

investigación periodística de *El Mercurio* concluyó que 14,9% de los proyectos de parlamentarios presentados entre el 11 de marzo y junio del 2014 contienen copias íntegras de otros documentos sin mencionar la fuente²²⁵. En el reportaje se informan copias textuales de estudios internacionales, informes de órganos públicos y páginas web.

2.2. *Origen. Cámara de Diputados o Senado*

Los proyectos de ley pueden tener su origen indistintamente en la Cámara de Diputados o en el Senado. Solo en algunos casos muy precisos, la Constitución manda el ingreso por una u otra cámara. Tal es el caso, según lo dispone el inciso 2 del artículo 65, de las “leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento” que solo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados. A su vez, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener su origen en el Senado. En lo demás, la Carta Fundamental no establece regla alguna.

2.2.1. *Leyes sobre tributos*

En relación a la regla aplicable a la Cámara de Diputados, puede apreciarse que la exigencia en materia de tributos es amplia y residual. Cualquiera sea la naturaleza del tributo, la iniciativa debe tener su origen en la Cámara de Diputados²²⁶. De este modo, la creación, modificación o eliminación de un tributo, la tasa y el hecho gravado son elementos que, en

caso de estar contenidos todos ellos en un proyecto de ley, deben ingresar por la Cámara de Diputados.

No quiere esto decir que el Senado no pueda introducir modificaciones al proyecto de ley o, en el contexto de las ideas matrices, aprobar fórmulas nuevas. La norma solo manda cuál es la cámara de origen, manteniendo en todo lo demás las reglas propias del proceso de formación de la ley.

Si bien la norma establece un mandato amplio, no se ha extendido, por ejemplo, a la determinación del tribunal competente para conocer de reajustes e intereses por impuestos impagos contenidos en un proyecto que modificaba diversos aspectos de la Ley que creó los Tribunales Tributarios y que ingresó por el Senado²²⁷. Ello, por cuanto para aplicar la regla constitucional no debe desatenderse la idea matriz del proyecto de ley, de modo tal que si el aspecto tributario regulado en un determinado proyecto no es el eje del mismo sino que una consecuencia o efecto indirecto, el proyecto puede iniciar su tramitación por el Senado.

2.2.2. *Presupuestos de la Administración Pública*

La segunda regla constitucional dice relación con las leyes “sobre los presupuestos de la Administración Pública”. El mandato se aplica para la Ley de Presupuestos regulada en el artículo 67, que ingresa anualmente por la Cámara de Diputados. Se aplica también a sus modificaciones, que han sido prácticamente inexistentes en las últimas décadas.

La regla, en cambio, no exige el ingreso por la Cámara de Diputados de proyectos que tengan impacto en los presupuestos de la Administración, como son la creación de nuevos órganos públicos, el aumento de personal o la modificación de sus atribuciones. Pueden contarse numerosos proyectos que inician su tramitación en el Senado y que, según consta en el informe financiero respectivo, comprometen los presupuestos de la Administración Pública. Correctamente ello no obsta su ingreso por el Senado pues, al igual que la regla anterior, no es un proyecto sobre presupuestos sino uno

²²⁵ *El Mercurio*. Domingo, 6 de julio de 2014.

²²⁶ Una norma similar puede encontrarse en la Constitución de Estados Unidos. El art. I, Secc. 7, dispone que “todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder inicialmente de la Cámara de Representantes; sin embargo, el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos de ley”. El objetivo de tal norma fue que este tipo de proyectos se iniciaran en la cámara más próxima a la gente, como es en el sistema de Estados Unidos, la Cámara de Representantes. El principal promotor fue Elbridge Gerry, de Massachusetts, quien para promoverla señalaba que es “una máxima que la gente sea la que tenga el poder sobre la hacienda” y no el Senado, al que veía como un órgano más distante. En la actualidad, como reconoce un autor, esta regla tiene poco efecto, pues la mayor parte de los proyectos sobre la materia terminan siendo elaborados en el Departamento del Tesoro y no en el Congreso. JENSEN (2012).

