

CAPÍTULO VII

URGENCIAS: EL MITO Y LA REALIDAD

"Es el Gobierno el que decide cuándo impulsa sus iniciativas y sus proyectos, en eso no hay que equivocarse nunca".
Ministro del Interior, R. PEÑAULLO.

"Yo soy el Presidente de la Comisión de Salud del Senado, yo soy el que decide la agenda legislativa del Senado".
Senador Guido GIRONI.
El Mercurio, 13 de noviembre de 2014.

1. INTRODUCCIÓN

El mecanismo de las urgencias es el procedimiento que faculta al Presidente de la República para otorgar preferencia al despacho de proyectos de ley o de acuerdo por el Congreso Nacional⁶²⁴.

El ejercicio de esta facultad presidencial está sometido a diversas reglas que, consecuentemente, generan obligaciones correlativas a las cámaras y a las comisiones. La obligación más patente, pero como veremos no la más eficaz, es el plazo asociado a los diversos tipos de urgencia. Con todo, la práctica legislativa y las reglas infraconstitucionales han moldeado este mecanismo modificando radicalmente sus efectos. De este modo, como queda de manifiesto en el intercambio que se anota al inicio de este capítulo, la determinación de la agenda legislativa del Congreso Nacional no va siempre unida a la determinación de las urgencias.

2. SU HISTORIA

2.1. *El origen en nuestras Constituciones*

La Carta Fundamental de 1823 contenía una norma que puede ser considerada como un primer antecedente remoto del mecanismo de las urgencias. En efecto, su artículo 72 señalaba que “en un caso urgentísimo

la Cámara declara previamente si hay urgencia; resuelve en el término que se fije, pero jamás sin dos sesiones, aunque sea con el intersticio de horas". Pero esa norma, como la Constitución que la contenía, tuvo breve vida.

Es la Constitución de 1925 la que incorpora a nuestro ordenamiento la posibilidad de que el Ejecutivo califique como urgente la tramitación de un proyecto de ley. El artículo 46 señalaba que "El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días". En el inciso siguiente agregaba que "La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto".

El origen de esta norma puede apreciarse en las actas de la Constitución de 1925. La idea nace de una propuesta de Eliodoro Yáñez cuando se discutía si la cámara revisora debía o no tener plazo para despachar los proyectos aprobados por la cámara de origen. Esa fórmula, que no despertó el consenso de la Comisión Constituyente, fue reemplazada por una norma más amplia como es la que permite al Presidente determinar la urgencia. Extractos del debate pueden leerse en el Cuadro N° 1.

El entendimiento del artículo transcritto fue, inicialmente, objeto de controversia. Algunos, como Guerra, entendieron que el plazo que concedía la norma constitucional era para aprobar o rechazar el proyecto en el trámite respectivo⁶²⁵. En un sentido similar, un Informe de la Comisión de Constitución del Senado de 1927 desarrolla en el Reglamento de dicha corporación las normas que regularán las urgencias, sus plazos y consecuencias legislativas. Entre estas últimas se critica negativamente la propuesta en virtud de la cual se entendían por aprobados automáticamente aquellos proyectos de ley desechados por la Cámara de Diputados, pero que no hubieran sido aprobados por el Senado transcurrido un determinado plazo. "Se estimó grave—decía el informe— aquello de legislar por la mera acción del tiempo". La única consecuencia del no cumplimiento de una urgencia, según consta en el informe, sería tener por otorgado el consentimiento a los actos o proposiciones del Presidente de la República, cuando la Constitución o la ley lo requieran⁶²⁶.

Pero al poco andar la norma se interpretó de un modo distinto. Se entendió que la disposición constitucional otorgaba a las cámaras el derecho a calificar o graduar la urgencia que había sido representada por el Ejecutivo. De este modo, si bien en teoría todos los proyectos con urgencia debían estar despachados en el plazo máximo de 30 días, era atribución de cada Cámara decidir en cuál de las tres categorías —simple, suma y extrema urgencia o también llamada discusión inmediata— se calificaba esa urgencia. La clasificación de la urgencia se hacía en la misma sesión en que se daba cuenta del oficio del Presidente⁶²⁷.

También se consideró que la urgencia y, por lo tanto, la calificación de la misma debía hacerse presente en cada una de las cámaras de forma que "la urgencia hecha presente en una Cámara, no rige, en ningún caso, para la otra"⁶²⁸.

Los reglamentos de ambas cámaras establecieron el plazo en que cada una de ellas debía emitir el respectivo informe y votar el proyecto. Consideraba, entre otras cosas, reglas de cierre del debate, limitaciones a la segunda discusión, citaciones automáticas a sesiones, preferencias y otra serie de aspectos relevantes en la tramitación de la ley⁶²⁹.

Más tarde, en los sesenta, el proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente Frei Montalva criticaba el sistema de urgencias

⁶²⁷ SENADO (1966). 155. Un ejemplo de cómo se efectuaba en la práctica la calificación lo encontramos al inicio de la Sesión de la Cámara de Diputados del 21 de octubre de 1970. "El señor IBÁÑEZ (Presidente). Su Excelencia el Presidente de la República ha hecho presente la urgencia para el despacho de los siguientes asuntos legislativos: 1. Observaciones al proyecto de ley que dispone que la Caja de la Marina Mercante Nacional concederá un reajuste extraordinario a las pensiones inferiores a dos sueldos vitales; y 2. Proyecto de ley que establece diversas normas de protección y estímulo en favor de los libros y revistas culturales, científicos y tecnológicos. Si le parece a la Sala y no se pide otra calificación, se declararán de "simples" las urgencias hechas presente. / El señor GUERRA. "Suma" urgencia para el de la Marina Mercante Nacional. / El señor IBÁÑEZ (Presidente). En votación la petición de "suma" urgencia (Efectuada la votación en forma económica, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 35 votos; por la negativa, 28 votos). / El señor IBÁÑEZ (Presidente). Aprobada la "suma" urgencia para el primero. / Si le parece a la Sala, se declarará de "simple" la urgencia para el segundo. Acordado".

⁶²⁸ GUERRA (1929). 289.

⁶²⁹ ACUÑA (1971). 641.

⁶²⁸ SENADO (1966). 601.

⁶²⁹ RAVEAU (1939). 230-231 y SENADO (1966). 155-156.

vigente y proponía un sistema más radical. En los casos más apremiantes —decía el mensaje— “se propone que si el Ejecutivo presenta al Parlamento para ser tramitado con urgencia un proyecto para afrontar una emergencia grave que requiere urgente solución legal, dicho proyecto debe ser despachado por el Congreso en un breve plazo y que, en caso contrario, se entiende aprobado, y el Presidente de la República debe promulgárolo como ley”⁶³⁰.

La norma no prosperó como la había propuesto el Gobierno de Frei Montalva. Finalmente, solo se modificó el artículo 46 especificando que el plazo de 30 días a que se refería la Constitución se aplicaba solo en el caso del primer o segundo trámite constitucional pues, si se estaba ante un trámite posterior el plazo era tan solo de 15 días. Adicionalmente, la reforma dispuso que durante la legislatura ordinaria, cualquiera de las Cámaras podía acordar que el plazo de la urgencia de un proyecto quedara suspendido “mientras estén pendientes, en la Comisión que deba informarlos, dos o más proyectos con urgencia”⁶³¹. Como puede apreciarse, la reforma introdujo cambios menores que no hicieron sino constitucionalizar la práctica parlamentaria a la que hacía referencia.

