituciones de un Estado con democracia constitucional se alienta la oligarquización de dichas instituciones, el centralismo en la

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

toma de decisiones, la apatía, la ausencia de participación, la ineficiencia. Estas situaciones no serán reconocidas, y por el contrario alentadas, toleradas, en desmedro del sistema democrático y del fin esencial del Estado que es el bien común.

Por último, se requiere para lograr estos propósitos, que los medios de comunicación social asuman un rol más activo, que conlleve un esfuerzo real de superación y de compromiso con los valores superiores del sistema democrático y del progreso armónico de las diversas regiones del país, por sobre cualquier influencia de persona o grupo de cualquier índole. Así, el desarrollo y consolidación de los medios de comunicación a nivel regional y nacional como colaboradores efectivos del control de opinión pública es la mejor garantía y límite que puede anteponerse a la impropiedad en el manejo de los asuntos públicos.

APENDICE

I. *BIBLIOGRAFIA Y ANTECEDENTES*

1. Bidart Campos J. Germán. *Lecciones elementales de política.* Editorial Ediar. Cuarta Edición. Buenos Aires. 1984, págs. 336 y sgtes.

2. Bidart Campos J. Germán. *Las élites políticas.* Editorial Ediar. Buenos Aires. 1977.

3. Bindelglass J. Richard. New Jersey's open public meetings act: Has five years brought "Sunshine" over the garden state?. *Rutgers Law Journal* Vol. 12:561, págs. 561 a 583.

4. R. James Assaf. Mr. Smith Comes Home: The Constitutional Presumption of Opennes in Local Legislative Meetings. *Case Western Reserve Law Review.* Vol. 40:227, págs. 227 a 269.

5. Silva Bascuñán, Alejandro. *Derecho Político. Ensayo de una síntesis.* Editorial Jurídica de Chile. Segunda Edición Santiago de Chile. 1984, págs. 74 y 75.

6. Sloviter K., Dolores. *Independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos.* Trabajo presentado en seminario sobre el "Poder Judicial en una Sociedad Democrática" patrocinado por la Comisión Fullbright que se celebró en Santiago de Chile entre el 21 y 23 de agosto de 1990. Editado por el Instituto de Estudios Judiciales. Noviembre de 1990, pág. 5.

7. Urzúa Valenzuela, Germán. *Derecho político chileno.* Editorial Ediar Cono Sur Ltda. Edición actualizada, págs 255 y sgtes.

8. Vanossi, Jorge Reinaldo A. *El estado de derecho en el constitucionalismo social.* Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982, págs. 91 y sgtes.

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

II. *OTRAS FUENTES*

1. Government in the Sunshine Act: *History and recent issues. A report of the Committee on governmental affairs.* Unites States Senate. November 1989. U. S. Government Printing Office.

III. *TEXTOS JURIDICOS*

1. LEY NUMERO 19.130 QUE MODIFICA LA LEY 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES.

a) Artículo 1ro. "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de las respectivas comunas".

b) Los artículos 58 y 76 contemplan igualmente la finalidad señalada, esto es asegurar la participación de la comunidad local y de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

c) Artículo 70 inciso 4to: "Las sesiones del concejo serán públicas. Los dos tercios de los concejales presentes podrán acordar que determinadas sesiones sean secretas".

d) Artículo 75: "El concejo determinará en un reglamento interno las demás normas necesarias para un funcionamiento entre las cuales se establecerán especialmente aquellas que regulen las audiencias públicas".

e) Artículo 84: "El consejo económico y social comunal determinará las normas necesarias para su funcionamiento interno. Las sesiones serán públicas."

2. REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE (EDICION PROVISIONAL, 1990)

El Reglamento de la Cámara de Diputados del libro I título I en su artículo 51 expresa: "Las funciones del Presidente o del que haga sus veces:

16. Constituir la sala en sesión secreta cuando la materia lo requiera. Dada la orden de constituir la sala en sesión secreta quedará por este solo hecho suspendida la sesión, la que será reabierta una vez que hayan sido despejadas las tribunas y galerías".

Por su parte, el libro I título II que trata de las sesiones de la Cámara en el párrafo 4 en lo que corresponde a la asistencia a tribunas y galerías arts. 83-86. El art. 83 señala: "El público tendrá acceso a las tribunas y galerías de la sala de sesiones".