²²⁷ Ley N° 20.752. Modifica Ley Orgánica de Tribunales Tributarios y Aduaneros, en materia de plantas.

que tiene efectos en el mismo. Y lo que está vedado es que solo para los primeros la cámara de origen sea el Senado.

2.2.3. Leyes sobre reclutamiento

Finalmente, también deben ingresar por la Cámara de Diputados las leyes sobre reclutamiento, esto es, aquellas que regulen la forma y modo de reunir las personas que requieren las Fuerzas Armadas en sus misiones de paz y de guerra²²⁸.

La razón por la que estas tres materias deben tener su origen en la cámara baja tiene sus fundamentos en la historia constitucional inglesa. Ya en ese entonces se entendía que la cámara baja tenía mayor vinculación con la voluntad popular, por encontrarse sus integrantes más cerca de los representados. Por eso las leyes que establecieran tributos o cargas personales debían ser sometidas primero al escrutinio de la cámara que probablemente presentaría más oposición²²⁹.

2.2.4. Amnistías e indultos

El Senado, en cambio, debe conocer primero de las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales. Ello por cuanto se suele considerar que la cámara alta se encuentra en una mejor posición para decidir cuestiones en las que el criterio inspirador es la paz social²³⁰.

La amnistía “importa una revalorización de los hechos a los cuales se refiere, en virtud de la cual, por consideraciones prácticas de índole político-criminal, se les concede una excusa absolutoria que determina su completa impunidad e, incluso, la imposibilidad de examinar la responsabilidad penal de aquellos a quienes se imputan cuando aún no ha sido declarada”²³¹.

Los indultos son “un instrumento de política criminal, valiéndose del cual el Jefe de Estado o el legislador, en su caso, conceden una excusa absolutoria de efectos restringidos a quien ha sido declarado criminalmente responsable de uno o más delitos”²³².

La aplicación de esta norma fue motivo de discrepancia entre la Cámara y el Senado con ocasión de la discusión de dos mociones refundidas iniciadas en la Cámara de Diputados, que interpretaban el artículo 93 del Código Penal en materia de prescripción de la acción penal en el caso de delitos especialmente sancionados por el Derecho Internacional²³³. Aprobada en el primer trámite, el Senado la declaró inadmisible por aplicación de la disposición que se analiza.

Las mociones, como se debatió en la sesión, tenían por objeto establecer un precepto interpretativo del artículo 93 del Código Penal, entendiendo que la amnistía, el indulto y la prescripción no se aplicaban como causales de extinción de responsabilidad penal en los casos del delito de genocidio y de crímenes de guerra y de lesa humanidad. En su oportunidad se debatió si la moción debió haber tenido su origen en el Senado, pues se trataba de un proyecto de ley que regulaba la amnistía y el indulto general. El senador Hernán Larraín argumentó señalando que debía declararse inadmisible, pues “estamos frente a un proyecto de artículo único que en lo fundamental fija el sentido y alcance de las causales de extinción de la responsabilidad penal, en cuanto a que deberá entenderse que la amnistía, el indulto y la prescripción de la acción penal no serán aplicables a tales y cuales delitos. Independiente de la discusión de fondo, aquí se trata de normas que afectan a la amnistía y al indulto”. Sobre estas consideraciones, el Presidente del Senado, Senador Adolfo Zaldívar, declaró inadmisible el proyecto en segundo trámite²³⁴.

En una sesión posterior, la decisión se discutió largamente y se sometió a votación, siendo declarada finalmente inadmisible. Quienes argumentaban en contra de la decisión del Presidente del Senado, sosténían que la norma constitucional abarcaba exclusivamente las leyes que concedían indultos

²²⁸ Ver decreto ley N° 2.306 de 1978. Dicta Normas sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas.