⁶³⁰ Historia de la Ley N° 17.284. Reforma Constitucional de 1970, p. 6. El artículo propuesto por Frei Montalva, en lo pertinente, decía: “Si el Presidente de la República en el Mensaje que propone un proyecto de ley hace presente la urgencia de su despacho para atender necesidades imposergables derivadas de calamidades públicas, agresión exterior, conmoción interna o emergencias económicas graves y súbitas, el Congreso deberá despacharlo dentro de 30 días, a menos que la Cámara de origen, antes de su aprobación o rechazo, declare con el voto de la mayoría de sus miembros en ejercicio, que no es aplicable la presente disposición. El proyecto que el Congreso no despache dentro del plazo indicado, se entenderá aprobado y el Presidente de la República lo promulgará como ley.”

⁶³¹ Historia de la Ley N° 17.284, Reforma Constitucional de 1970. El nuevo texto establecía en su inciso primero, que “el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara que haya recibido la manifestación de urgencia deberá pronunciarse dentro de treinta días si se trata del primero o segundo trámite, o dentro de quince, si de uno posterior”. El inciso segundo del mencionado precepto, por su parte, señalaba que “no obstante, durante la legislatura ordinaria, cualquiera de las Cámaras podrá acordar que el plazo de la urgencia de un proyecto quede suspendido mientras estén pendientes, en la Comisión que deba informarlos, dos o más proyectos con urgencia”.

Cuadro N° 1

Debate de la Comisión Constituyente de 1925 sobre las Urgencias. Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República Sesión 18. 05.06.1925. P. 231 y siguientes.

El señor Yáñez (don Eliodoro) cree que podría darse al Presidente de la República la facultad constitucional de solicitar la urgencia de los proyectos, cuando lo estime conveniente. (...)

Podrían también presentarse casos como el ocurrido el año 78 en que el país se encontró ante el peligro de que todos los Bancos cerraran sus puertas. Un día se supo que a la mañana siguiente iban a clausurarse todos. Entonces el Ejecutivo hizo pasar en el Congreso en la noche de ese mismo día una ley que salvó la situación, y que fue la primera sobre emisión de papel moneda, aunque ojalá nunca se hubiera dictado. Como éstos, pueden presentarse casos en que el Presidente de la República, que tiene la responsabilidad del Estado en el interior, y en el exterior se vea obligado a solicitar el concurso inmediato, el pronunciamiento rápido del Congreso en un determinado asunto.

Es por esto que cree que el Presidente de la República debe tener el derecho de solicitar, en un momento dado, un sí o un no del Congreso. (...)

S. E. quiere que se resuelva esta cuestión: ¿Se pone o no plazo para la aprobación o para el rechazo automático de las leyes que pasan de la Cámara de origen a la revisora? El señor Silva Cortés (don Romualdo) halla un poco grave aquello de estar legislando por la mera acción del tiempo. (...)

El señor Yáñez (don Eliodoro) dice que las cosas no se presentan así en la práctica. Si una Cámara aprueba un proyecto, y se establece que la otra, por no pronunciarse sobre él en el término de un año, lo da fácilmente por aprobado, inmediatamente se crearía el interés de no tratar los proyectos, para que quedan aprobados sin debate; a la inversa, si se establece que los proyectos no tratados o sobre los que no recae pronunciamiento en cierto plazo, quedan automáticamente rechazados, se crearía el interés de aprobarlos. Tales actitudes no serían, ciertamente, dignas de un Parlamento. Dentro de la estructura institucional de los países, es a los jefes de Estado a quienes corresponde atender las necesidades públicas, y las tareas legislativas no son sino complementarias de aquel deber.

Dejando independencia absoluta a cada Cámara como corresponde a un Poder Soberano y dando al Presidente de la República el derecho de pedir la urgencia de los proyectos porque se interese, es decir, de constreñir al Parlamento a pronunciarse sobre ellos, se salva toda dificultad. (...)

El señor Guerra (don J. Guillermo) insiste en que es más sencillo el procedimiento señalado en la disposición que se estudia, de fijar un plazo determinado para entender aprobado un proyecto en caso de que la Cámara revisora no se pronuncie.

El señor Maza (don José), Ministro de Justicia, cree conveniente fijar un plazo para la aprobación de los proyectos, cuya urgencia solicitará el Presidente de la República. S. E. dice que solicitada la urgencia por el Presidente de la República, las Cámaras deberían pronunciarse sobre el proyecto respectivo en un plazo de treinta días.

El señor Silva Cortés (don Romualdo) pregunta si se establecería que el Presidente de la República puede solicitar la urgencia de un proyecto en cualquiera de las dos Cámaras y en cualquier trámite constitucional.

S. E. dice que sí.

El señor Silva Cortés (don Romualdo) observa que habría que fijarse en la naturaleza de las leyes respecto de las cuales procedería la petición de urgencia. No se solicitaría, por ejemplo, para proyectos extensos, para códigos, sino para proyectos cortos y apremiantes.

El señor Barros Borgoño (don Luis) manifiesta que esta petición sólo se usaría para leyes de urgencia.

El señor Yáñez (don Eliodoro) es del mismo parecer que el señor Barros.

El señor Zañartu (don Héctor) quiere dejar constancia de que estima conveniente establecer un plazo dentro del cual las leyes debieran entenderse rechazadas si no se pronuncia sobre ellas la Cámara revisora.

S. E. da por sentado que hay unanimidad de pareceres para acordar que el Presidente de la República tendrá derecho a solicitar la urgencia de los proyectos de ley en cualquiera de las dos ramas del Congreso y en cualquier trámite constitucional en que éstos se encuentren.

Sesión 27. 08.07.1925. P. 352.

S. E. manifiesta que no existiendo una sanción en la ley para el caso de que las Cámaras desatiendan la petición de urgencia del Presidente de la República, propone la siguiente redacción: «En caso que se declare la urgencia, se tendrá por aprobado el proyecto si no hay pronunciamiento dentro del plazo de treinta días». El señor Silva Cortés (don Romualdo) insiste nuevamente en que sería demasiado autoritario dar por otorgado un acuerdo, sin existir pronunciamiento expreso de la Cámara respectiva, de modo que lo mejor sería suponer aprobado el proyecto en general, y fijar un plazo determinado para que se vote en particular. (El asunto no volvió a discutirse).

2.2. La Constitución de 1980 y propuestas posteriores

El artículo 74 de la Carta Fundamental dispone que el Presidente de la República está facultado para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites. Cuando eso ocurre “la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días”. Luego, en su inciso segundo, agrega que “La calificación de la urgencia

corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley”.

El inciso primero es muy similar al que contenía originalmente la Constitución de 1925⁶³². La novedad está en el inciso segundo con el que se modifica la práctica parlamentaria vigente hasta la fecha en virtud de la cual era cada una de las cámaras las que calificaban con qué grado de urgencia –simple, suma o extrema– tramitaban el proyecto de ley.

Esta disposición fue introducida en el Consejo de Estado a instancias de su Presidente, Jorge Alessandri. En efecto, la Comisión de Estudios solo alteró el texto anterior al eliminar el plazo y dejando entonces a la ley la determinación de los plazos, tramitación y calificación de las urgencias. En el Consejo de Estado, sin embargo, Alessandri criticó esta decisión y se pronunció “a favor de una definición constitucional que no entregue la materia a los parlamentarios”. Ello pues “el parlamentario no está capacitado para resolver esos problemas de acuerdo con el interés público” y que no resulta tolerable que “la unanimidad del Congreso trate de restar facultades al Primer Mandatario”. Por todo esto, continúa, “debe existir una sola clase de urgencia y, en el caso de existir varios proyectos urgentes, el Jefe de Estado tiene que establecer prioridades”⁶³³. La intervención del ex Presidente tuvo la fuerza de, finalmente, dejar el artículo en los términos que lo conocemos. De esta forma, no hay calificación de la urgencia por parte del Congreso y esa es una atribución que recae exclusivamente en el Primer Mandatario.