Además, se contempla en el libro II título I las normas reglamentarias aplicables en

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

comisiones, entre las cuales cabe destacar el artículo 212: "El público no tendrá acceso a las salas donde efectúen sus sesiones las comisiones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 211 y 285 que regulan lo relativo al acceso de invitados".

El artículo 211 indica que "sólo podrá suspenderse para un caso particular las disposiciones de este título, por acuerdo unánime de los diputados presentes. Serán válidas para las comisiones los acuerdos unánimes adoptados por la Cámara en el mismo sentido".

El artículo 285 regula la posibilidad de solicitar informes escritos de las autoridades correspondientes y la comparecencia de aquellos funcionarios que están en situación de ilustrar sus debates. Pueden hacerse asesorar por cualquier especialista de la materia en estudio, y oirán a las instituciones y personas que estime convenientes.

Finalmente, el artículo 93 permite que las actas de las sesiones puedan quedar a disposición del diputado. Igual situación contempla el artículo 249 para el acta del trabajo de comisiones.

3. REGLAMENTO DEL SENADO DE CHILE (MODIFICADO POR ACUERDO DEL SENADO DE 17.07.90)

A propósito del Reglamento del Senado, existen también normas similares a las contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados, como en el caso de los artículos 38 y 39 en cuanto a la posibilidad de comparencia de aquellos funcionarios que puedan ilustrar los debates además de la asesoría de especialistas en diversas materias.

En el título V en lo relativo a las sesiones señala el artículo 57 que éstas podrán ser públicas o secretas. El artículo 58 regula diversos aspectos entre los que cabe mencionar que los turnos taquigráficos y la única traducción que de ellos se haga con ocasión de las sesiones secretas deberán ser destruidos inmediatamente después de incorporada en el acta respectiva. Por su parte, el artículo 64 señala que los informes y otros documentos que den cuenta de las sesiones secretas se conservarán reservados en único ejemplar y su consulta fuera de la sala, por senadores, diputados o ministros de Estado, se hará únicamente en la sala del secretario del Senado y en su presencia. El Senado podrá hacer públicos estos documentos después de 10 años de reserva con la salvedad allí indicada.

4. LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL (DE FECHA 5 DE FEBRERO DE 1990)

Artículo 9: Los organismos de la administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados.

Los informes y antecedentes solicitados que revistan el carácter de secretos o reservados por su naturaleza o por disposición especial que no tenga fuerza de ley, serán proporcionados por el servicio, organismo o entidad por medio del ministro del que

Artículo: El control de opinión pública y el sistema político chileno
Revista: Nº190, año LIX (Jul-Dic, 1991)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dependa o mediante el cual se encuentre vinculado con el gobierno, manteniéndose los respectivos documentos en reserva. Si tales informes y antecedentes fueren secretos por comprometer la seguridad nacional, afectar la actividad económica o financiera del país, o por otro motivo justificado, el ministro sólo los proporcionará a la comisión respectiva o a la Cámara que corresponda, en su caso, en la sesión secreta que para estos efectos se celebre.

Todo lo anterior es sin perjuicio de lo previsto en el inciso segundo del número 11 del artículo 48 de la Constitución.

5. CODIGO ORGANICO DE TRIBUNALES

Artículo 279: Si el nombramiento se hace en propiedad será necesario abrir concurso por un plazo no inferior a diez días, salvo para la provisión de los cargos de ministros o fiscal de la Corte Suprema, en que se procederá sin previo concurso.

La apertura de un concurso será comunicada telegráficamente a todas las Cortes de Apelaciones del país, las que estarán obligadas a ponerlo en conocimiento de los tribunales de su jurisdicción. La omisión de esta última comunicación no invalidará el concurso, sin perjuicio de la responsabilidad del secretario.

Si la ley expresamente no dispone lo contrario, el funcionario que deba figurar en las presentaciones en razón de antigüedad no necesitará presentarse a concurso. Si este funcionario manifiesta dentro del plazo del concurso su deseo de no figurar en la presentación, la Corte prescindirá y colocará en su lugar al que le siga en antigüedad.

Los interesados deberán hacer valer los antecedentes justificativos de sus méritos y poseer los requisitos que la ley exige para optar al cargo...