²²⁹ BRONFMAN *et al* (1993). 344.

²³⁰ BRONFMAN *et al* (1993). 344.

²³¹ CURY (2009). 790.

²³² CURY (2009). 792.

²³³ Boletines N°s. 3345-07 y 3959-07.

²³⁴ Ver sesión del Senado de 4 de junio de 2008.

o amnistías y no aquellas, como la que se discutía, que interpretaba otra norma en lo referente a la aplicación de la amnistía²³⁵. La tesis que primó finalmente sostenía, nuevamente citando al Senador Hernán Larraín, que “en lo esencial, el problema radica en cómo interpretamos el artículo 65 de la Carta. Y, a mi juicio, lo que está excluyendo este son las normas ‘sobre’ amnistía e indultos. No dice: ‘Las leyes que conceden amnistía e indulto deben originarse en el Senado’. Si lo hiciera, entonces se estaría refiriendo a la concesión de una amnistía o indulto en particular. Pero no es ese el caso. El proyecto que nos ocupa busca interpretar un artículo que se refiere a la amnistía y al indulto. La disposición constitucional en sí misma es amplia. Y, por lo tanto, nosotros no podemos restringirla”²³⁶.

2.2.5. Conclusión

En definitiva, tanto la regla de la Cámara como la del Senado llevan a sostener que lo esencial es analizar la o las ideas matrices del proyecto de ley, y determinar si se relaciona directamente con el ámbito reservado a cada cámara. Sea que se contenga en un proyecto de ley interpretativo o no, cualquier moción o mensaje cuyas ideas matrices se vinculen directamente con una de las materias enumeradas en el inciso segundo del artículo 65, debe ser discutido en primer trámite por la cámara respectiva. Si la vinculación es distante, indirecta o referencial, la regla no debe aplicarse.

3. ÁMBITO DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN LOS PROYECTOS DE LEY

La Constitución que nos rige introdujo modificaciones que han generado profundos cambios en las materias que se discuten y legislan en el Congreso Nacional. La principal, es la consagración del dominio máximo legal dejando atrás el dominio mínimo legal.

3.1. Dominio máximo legal

Mientras la Constitución de 1925 establecía que “solo en virtud de una ley se puede” regular diversas materias que luego enumeraba, la Constitución

de 1980 dispone que “solo son materias de ley” aquellas contenidas en el artículo 63. De este modo, y en términos gruesos, el listado de la Constitución del 25 era excedible por la potestad legislativa llegando a regular diversas materias que, por su grado de especificidad, son más propias de la función administrativa. Hoy, en cambio, el catálogo no puede excederse y, al menos en teoría, todo aquello que se encuentra fuera de él es propio de la potestad reglamentaria autónoma.

Cea ha explicado con claridad esta distinción. El dominio máximo legal que consagró la Carta de 1980 es el “conjunto único de materias que la ley debe regular, sin hacerlo en las demás, porque ese es su marco máximo o total de competencia. En cambio, era dominio mínimo legal el previsto en la Constitución de 1925, pues en ella se mencionaban, sin carácter taxativo y no excedible, las materias regulables por las leyes, circunstancia que permitía entender que el legislador estaba facultado para regular, además, todos los otros asuntos por mínimos, insignificantes o particulares que fueran”. En la actualidad, continúa, las materias de menor importancia “se hayan dentro de la competencia residual (del Poder Ejecutivo) que singulariza la norma de clausura o cierre del sistema jurídico”²³⁷.

Jurídicamente, el debate en torno al dominio máximo legal ha sido reducido principalmente a la relación ley-reglamento. En efecto, numerosos son los casos que ha conocido el Tribunal Constitucional en los cuales ha zanjado si una determinada regulación contenida en un reglamento es o no materia de ley.

Sin ánimo de ser exhaustivo en esta materia que ha sido objeto de amplio debate en otras publicaciones²³⁸, el Tribunal ha precisado que el primer nivel de reserva legal se encuentra previsto en el artículo 63 de la Constitución donde enumera las materias de ley.