El texto constitucional no ha sido objeto de modificaciones. No obstante, se han debatido en el Congreso algunos proyectos que proponen cambios. A inicios de los noventa, por ejemplo, se rechazó una reforma en el Senado que proponía conceder al Congreso Nacional la posibilidad de calificar las

⁶³² Se le agrega tan solo la frase “en uno o todos sus trámites” quedando en consecuencia como sigue: “El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días”.

⁶³³ ARANCIBIA *et al* (2008). 686.

urgencias⁶³⁴. Es interesante destacar que, en ese entonces, el Gobierno apoyó la reforma pero fue la mayoría del Senado la que se opuso. Años después, los papeles se han invertido y suele ser el Ejecutivo quien defiende esta atribución ante la presión de las cámaras por legislar⁶³⁵.

En la Reforma Constitucional de año 2005 el asunto también fue objeto de debate principalmente en la Cámara de Diputados. Ahí se incorporó una norma en la que se establecía que la calificación de la urgencia correspondía al Presidente de la República previo acuerdo con la Cámara respectiva, en conformidad a las reglas que al efecto contemplara la ley orgánica del Congreso. La propuesta fue luego rechazada en el tercer trámite por la unanimidad de la Comisión de Constitución⁶³⁶ y luego ratificada sin debate en el Senado.

Años después, se debatió en torno a la necesidad de limitar la facultad del Presidente de la República en la calificación de urgencias en períodos anteriores a una elección. Ello porque se argumentaba que las urgencias habían sido usadas de un modo abusivo promoviendo votaciones complejas en pleno período eleccionario. El caso paradigmático lo constituyeron las llamadas reformas laborales cuya votación fue reactivada en vísperas de la elección presidencial de 1999⁶³⁷. Con esto en mente, en las reformas

constitucionales denominadas de calidad de la política y en orden “a regular ciertas intervenciones que pueden considerarse indebidas durante una campaña electoral”⁶³⁸ el Ejecutivo hizo suya una reforma constitucional de un grupo de Senadores proponiendo que “la urgencia que se haga presente para la tramitación de un proyecto de ley, de los 90 días anteriores a la elección municipal, parlamentaria o presidencial, corresponderá calificarla a la Cámara respectiva, con el voto favorable de los 2/3 de sus miembros en ejercicio”⁶³⁹.

Durante el trámite legislativo la norma sufrió algunas alteraciones. La Cámara de Diputados, por ejemplo, optó por limitar todo tipo de urgencias durante los 30 días anteriores a una elección presidencial a menos que ésta se “funde en exigencias provenientes de los intereses generales o de la seguridad nacional”⁶⁴⁰. Pero finalmente la modificación constitucional fue rechazada por unanimidad en la Comisión Mixta. Ello pues la norma no conseguía evitar de modo eficaz el uso electoral de las urgencias. Si los ejemplos que se buscaba evitar –como el caso de las reformas laborales en 1999– se habían producido en la votación de proyectos con urgencia; la norma finalmente rechazada permitiría que el abuso se trasladara ahora a la fundamentación de la urgencia o a la votación de la calificación de la misma. De esta forma, el manejo de la agenda legislativa podría seguir siendo considerada una intervención indebida durante una campaña electoral.

⁶³⁴ Boletín 311-07.

⁶³⁵ No han prosperado, entre otras, las siguientes reformas: Boletín: 4109-07. Reforma Constitucional que regula el trámite de urgencia en la tramitación de la ley. Boletín: 6177-07. Modifica el artículo 74 de la Constitución Política de la República, para permitir que los miembros del Poder Legislativo puedan hacer presente la urgencia a despachos de proyectos de ley, en condiciones que indica; Boletín: 6662-07. Dispone reforma constitucional respecto de la calificación de las urgencias. El Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle propuso la posibilidad de conceder a la mayoría absoluta de cada cámara, la posibilidad de calificar con urgencia determinadas mociones que, con todo, no tendrían preferencia si se enfrentaban a urgencias del Ejecutivo (Boletín 1726-07).

⁶³⁶ Compuesta en esa sesión por los Senadores José Antonio Viera-Gallo, Andrés Zaldívar y Alberto Espina.

⁶³⁷ En efecto, después de haber sido rechazado en general por el Senado en diciembre del 97 el proyecto estuvo completamente detenido en su tramitación durante dos años. En el mes de octubre de 99 –dos meses antes de la elección– el Presidente Frei calificó el proyecto con urgencia. Luego, en sólo dos sesiones, la Comisión mixta que podía haber sesionado dos años antes se reunió y despachó el proyecto que luego pasó a la sala del Senado. Algo similar se

También se han propuesto algunas modificaciones a la regulación contenida en la LOC del Congreso Nacional. Tal es el caso de una moción de diversos senadores que concedía al Congreso la facultad de calificar la urgencia hecha presente por el Presidente. En esa oportunidad, la propia Comisión de Constitución del Senado consideró que aquello no era posible sin modificar la Constitución. El informe unánime estimó “que la iniciativa es incompatible con el texto del artículo 71 (74) de la Carta Fundamental, intentó hacer por el Ejecutivo en la elección presidencial siguiente con el denominado proyecto de ley que regulaba la subcontratación.

⁶³⁸ Boletín 4716-07.

⁶³⁹ Los Senadores Jaime Orpis, Baldo Prokurica, Andrés Allamand, Hernán Larraín y Sergio Romero habían presentado previamente una moción en este sentido (Boletín 4218-07).

⁶⁴⁰ Ver Historia de la Ley N° 20.414. Reforma Constitucional sobre Calidad de la Política.

que otorga expresamente al Presidente de la República tanto la atribución de hacer presente la urgencia como la de calificar su grado, por lo que no es posible pretender entregar a las cámaras, por una norma de rango simplemente legal, la facultad de rechazar la calificación efectuada por el Primer Mandatario⁶⁴¹.

Por último, el año 2010 se modificaron los plazos de las urgencias contemplados en la LOC del Congreso, como examinaremos a continuación.

3. NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS

Los efectos de las urgencias son fruto del entrelazamiento de las normas que contempla la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los Reglamentos de ambas cámaras.

Ya hicimos referencia a lo que dispone la Carta Fundamental en su artículo 74.

3.1. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso

A su turno, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional especifica tres tipos de urgencia: simple, suma y de discusión inmediata⁶⁴². Si algún proyecto de ley es clasificado con urgencia simple, la ley señala que “su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días”⁶⁴³. Si la urgencia es suma, el plazo se reduce a quince días y, cuando es de discusión inmediata, la cámara respectiva tiene tan solo seis días para despachar el proyecto debiendo, además, discutirlo en general y en particular a la vez. Por su parte, el artículo 28 se refiere a las urgencias presentadas a proyectos de ley que están siendo analizados por comisiones mixtas sin variaciones en los plazos que se han señalado⁶⁴⁴.

La misma LOC dispone que los plazos son de días corridos⁶⁴⁵ que se empiezan a contar desde que se da cuenta en Sala del oficio del Presidente en el que requiere la urgencia; cuestión que debe hacerse en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva. El retiro de las urgencias, por el contrario, rige en el acto mismo en que son recibidos en la Secretaría de la respectiva Cámara⁶⁴⁶.

La LOC del Congreso fue objeto de una modificación en esta materia el año 2010. Con motivo del estudio del proyecto de ley que adecuaba dicho texto legal a la Reforma Constitucional del 2005, se propusieron diversas modificaciones a las normas que regulan el Congreso Nacional. La moción ingresada a tramitación contenía, en lo que nos interesa, una norma que autorizaba a las cámaras a suspender el plazo de la urgencia de un proyecto mientras en la Comisión que deba informarlo estén pendientes dos o más proyectos con urgencia.