El segundo de los niveles de reserva legal se encuentra “contemplado en disposiciones constitucionales específicas, siendo necesario concluir que,

²³⁵ Ver por ejemplo la intervención del Senador José Antonio Gómez.

²³⁶ Ver Sesión del Senado de 10 de junio de 2008.

²³⁷ CEA EGAÑA (1999). 141.

²³⁸ Ver, entre otros, CARMONA (2001); FERMANDOIS (2001); CAZOR (2003); NOGUEIRA (2003); GARCÍA (2004); IBACETA y MEZA (2007); SILVA IRARRÁZAVAL (2009); CORDERO (2009).

en algunas de ellas, la reserva es más absoluta que en otras” (c. 15). En tal sentido, se recoge la distinción entre reserva absoluta y reserva relativa de ley, existiendo en el último caso, un mayor ámbito de acción de la administración a través de la potestad reglamentaria de ejecución, fijando la ley solamente las bases o criterios generales que encuadran la actuación de la potestad de administración²³⁹.

En el caso en que la Constitución determina una reserva legal con carácter más absoluto, la regulación del asunto debe ser hecha por el legislador “con la mayor amplitud, precisión y profundidad que resulte compatible con las características de la ley como una categoría, diferenciada e inconfundible, de norma jurídica” (c. 17). En este caso, el ámbito de actuación de la potestad reglamentaria de ejecución se reduce al mínimo, ya que el legislador debe regular minuciosamente la materia objeto de la reserva legal, desarrollando los “conceptos, requisitos, procedimientos y control de las regulaciones acordadas y otras cualidades que obligan a reconocer que, en el ámbito de la potestad reglamentaria de ejecución, se halla más restringido o subordinado” (c. 18), debiendo conciliarse la “generalidad, abstracción e igualdad de la ley, así como sus características de normativa básica y permanente, por un lado, con la incorporación de los principios y preceptos, sean científicos, técnicos o de otra naturaleza, que permitan, sobre todo a los órganos de control de supremacía, concluir que el mandato constitucional ha sido plena y no sólo parcialmente cumplido” (c. 19). Así, el legislador debe regular la materia con “determinación” y “especificidad”²⁴⁰.

Otras decisiones han profundizado en el tema²⁴¹. Todas ellas debaten si ciertas materias contenidas en un decreto supremo debieron haber estado contenidas en una ley (ver Cuadro N° 1).

²³⁹ Ello ocurre, prosigue el Tribunal, cada vez que la Constitución emplea expresiones como “con arreglo a la ley”, “de acuerdo con las leyes”, “con sujeción a la ley”, “de acuerdo a lo que determine la ley” o “en conformidad con la ley”. STC 254/1997, c. 26.

²⁴⁰ STC 370/2003.

²⁴¹ Entre otras, STC 254/1997, STC 388/2003, 480/2006, STC 771/2007, STC 1849/2010, STC 2367/2012.

La discusión en el sentido contrario es escasa. No es común en el Congreso Nacional que se debata si una determinada materia es propia de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República y, por lo mismo, el Congreso no puede pronunciarse al respecto. El incentivo es justamente el contrario. Tampoco el Tribunal Constitucional, al momento de efectuar el control preventivo y obligatorio de las normas orgánicas constitucionales, argumenta desde esta perspectiva²⁴².

Cuadro N° 1

El caso del Ministerio del Deporte

Durante la tramitación del proyecto de ley que crea el Ministerio del Deporte (Ley 20.686), se discutió si ciertas materias de la orgánica del nuevo ministerio debían o no estar contenidas en el proyecto o, por el contrario, podían ser reguladas luego en los reglamentos que dictara el Presidente de la República. El artículo debatido establecía que la organización del ministerio sería determinada, en lo que respecta a su distribución temática, por un reglamento.