El texto aprobado en primer trámite, además de mantener esta norma, aumentaba los plazos de las urgencias suma y de discusión inmediata que, en ese entonces, eran de diez y tres días respectivamente. La propuesta desaprobada por la Cámara de Diputados, proponía quince y seis días para cada caso.

Respecto al primer punto, tanto el Ejecutivo como la mayoría del Senado se opusieron argumentando la inconstitucionalidad. En efecto, autorizar la suspensión de las urgencias cuando concurren determinadas circunstancias importa limitar por ley una facultad exclusiva del Presidente de la República, cuestión que pugna con la Carta Fundamental⁶⁴⁷. De este modo, la propuesta no prosperó.

que despache aquella comisión. En el de la suma urgencia, el plazo será de cinco días para la Comisión Mixta y de cinco días para cada Cámara. En el de la discusión inmediata, el plazo será de dos días para la Comisión Mixta y de dos para cada Cámara”.

⁶⁴¹ Boletín 313-07. Informe de la Comisión de Constitución del Senado.

⁶⁴² LOC 26.

⁶⁴³ LOC 27.

⁶⁴⁴ “En el caso de la simple urgencia, la Comisión Mixta dispondrá de diez días para informar sobre el proyecto. De igual plazo dispondrá cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto

⁶⁴⁵ Ver Segundo Informe Comisión de Constitución del Senado. No fue suficiente el añadido que, para salvar el punto, incorporó la Cámara de Diputados en cuanto a que la suspensión que se incorporaba debía respetar, en todo caso, el plazo constitucional de 30 días.

En relación al aumento de los plazos el debate enfrentó al Congreso y al Poder Ejecutivo hasta el último trámite. En efecto, el Gobierno presentó un voto supresivo al artículo que aumentaba los plazos y el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, argumentó en contra de la norma advirtiendo “las consecuencias sociales que puede tener la falta de rapidez en la discusión de un proyecto, especialmente en materia económica”⁶⁴⁸. Finalmente, ambas cámaras del Congreso Nacional insistieron con los nuevos plazos imponiendo la norma.

Los nuevos plazos han demostrado no tener las consecuencias que, en su momento, preocuparon a quienes estaban en el Poder Ejecutivo pero, como contrapartida, tampoco ha sido percibido como un mecanismo de contrapeso real pues, en los hechos, solo ha impedido que el Ejecutivo intente imponer el despacho de un proyecto la misma semana en que es ingresado, como ocurría antes con la urgencia de tres días que implicaba la discusión inmediata.

3.2. Los Reglamentos de ambas cámaras

Es en los reglamentos de ambas cámaras donde las urgencias tienen una regulación más detallada. Con todo, solo el Reglamento de la Cámara de Diputados –y con cuatro años de retraso– se adecuó a los nuevos plazos que contempla la LOC. Esto es un indicio más en cuanto a que los efectos de los mismos son relativos.

En el de la Cámara de Diputados, diversas normas y, en especial, en el Capítulo 8º del Reglamento regulan la materia fijando plazos para el despacho de los proyectos de cada comisión, eliminando trámites, restringiendo el debate e imponiendo otras obligaciones según la urgencia con que haya sido clasificado el proyecto. De este modo, por ejemplo, los artículos 187, 188 y 189 del Reglamento establecen los siguientes plazos en los que la Cámara de Diputados debe despachar un proyecto de ley según su urgencia.

Urgencia Senado	Primer Informe	Com. Hacienda	Discusión General	Segundo Informe	Discusión en Particular
Simple	9 días	–	6 días	6 días	Los días que resten
Suma	3 días	–	3 días	2 días	Los días que resten
Discusión	1 día	–	1 día	No procede	Junto con la General

El Reglamento del Senado mantiene los plazos anteriores a la reforma del 2010. Además, también regula las urgencias con similares consecuencias para la tramitación de la ley, el tiempo de debate y las diversas obligaciones a las que se ve sometido el Senado cuando conoce proyectos con urgencia. El capítulo VIII del Reglamento regula la materia en detalle fijando los siguientes plazos para el conocimiento de los asuntos.

Cabe destacar que, a diferencia de la Cámara de Diputados, el Reglamento del Senado no hace, para los efectos de la urgencia, mención expresa del eventual informe de la Comisión de Hacienda.

⁶⁴⁸ Sobre lo mismo se preguntaba “¿Cuál es el problema de esta innovación? Ante situaciones de emergencia, por ejemplo, cuando se rebajan los aranceles aduaneros, mientras más largo es el plazo, mayor puede ser la distorsión y la especulación en los mercados”. Historia de la Ley N° 20.447. Modificaciones LOC del Congreso, p. 837.

4. LOS EFECTOS DE LAS URGENCIAS

4.1. La teoría

En una primera aproximación, el efecto de la urgencia debiera ser el cumplimiento de la obligación de despachar el proyecto dentro de plazo. Así, lo dispone la Constitución cuando dice que hecha presente la urgencia “la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días”, y la LOC al especificar que la urgencia implica que la “discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo” respectivo⁶⁴⁹.

Los Reglamentos también regulan otros efectos. El de la Cámara de Diputados dice en diversos artículos que, si cumplido el plazo establecido en el reglamento y la comisión respectiva no ha despachado el proyecto, “deberá declararse cerrado el debate y procederse a la votación, hasta el total despacho del proyecto”⁶⁵⁰. La sala, por su parte, puede proceder a la votación prescindiendo del informe de la referida comisión⁶⁵¹. El Reglamento del Senado, por su parte, dispone que en los proyectos con urgencia, “el debate se cerrará, a más tardar, el último día de los respectivos plazos reglamentarios, y se procederá inmediatamente a la votación, la que deberá quedar también terminada en la misma sesión, la cual no podrá levantarse antes de haberse despachado totalmente el asunto”⁶⁵².

La doctrina también ha profundizado en los efectos. Silva Bascuñán señala que “el efecto propio de la urgencia es, pues, esencialmente, colocar a la Cámara en que se haga valer, en la obligación constitucional de despachar el trámite en el plazo establecido por el constituyente”⁶⁵³. En igual sentido, Bronfman *et al* sostienen que “el Presidente de la República

Con todo, y como veremos, lo cierto es que el mecanismo de urgencia presenta efectos mucho más débiles. Ya desde el inicio se planteó este dilema. Como vimos, el Presidente Arturo Alessandri intentó incorporar como efecto del incumplimiento del plazo la aprobación del proyecto. Pero ello, razonablemente, no prosperó. Más tarde, Guillermo Guerra se lamentaba de lo mismo señalando que es difícil “determinar una sanción que no fuera la facultad presidencial para disolver la Cámara reacia al cumplimiento de su deber”, concluyendo que “la simple sanción moral de la reprobación pública” no basta⁶⁵⁴. Para Silva Bascuñán, en igual sentido, la rama que incumple el plazo “no sufre otra sanción que la que merezca ante el tribunal de la opinión pública”⁶⁵⁵. Tampoco podría alegarse un vicio de forma en la tramitación de la ley —que ésta haya sido despachada “fuera de plazo”— pues la urgencia se extingue y pierde su propósito una vez finalizada la tramitación del proyecto. Ello dado que es un mecanismo cuyos efectos jurídicos se producen en la tramitación del proyecto de ley y no fuera de ésta puesto que lo que exige la Constitución es el despacho del proyecto. Y una vez despachado, el plazo de la urgencia pierde sus efectos constitucionales.