Diversos parlamentarios, apoyados por las asociaciones de funcionarios públicos vinculadas, sostuvieron que aquella era una materia de ley que no podía ser delegada a un reglamento. Así, por ejemplo, lo argumentaron los siguientes diputados:

Diputado Montes. “Los trabajadores de la Asociación Nacional de Funcionarios de Chiledeportes nos han hecho ver su preocupación por la ambigüedad con que se está planteando la organización interna del Ministerio que se crea, ya que las divisiones no están claras”.

Diputado González. “A mi juicio, esto también debiera revisarse, puesto que esas atribuciones corresponden exclusivamente al Congreso Nacional. En consecuencia, a todas luces parece inconstitucional que un reglamento determine la organización interna del ministerio, toda vez que, conforme lo establece la Constitución Política de la República, la creación de un ministerio y su organización interna pertenecen a la reserva legal, de modo que deben fijarse por ley y no mediante resolución o decreto”.

El asunto fue objeto de un requerimiento al Tribunal Constitucional. Éste fue finalmente rechazado por los argumentos que se exponen a continuación.

²⁴² Un ejemplo en que ello ocurrió, es el voto de minoría en que un grupo de ministros propuso declarar inconstitucional la Comisión Nacional de Acuicultura, órgano asesor del Presidente de la República en dicha materia pues, argumentaron, aquella no sería una materia de ley sino que de potestad reglamentaria autónoma del Presidente. STC 2245/2012.

"Que cuando el Tribunal ha enjuiciado la ley que convoca al reglamento, lo ha hecho utilizando varios criterios. En primer lugar, la ley debe contener los aspectos esenciales de la regulación (STC 370/2003). En el proyecto que se analiza, esto se cumple porque lo que se analiza es un proyecto de ley. A su vez, éste se enmarca en una ley vigente (artículo 27, LOCBGAE) y en un decreto con fuerza de ley relativo a las plantas del personal del Ministerio que se crea, que debe dictarse antes de la emisión del reglamento del Presidente de la República.

En segundo lugar, la ley debe indicar de manera precisa las medidas que pueden adoptarse mediante el reglamento (STC 235/96). Hay que considerar que este test fue diseñado para el caso que hubiera compromiso de derechos. En cambio, aquí estamos frente a un proceso organizativo. En todo caso, el reglamento es convocado únicamente para determinar la distribución temática en las Divisiones, de las funciones y atribuciones que la ley establece. Es, por tanto, un llamado concreto, preciso. El reglamento debe limitarse a denominar las Divisiones y a repartir entre ellas dichas funciones y atribuciones. No puede establecer nuevas atribuciones ni afectar los derechos del personal; no puede significar crear empleos ni fijar remuneraciones.

No hay (...) una deslegalización como una cláusula abierta o una excesiva discrecionalidad, que son los criterios con los que esta Magistratura ha enjuiciado la densidad que debe tener la ley que convoca al reglamento para establecer su ilegitimidad (STC 370/2003)". (STC 2367/2012, c. 59-60).

3.2. Efectos en la práctica legislativa

La modificación señalada es fundamento de un cambio sustancial en los contenidos de los proyectos de ley y en la discusión legislativa. Antes del imperio de la Constitución vigente imperaba lo que Silva Cimma ha denominado como una "omnipotencia legislativa"²⁴³. Así, el Congreso Nacional debatía numerosos asuntos específicos, particulares, que solo interesaban a reducidas personas beneficiarias. Por esta vía, los parlamentarios generaban iniciativas concretas, cuyos beneficiarios estaban claramente identificados, lo que permitía mantener un fuerte vínculo entre el congresista y el grupo de interés respectivo.