A lo sumo, podría imputarse a quien fuere responsable de no haber puesto el proyecto en tabla (el Presidente de la Comisión o de la respectiva Cámara), una conducta contraria a la Constitución o al reglamento dando pie a una censura. Pero, más allá de esto último que nunca se ha intentado siquiera, la norma constitucional respecto a las urgencias es una de aquellas de contenido programático que sirve de base a una herramienta cuyos efectos se vinculan más con la regulación reglamentaria de esta figura que con aquellos plazos que manda la propia Constitución.

4.2. Efectos reales. Nueva tipología

Para distinguir las consecuencias reales de las urgencias respecto de lo que la norma jurídica manda, podemos calificar los efectos entre aquellos que

⁶⁴⁹ LOC 27.

⁶⁵⁰ RCD 187 y 188.

⁶⁵¹ RCD 190. Esta regla, con todo, no aplica para aquellos proyectos que deban ser informados por la Comisión de Hacienda pues, como se ha dicho, este mandato está en normas legales de mayor jerarquía.

⁶⁵² RS 152.

⁶⁵³ SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 175.

puede imponer a una Cámara o a la Comisión Mixta el deber de despachar un proyecto de ley o acuerdo dentro de un plazo determinado”⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ BRONFMAN *et al* (2013). 270.

⁶⁵⁵ GUERRA (1929). 290.

⁶⁵⁶ SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 178.

son fuertes, débiles e inexistentes. Son efectos fuertes los que se producen a todo evento cuando un proyecto es calificado con urgencia. Son efectos débiles aquellos que se producen en la generalidad de las veces pero que, por diversos motivos que veremos, no tienen una vinculatoriedad absoluta. Son efectos inexistentes, aquellos que no se producen ni se espera realmente que se produzcan.

4.2.1. Efectos fuertes

La urgencia en un proyecto de ley tiene principalmente dos efectos fuertes que están contemplados no a nivel de la Constitución o de la LOC sino que en los reglamentos de las cámaras. Son estas consecuencias las que dan mayor eficacia al mecanismo de las urgencias. Ellos dicen relación con la existencia o no de segundo informe y con el tratamiento que se hace de las indicaciones.

En la Cámara de Diputados, un proyecto calificado con urgencia suma o con discusión inmediata, implica que la discusión en general y particular se hace conjuntamente en la Sala. Es decir, no procede el segundo informe. En el caso del Senado, solo los proyectos con discusión inmediata son discutidos en general y particular a la vez. En otras palabras, la urgencia evita un informe y permite acelerar la tramitación del proyecto de ley en cuestión.

Un segundo efecto se vincula con la presentación de indicaciones en la Sala. En la Cámara de Diputados, un proyecto calificado con urgencia no puede recibir nuevas indicaciones. Solo es posible renovar las ya presentadas en la respectiva comisión. Cuando el proyecto no tiene urgencia es posible presentar indicaciones nuevas en la Sala las que, o bien son votadas en la misma sesión o bien implica un segundo informe. En el Senado, desde la perspectiva de la presentación de indicaciones, el asunto tiene menos importancia pues, sin importar la urgencia, solo se pueden renovar indicaciones.

Con todo, se trata de un efecto débil, pues los presidentes de sala o de comisión en ocasiones organizan la tabla de manera diversa sin mayores consecuencias en caso de contravención de las normas que regulan las urgencias. Priorizar conjuntamente el estudio de los proyectos.

Ejecutivo que, por medio de las urgencias, puede evitar nuevas votaciones en la sala de la Cámara de Diputados. No deja de llamar la atención que los mismos diputados que reclaman por las urgencias, extiendan los “efectos fuertes” de las mismas ya no solo a la urgencia suma –como eran antes del 2014– sino que también a la simple urgencia y discusión inmediata.

4.2.2. Efectos débiles

Hay otros efectos de las urgencias que, con todo, son menos intensos. Así, la urgencia de un proyecto y la proximidad de su vencimiento determina el orden en que la sala conoce los asuntos que se encuentran en estado de tabla, es decir, con informe ya despachado de la Comisión. En el Senado, se ubican en los primeros lugares de la tabla los proyectos con urgencia (Ver Cuadro N° 2). En la Cámara de Diputados, la tabla que se conforma sesión por sesión va prefiriendo a los proyectos con urgencias próximas a vencer.

En las comisiones, por su parte, las urgencias tienen efectos similares para elaborar la tabla. Generalmente, el presidente de la comisión elabora las citaciones prefiriendo los proyectos con urgencia. Así lo manda el reglamento y así es también la práctica. Sin embargo, es común que una comisión tenga más de un proyecto con urgencia, caso en el cual el presidente, los miembros de la comisión y el Ejecutivo suelen dialogar para priorizar conjuntamente el estudio de los proyectos.

En esta materia cabe destacar que hasta antes de la modificación del Reglamento en la Cámara de Diputados en marzo de 2014, se autorizaba a presentar nuevas indicaciones en la sala si el proyecto tenía discusión inmediata o urgencia simple. Es decir, solo exigía que se renovaran las indicaciones cuando llegaba con suma urgencia. El cambio fue obra de los propios diputados y, lo que en definitiva hace, es limitar la posibilidad que tienen de presentar indicaciones en la sala dando más fuerza a las comisiones y al

Cuadro N° 2	Orden de la Tabla del Senado en relación a las Urgencias
CIRCULAR N° 148/SEC	
LEGISLATURA N° 361	
Sesión 40 ^a , Ordinaria, en miércoles 10 de julio de 2013. (16:00 a 20:00 horas)	
ORDEN DEL DÍA	
	1.- Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, en primer trámite constitucional, que establece normas para la actualización de los padrones elec-

- torales, con informe de la Comisión de Gobierno. (Proyecto de artículo único). (Boletín 8972-06). Con urgencia calificada de “discusión inmediata”. Acuerdo de Comités.
- 2.- Proyecto de ley, en tercer trámite constitucional, relativo al interés máximo convencional, con informe de la Comisión de Economía. (Discusión de las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados). (Boletines 7786-03; 7.890-03 y 7.932-03, refundidos). Con urgencia calificada de “suma”.
- 3.- Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica los artículos 88 y 89 de la ley N° 20.255, en relación con el régimen del seguro social en contra de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, aplicable a los afiliados independientes y voluntarios del nuevo sistema de pensiones, con informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social. (Discusión en general). (Boletín 8936-13). Con urgencia calificada de “suma”.
- 4.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que pone término a la existencia legal de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas (Enaza), con informe de la Comisión de Economía. (Discusión en general). (Boletín 8786-27). Segunda discusión. Con urgencia calificada de “suma”.
- 5.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción, con informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo. (Discusión en general). (Boletín 8493-14). Segunda discusión. Con urgencia calificada de “suma”.
- 6.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que permite ampliar plazo para que las concesionarias de radiodifusión de mínima cobertura puedan acogerse a la ley N° 20.433, que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana, con informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones. (Proyecto discutido en general y particular por la Comisión). (Boletín 8817-15). Segunda discusión. Con urgencia calificada de “suma”.
- 7.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, fortalece rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus atribuciones y funciones, con segundo informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social e informe de la Comisión de Hacienda. (Discusión en particular). (Boletín 7829-13). Con urgencia calificada de “suma”.
- 8.- Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma y otros textos legales que indica, con informe de la Comisión de Economía. (Discusión en general). (Boletín 8466-07). Con urgencia calificada de “suma”.
- 9.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que regula la venta y arriendo de videojuegos excesivamente violentos a menores de 18 años y exige control parental a consolas, con segundo informe de la Comisión de Economía. (Discusión en particular). (Boletín 5579-03). Con urgencia calificada de “simple”. Votación aplazada.