Hugo Tagle documentó esta práctica de un modo muy preciso. Entre 1926 y 1973 se dictaron 13.962 leyes. De ellas, el 8,51% las clasifica como leyes generales. 39,48% son leyes particulares y 51,49% son leyes

²⁴³ SILVA CIMMA (1996). 99.

individuales²⁴⁴. Entre las leyes generales se encuentran la modificación de códigos, las leyes de presupuestos, modificaciones tributarias, entre otras. Las leyes particulares se refieren a cambio de nombres de calles y autorización a municipios para endeudarse. Finalmente, las leyes individuales son aquellas que conceden pensiones de gracia, amnistía o reconocen años de servicio²⁴⁵.

Lo dicho no es muy distinto a lo que muestra Jorge Tapia para un período más breve. El autor señala que entre 1938 a 1958 se dictaron 6.291 leyes, de las cuales el 55,2% corresponde a asuntos particulares o de gracia, tales como pensiones, abonos de tiempo, reconocimiento de servicios, rehabilitaciones, derecho a jubilar, amnistías, entre otros. Son los que el autor denomina ejercicio de actos administrativos que deben ser autorizados por ley. Hay también, en el mismo período, centenares de leyes de excepción tales como aquellas que liberan de derechos aduaneros la internación de elementos destinados preferentemente a Bomberos, colegios particulares u hospitalares, y las que conceden aportes y subvenciones a instituciones públicas o privadas. Otras tantas autorizan el cambio de nombre de calles, paseos y escuelas. Tapia concluye que las leyes realmente estudiadas y discutidas alcanzan solo el 30% de todas las aprobadas²⁴⁶.

El caso más común fueron las leyes que concedían pensiones de gracia a determinadas personas. Ellas ya no son objeto de debate hoy en el Congreso, no solo porque la materia en cuestión es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República sino que, también, porque la Carta Fundamental ha establecido que conceder este tipo de pensiones es una atribución exclusiva del Presidente de la República y que al Congreso solo le cabe fijar las normas generales con arreglo a las cuales el Presidente ejercerá esta atribución²⁴⁷.

De esta forma, la regla constitucional que estableció el dominio máximo legal ha permitido que el Congreso Nacional concentre el debate legislativo

²⁴⁴ Además hay 0,49% de leyes no publicadas, esto es, 69 leyes.

²⁴⁵ TAGLE (1977). 383.

²⁴⁶ TAPIA (1960). 47-49.

²⁴⁷ Arts. 32, 11 y 63.16 CP.

en proyectos que establecen regulaciones generales, desentendiéndose entonces de medidas administrativas que hoy tocan exclusivamente al Poder Ejecutivo.

4. NORMAS COMUNES AL INICIO DE UN PROYECTO DE LEY

4.1. Ingreso del proyecto de ley

El proyecto de ley, sea mensaje o moción, debe ingresarse en la oficina de partes de la respectiva corporación. La LOC del Congreso establece que los “fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten”²⁴⁸. En igual sentido, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el proyecto deberá ser acompañado de un “informe técnico” que consigne los fundamentos que justifiquen legislar, las disposiciones vigentes que se verían afectadas por el proyecto, “la correlación del texto con el régimen normativo nacional” y los demás elementos de juicio relevantes²⁴⁹.

Es común que tanto los fundamentos que requiere la LOC como el informe técnico referido sean reemplazados por el mensaje del proyecto, esto es, el relato o explicaciones previas que acompañan tanto a las mociones como a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo.

Como ya se ha dicho, en el caso de ciertas iniciativas del Presidente, se exige además, previo a la cuenta, el denominado informe financiero que elabora la Dirección de Presupuestos. Sin éste no puede darse cuenta del proyecto de ley²⁵⁰.

²⁴⁸ LOC 14.

²⁴⁹ RCD 13.