4.2.3. Efectos inexistentes

Son inexistentes los efectos que se vinculan con los plazos de tramitación de los proyectos de ley. Basta revisar las leyes despachadas y los proyectos en tramitación para darse cuenta que los plazos no se cumplen. Los proyectos de ley ya aprobados son calificados en numerosas ocasiones con urgencia durante su tramitación. Lo mismo ocurre con los proyectos por despachar. Hay muchos que tienen urgencia y ello no significa que los plazos de su despacho no superen los treinta días en cada cámara. Tampoco que se cumplan los plazos legales o reglamentarios.

El plazo establecido en la Constitución, la ley o los reglamentos entonces no es eficaz, pues no hay efecto jurídico alguno asociado a su incumplimiento. La sanción, si alguna, es política y depende si el asunto llega a conocimiento o no de la opinión pública.

Lo anterior puede graficarse con diversos ejemplos contenidos en el Cuadro N° 3. Incluso, en un voto de minoría en el Tribunal Constitucional, tres ministros reconocieron esta realidad al explicar la forma que las urgencias pueden extinguirse por causas naturales y por causas provocadas. Entre las primeras incluyen que “transcurre el plazo que implica y el Congreso o una de sus Cámaras despacha el proyecto”. También, agregamos aquí, que simplemente transcurra el plazo sin que haya sido despachado el proyecto. Pero también, agregan el voto de minoría, “hay causas provocadas de extinción. Aquí interviene un hecho o decisión que altera su

normal desenvolvimiento. Por ejemplo, se retira la urgencia; se cambia; se terminan las sesiones”⁶⁵⁷.

Cuadro Nº 3

La tramitación de la Ley del Bosque Nativo y de la Ley de Lobby

Ambas leyes vigentes, pueden servir de ejemplo para mostrar la ineeficacia de las urgencias como mecanismo que exige el despacho de los proyectos de ley.

La Ley del Bosque Nativo (ley N° 20.283) puede contarse entre aquellas de más larga tramitación. Fue ingresada al Congreso Nacional el 28 de abril de 1992 y publicada el 30 de julio de 2008, es decir, diecisésis años después.

Durante la tramitación el proyecto fue calificado en 33 oportunidades con urgencia. Cuatorce de ellas entre 1992 y 1994 durante su tramitación en la Cámara de Diputados.

Las restantes en el Senado y, especialmente, a partir del año 2005 cuando se reactivó su tramitación. Diecisésis fueron urgencias suma y diecisiete simple urgencias. Aun así el proyecto logró avanzar solo cuando se alcanzaron los acuerdos necesarios para ello.

La Ley de Lobby (Nº 20.730) tuvo una tramitación más breve pero un mayor número de urgencias. Ingresó al Senado el 5 de noviembre de 2008 y fue publicada el 8 de marzo de 2014.

Durante su tramitación el proyecto fue calificado en 56 oportunidades con urgencia. Diez urgencias simples, tres discusiones inmediatas y cuarenta y tres urgencias sumas. El proyecto fue despachado finalmente, después de intensas negociaciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

5. EL DEBATE EN TORNO A LAS URGENCIAS

5.1. Durante la Constitución de 1925

No obstante los efectos parciales que tiene la facultad del Presidente de la República de calificar con urgencia la tramitación de un determinado proyecto de ley, ha sido este un aspecto sumamente discutido en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ya bajo el imperio de la Constitución de 1925, el uso de las urgencias fue objeto de debate. Tapia, por ejemplo, reconoce que las cámaras “observan con raro celo la disposición del art. 46 (las urgencias) y se apresuran

a despachar los asuntos no en el plazo de 30 días que fija la Constitución, sino en el menor que se ha fijado cada una de ellas”. Sin embargo, acto seguido precisa que, especialmente a partir de 1951, “el Ejecutivo, lisa y llanamente se ha extralimitado en el ejercicio de esa facultad, desnaturalizando su espíritu”. La alternativa es, continúa, “o proyecto de ley que no suscite discusión o proyecto de ley con urgencia. Cualquier otra iniciativa debe soportar una tramitación de dos o más años”⁶⁵⁸. Con todo, el mismo autor admite que el día a día legislativo ha sabido superar estos “excesos” a través de una norma reglamentaria en el Senado y de la práctica en la Cámara de Diputados en virtud de las cuales no procede la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias.

En igual sentido, Silva Bascuñán en 1963 advirtió que “el abuso de la urgencia constituye, indiscutiblemente, uno de los motivos más graves de desfiguración en la práctica chilena del sistema presidencial”, que amenazaba con convertir “el sistema político en una verdadera dictadura legal expresada en la omnipotencia entregada al Jefe Supremo de la Nación”⁶⁵⁹.

Pero el efecto de las urgencias bajo el imperio de la carta del 25 no era, en los hechos, muy distinto al actual. El Presidente que enfrentaba una cámara en la cual no tenía mayoría debía retirar y volver a presentar las urgencias a fin de que empezara nuevamente a correr el plazo. También podía llegar a un acuerdo con la oposición o simplemente darle más plazo al Congreso. Agor, en su obra sobre el Senado chileno, da cuenta de la tramitación de diversos proyectos de ley que no cumplían el plazo de la urgencia. Por ejemplo, un proyecto de ley sobre vivienda social ingresado al Senado el año 1965 estuvo tres meses en Comisión tras lo cual el Presidente Frei Montalva decidió calificarlo con urgencia simple. A las pocas semanas, cuando quedó de manifiesto que el proyecto no sería despachado, el Presidente retiró la urgencia y volvió a ingresarla. Esto se repitió en cuatro oportunidades⁶⁶⁰.

En definitiva, como puede apreciarse de este y otros ejemplos que narra Agor, el despacho del proyecto dentro del plazo tampoco fue bajo la Carta

⁶⁵⁸ TAPIA (1960), 44 y 45.

⁶⁵⁹ SILVA BASCUÑAN (1963), 192.

del 25 un efecto real. Ello a pesar que las urgencias eran calificadas por la cámara respectiva.

5.2. *Bajo el sistema vigente*

En la actualidad, el tema suele ser invocado como una de las principales características del presidencialismo que rompe el equilibrio de poderes entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República con diversas consecuencias y llamados.

Siavelis ha escrito que se trata “de las prerrogativas más importantes de los presidentes chilenos” que “altera el ritmo de trabajo en el Congreso y crea discontinuidad en la consideración particular de las otras propuestas”⁶⁶¹. Silva Bascuñán tiene sobre la materia similares juicios a los manifestados en su obra de 1963⁶⁶². Navia y Aninat, señalan que “en tanto la iniciativa legislativa y el control de la agenda se mantengan en el Ejecutivo, para muchos políticos de gobierno resultará poco atractivo buscar escaños en el Congreso”⁶⁶³. Tohá y Couso invitan a revisar “el actual predominio que tiene el Ejecutivo en la fijación de la agenda legislativa nacional, gracias a su privilegio para ponerle urgencia a los proyectos que se discuten” para de esa forma tener una mejor democracia⁶⁶⁴. Cristi y Ruiz-Tagle, compartiendo el diagnóstico, proponen establecer un sistema mixto de calificación de las urgencias para otorgar así una mayor participación al Legislativo⁶⁶⁵.

Y esta visión es compartida en los debates en el Congreso. Ello a pesar que, como se ha dicho, los efectos reales de las urgencias son muy distantes de aquella imposición de plazos que se presupone. Ya tempranamente la Cámara de Diputados reclamaba ante la imposibilidad del Congreso de “formular su propio cronograma de materias de trabajo ni calificar

las urgencias”⁶⁶⁶. Y en la misma línea, Edmundo Eluchans, uno de sus Presidentes, explicaba que cuando los parlamentarios ingresaban alguna moción “lo primero que hacen es tratar de entusiasmar al Ejecutivo para que conozca, le guste, le entusiasme y que le dé urgencia”⁶⁶⁷.

En el Senado, diversas mociones han dado pie para el debate. A inicios de los noventa, el entonces Senador Vodanovic argumentaba que “el plazo para el despacho de un proyecto es esencial e inherente a su tramitación, por lo que debe ser de competencia del Congreso Nacional determinar el grado de la urgencia, toda vez que la formulación de normas legales es su función más importante y característica”⁶⁶⁸.

Años después, y con motivo de la discusión de las modificaciones a la LOC del Congreso Nacional, se argumentó que la urgencia era un mecanismo inadecuado de presión, que impedía legislar con tranquilidad y recibir los aportes de los parlamentarios y que la limitación de la atribución presidencial contribuía a dignificar el trabajo parlamentario⁶⁶⁹. En un sentido similar se expresaron diversos senadores. El Senador Coloma, por ejemplo, argumentó que “soy de aquellos que, quizás por un espíritu presidencialista, confiaban en general más en la forma como se aplicaba la urgencia. Pero, con el devenir del tiempo, me he ido convenciendo de que, si bien se presentan situaciones excepcionales que la ameritan –y, desde el punto de vista presidencial, siempre debe contarse con una vía viva de escape para casos de emergencia–, lo cierto es que más bien sirven de instrumento, o para aplazar iniciativas parlamentarias, o para colocar temas cuya necesidad de rapidez fluye mucho más de contingencias electorales que de contingencias nacionales”. En sentido similar, el Senador Espina argumentaba que “si hoy de nuevo estuviese en votación la reforma constitucional, yo no aprobaría

⁶⁶⁶ Comisión Especial Cámara de Diputados (1992). 166.

⁶⁶⁷ Entrevista a Edmundo Eluchans, realizada el 7 de mayo de 2009 en RUIZ-TAGLE (2009).

⁶⁶⁸ En el mismo documento, Rodrigo Álvarez afirma que la semana previa al 21 de mayo, la Cámara de Diputados “tenía más proyectos con discusión inmediata y suma urgencia que con discusión ordinaria”.

⁶⁶⁹ Informe de la Comisión de Constitución del Senado. Boletín 311-07.

⁶⁶⁴ Tohá y Couso (2003). 9.

⁶⁶⁵ Cristi y Ruiz-Tagle (2006). 215.

⁶⁶¹ SIAVELIS (2001). 207 y 208.

⁶⁶² SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 176.

⁶⁶³ ANINAT Y NAVIA (2005). 13.

⁶⁶⁴ Tohá y Couso (2003). 9.

⁶⁶⁵ Cristi y Ruiz-Tagle (2006). 215.

la norma que le otorgó al Presidente de la República el monopolio de las urgencias”⁶⁷⁰.

5.3. *El mito y la realidad*

Estas opiniones contrastan con la práctica y la opinión desde el Ejecutivo. Ya a inicios de los noventa, el entonces Ministro de Justicia Francisco Cumplido señalaba que el “sistema de urgencias actualmente vigente ha funcionado razonablemente bien, toda vez que, cuando ha sido necesario, las urgencias han sido retiradas, en virtud de acuerdos alcanzados entre las Cámaras y el Presidente de la República para el despacho de distintas iniciativas legales”⁶⁷¹.

En similar sentido, diversos científicos políticos han matizado el efecto real de las urgencias. Por ejemplo, Huneeus y Berrios sostienen que la práctica ha conducido a que las urgencias sean “concordadas con los parlamentarios para acelerar la tramitación de proyectos que (el Presidente) considera prioritarios y se envían al Congreso por el Ejecutivo solamente cuando se sabe que el proyecto podrá ser despachado en el plazo fijado porque ha logrado un acuerdo con la oposición”⁶⁷². Si bien, no puede decirse que esa sea la regla para todos los casos, lo cierto es que constituye la inmensa mayoría. En una línea similar, Siavelis sostiene que tanto los Presidentes Aylwin como Frei “estuvieron dispuestos a rescindir las declaratorias de urgencia, cuando fue necesario, para dar al Congreso tiempo extra en la consideración de las propuestas”⁶⁷³.

En definitiva, la práctica muestra un escenario muy distinto al que pudiera deducirse de la lectura de la norma. En efecto, y esa fue también la experiencia de este autor durante los años del Gobierno del Presidente Piñera, las urgencias del Ejecutivo en un alto porcentaje nacen del acuerdo

con la respectiva comisión y son herramientas dentro del diálogo Presidente-Congreso que se utilizan a fin de dar señales y marcar prioridades.

Aun así, la percepción es muy distinta y el mecanismo de las urgencias, en abstracto, tiene en el Congreso Nacional mala recepción. Aunque su uso y efectos se suelen sobredimensionar, han terminado por transformarse en el mítico reflejo de los supuestos abusos del presidencialismo.

La pregunta que surge entonces es qué sentido tiene esta institución legislativa si solo es objeto de críticas en el Congreso y sus efectos son reducidos. La respuesta es relativamente simple. Los Presidentes siguen haciendo uso de las urgencias y defendiendo este mecanismo –como queda claro del veto a que se ha hecho referencia enviado al proyecto que modificaba la LOC del Congreso– porque, si bien no tiene el efecto teórico –fijar un plazo para el despacho–, sí tiene un efecto para la opinión pública a quien se le transmite una prioridad. Y esa prioridad también se le transmite al Congreso que asume la responsabilidad de despachar el proyecto respectivo según cada caso particular. En algunos proyectos, la urgencia no significa un plazo real, sino que solo interesa porque el asunto avance y se discuta. En otros la urgencia solo cuenta ante la opinión pública porque, en la realidad, ni siquiera significa que el asunto sea citado por la comisión donde está radicado el proyecto, pues ésta tiene otros proyectos con urgencia o tiene prioridades diversas. Y, en algunos casos, la urgencia se cumplirá despachando el proyecto en plazo. Cada proyecto es distinto y en cada cual los incentivos son diversos.

En otras palabras, se trata de un permanente intercambio de información donde el Presidente a través de sus ministros intenta fijar por la vía de la urgencia una agenda, pero negocia el ritmo de tramitación de los proyectos de ley y las verdaderas señales que quiere transmitir con los parlamentarios. Y los parlamentarios reciben la priorización sabiendo que hay una serie de factores que matizan el efecto de la urgencia tales como, quién ocupa la presidencia de la comisión, el interés de la opinión pública por el proyecto de ley, la presión de grupos interesados, o los demás proyectos de la agenda legislativa.

Lo dicho ha sido también destacado por diversos académicos. Nolte, por ejemplo, afirma tras estudiar el uso de las urgencias en el gobierno del

⁶⁷⁰ Historia de la Ley N° 20.447. Modificaciones LOC Congreso Nacional.

⁶⁷¹ Informe de la Comisión de Constitución del Senado. Boletín 311-07. En igual sentido, Senador Sergio Fernández.

⁶⁷² HUNEEUS Y BERRÍOS, 26 y BERRÍOS Y GAMBOA (2006), 112-114.

⁶⁷³ SIABELIS (2001), 232.

presidente Aylwin que el tiempo promedio del trámite de los proyectos que fueron calificados con urgencia no fue muy distinto al que demoraron los proyectos que no la tenían. Igualmente muestra que no hubo gran diferencia entre la tasa de éxito de las iniciativas legislativas presidenciales con y sin urgencia. Concluye entonces que la urgencia es un “instrumento para señalar prioridades y organizar el trabajo parlamentario”⁶⁷⁴.

En un sentido similar, Aninat plantea diversos otros efectos del uso de las urgencias distintos, como se ha dicho, a la exigibilidad del despacho. Así, se utilizan como un mecanismo para obtener información sobre posturas de los parlamentarios, para reducir el debate o para “sacar al pizarrón” a la oposición⁶⁷⁵.

Con todo, no parece razonable mantener esta distancia entre el mito y la realidad por mucho tiempo. Se hace necesario entonces reflexionar sobre los pasos que pueden seguirse a fin de tener un mecanismo eficaz.

6. IDEAS FINALES: HACIA DÓNDE AVANZAR

En abstracto, en un régimen presidencialista donde el Presidente de la República tiene atribuciones legislativas, es del todo necesario concederle algún mecanismo que le permita influir y determinar la agenda legislativa. No resulta razonable impedir que un Presidente que asumió como tal, vea impedido llevar a cabo su programa porque la mayoría de la o las cámaras impiden su votación y, de esa forma, se evita la confrontación de opiniones respecto a una medida determinada. Otra cosa distinta es que ese programa no sea aprobado por su contenido, cuestión siempre legítima en la relación entre los poderes. No quiere decir esto que deba tener el monopolio sobre el manejo de la agenda legislativa. Simplemente se requiere que el Presidente tenga atribuciones para llevar sus propuestas a la votación y permitir que el debate se centre en torno a la aprobación o rechazo de ellas.

Algunas experiencias extranjeras muestran diversos mecanismos que permiten la tramitación de leyes de urgencia. Ya en su Tratado Elemental

de Derecho Constitucional Chileno y Comparado, Raveau Rafael ofrecía una mirada comparada a este tipo de herramientas⁶⁷⁶. Hoy son también comunes en países con regímenes presidenciales y, en especial en Latinoamérica⁶⁷⁷. En regímenes parlamentarios, el asunto reduce su importancia, pues la mayoría legislativa coincide con quien ejerce la función Ejecutiva habiendo entonces normalmente una identidad de agendas.

Dos países merecen atención. Uruguay contempla en su Constitución que si durante ciertos plazos previstos en la norma constitucional el Congreso no rechaza el proyecto del Ejecutivo o no aprueba uno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor. No cabe duda la fuerza que una norma como esta concede al Presidente en la definición de la agenda⁶⁷⁸.

Por su parte, Estados Unidos tiene reglas más complejas dentro de lo que se conoce como el procedimiento *fast-track*. Estas reglas, que omiten trámites o los aceleran, están constituidas por privilegios especiales de discusión en sala, cronogramas determinados para la elaboración de los informes en las comisiones, prohibiciones de presentar indicaciones en la sala o limitaciones al debate. En Chile, el *fast track* más conocido fue el que se utilizó para la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre nuestro país y Estados Unidos. Desde 1975, y en virtud del Trade Act, el Congreso entregó al Presidente de la República la autoridad para negociar tratados de libre comercio que luego serían aprobados o rechazados por el Congreso, sin la posibilidad de introducir indicaciones. El procedimiento *fast track* estuvo vigente hasta 1994 y fue luego incorporado nuevamente entre el año 2002 y 2007. Es en esta segunda etapa que se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.

En nuestro derecho, se requiere de un mecanismo eficaz para permitir que el Presidente lleve adelante su agenda. Las urgencias, hemos visto, tienen efectos en ese sentido pero no con la eficacia que concede la exis-

⁶⁷⁶ RAVEAU (1939), 231.

⁶⁷⁴ NOLTE (2003). 51.

⁶⁷⁵ ANINAT (2006). 133.

⁶⁷⁷ Entre las Constituciones que contemplan mecanismos de urgencia se encuentran, además de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Ver Base de Datos Políticos de las Américas (1998).

⁶⁷⁸ ZOVATO y OROZCO (2008). 46.

tencia de plazos fatales y de consecuencias asociadas. Por eso, se requiere una mirada más profunda de este tema que entregue reglas más precisas y efectos concretos que permitan la votación. Esbozaré algunas ideas para profundizar, en otra oportunidad, en estas reformas.

La urgencia en nuestra Constitución está construida con un objetivo: el despacho del proyecto. Lo correcto no es encaminar las reglas hacia el despacho sino que hacia la votación de los proyectos. Dicho de otra forma, no es razonable que el incumplimiento de la urgencia condujera, por ejemplo, a la aprobación del proyecto. Si lo es, en cambio, que su incumplimiento permita una vía rápida hacia la votación. Esto último pone los incentivos en el lugar adecuado. Por parte del Ejecutivo, la urgencia recaerá sobre proyectos relevantes sea que su aprobación esté asegurada o que, si es rechazado, permite capitalizar de algún modo esa votación.

Por parte del Congreso, el incentivo se alinea con el del Ejecutivo si comparten atribuciones en la determinación de la agenda. En otras palabras, un mecanismo en que el Ejecutivo propone la urgencia y la rama respectiva la califica, entrega una herramienta de negociación que permitirá balancear el ejercicio de la atribución. En caso que la mayoría de la Cámara coincida con los planteamientos del Presidente, habrá escasa negociación y el proyecto avanzará con relativa rapidez. Si, en cambio, no hay coincidencia, la calificación de la urgencia dependerá de la negociación que lleve adelante el Poder Ejecutivo permitiendo que la mayoría de la Cámara respectiva también promueva su agenda en conjunto con la del Presidente. Posiblemente, en esta última circunstancia, no solo será calificado con urgencia un mensaje de interés para el Ejecutivo, sino que también una moción que preocupe al Legislativo.

Otros han propuesto volver pura y simplemente al sistema de urgencia que operaba bajo la Constitución del 25, es decir, el Presidente señala la urgencia y la cámara respectiva la califica. Sin embargo, esta fórmula no genera ningún cambio sustantivo ya que, según vimos, el régimen de la Constitución del 25 fue igualmente criticado por ineficaz. Una propuesta que integre a las cámaras en la decisión, tiene mayor sentido únicamente si se complementa con otras que vinculen plazos de urgencia flexible con hitos del procedimiento legislativo y no necesariamente con el despacho, como se ha planteado.

Al disociar la urgencia del despacho del proyecto de ley y asociarla a la votación se consigue además alejarse de una regla pareja que no sirve para todos los casos. La Constitución señala que el proyecto calificado con urgencia deberá despacharse en 30 días. Pues bien, hay proyectos urgentes que se despachan en una semana y otros igualmente relevantes que son aprobados después de meses de discusiones. El plazo único no reconoce la diversidad de materias que pueden discutirse en el Congreso. Mientras para una ley –como el reajuste del sector público o la que fija el salario mínimo– 30 días parece excesivo; para otras resulta evidentemente un plazo muy breve.

En cambio, acordar plazos flexibles para votar el proyecto en la instancia siguiente permite ir dando forma y rapidez al proceso legislativo de un modo más realista y planificado. En cada caso, y dependiendo del trámite en que se encuentre, la urgencia mandatará algo distinto. Podrá ser la votación en general en la comisión o en la sala; el despacho del proyecto en particular de la comisión o de la sala; la votación del informe de la Comisión Mixta o el despacho de la misma. De ese modo, se va avanzando en el trámite legislativo al ritmo de los acuerdos entre el Presidente y el Congreso Nacional. Y, en caso de desacuerdos, el Presidente debe mantener como último ratio un mecanismo que fuene la votación en el hito correspondiente.

Modificaciones como las que se han señalado requerirían de una reforma a nuestra Constitución pero, especialmente, un desarrollo normativo en la LOC respectiva que permita crear mecanismos uniformes en ambas ramas del Congreso para generar o exigir que se realicen las votaciones respectivas.