²⁵⁰ Es lo que ocurrió, por ejemplo, al inicio de la tramitación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria según puede apreciarse en el diálogo siguiente: “El señor Monckeberg (don Nicolás).- Señor Presidente, pido que nos informe si ingresó el proyecto de reforma tributaria. En el evento de que no haya sido así, quiero saber si la Mesa dará cuenta de su ingreso durante la presente sesión o si ello se postergará hasta mañana. Lo digo porque por la prensa se nos llama a legislar rápido, a tramitarlo con celeridad. El señor Cornejo (Presidente).- Señor diputado, no se ha dado cuenta del proyecto de reforma tributaria porque no ha ingresado en la forma que establece el Reglamento”. Sesión de la Cámara de Diputados. 1º de abril de 2014. También en *El Mercurio*. 2 de abril de 2014.

El informe financiero es el único antecedente adicional, distinto de la firma del Presidente de la República, que requiere un proyecto de ley para iniciar el iter legislativo. Tiene su fundamento, como se dijo, en la propia LOC del Congreso que dispone que al ingresar un proyecto de ley deberá acompañarse información sobre los gastos que importe el proyecto y la fuente de los recursos²⁵¹. El Reglamento de la Cámara de Diputados especifica aún más el mandato y establece que, cuando corresponda, los mensajes deberán adjuntar un “informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto”²⁵².

Como puede verse, no todo proyecto requiere ser acompañado de un informe financiero, sino que solo aquellos que implican gastos al erario público. Si bien ni la ley ni el reglamento acotan el concepto de gasto que utiliza la LOC al gasto fiscal, así se ha entendido siempre y no hay, por tanto, requerimiento alguno de una estimación de gastos generales, públicos o privados; algo más afín con un impacto regulatorio²⁵³. Por ello, y dado que iniciar la tramitación de un proyecto de ley que importe gasto público es una cuestión de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, solo se exige dicho informe a los mensajes.

4.2. Examen de admisibilidad

Una vez ingresado materialmente, y antes de la cuenta del proyecto en la sala, se efectúa el análisis de admisibilidad por parte de la mesa de la respectiva cámara. Con tal objeto, la secretaría verifica si la iniciativa en cuestión cumple los requisitos legales y constitucionales que permiten el inicio del proceso de formación de la ley. El asunto tiene ciertas complejidades que se extienden también a la labor que hace la mesa y los presidentes de comisión en el examen de admisibilidad de las indicaciones. Todo ello se verá más adelante en un acápite especial.

²⁵¹ LOC 14.

²⁵² RCD 13.

²⁵³ Ver OECD (2012).

Declarado admisible el proyecto de ley, pasa a la cuenta de la sesión de sala de la respectiva corporación.

4.3. El envío de los proyectos a comisión

El ingreso de un proyecto de ley a la cuenta es un momento relevante en el trámite legislativo. En ella, como se vio, el Presidente de la sala dispone la comisión a la que se dirigirá el proyecto de ley recién ingresado para su estudio. Con todo, cualquier comité en el caso del Senado o un diputado en la Cámara, puede cuestionar la decisión del Presidente y pedir un cambio en el trámite dispuesto²⁵⁴. En ambos casos se resuelve sin discusión e inmediatamente por la mayoría de los presentes.

La comisión a la que se dirige un proyecto de ley tiene importantes consecuencias en la tramitación de los proyectos. Normalmente, el asunto no es objeto de discusión, pues en la gran mayoría de los casos la materia que aborda el proyecto calza sin mayores dudas con la competencia de la comisión que debe iniciar el estudio. Un proyecto que se vincule con temas educacionales, debe iniciar su trámite por esa comisión. Sin embargo, hay proyectos que por su contenido más difuso o por otros motivos de conveniencia política, admiten debate. Por ejemplo, en ocasiones sus autores desean que sean analizados por una comisión determinada de la que ellos son parte. Desde el Ejecutivo, la comisión que sea la encargada de iniciar el estudio del proyecto de ley también es objeto de análisis. No es lo mismo partir por una comisión que puede ser adversa. Ello puesto que la comisión a la que se envíe un proyecto determinado puede fácilmente augurar el éxito o fracaso de un proyecto.

Como ya se vio en un capítulo anterior, en la elección de las comisiones tiene influencia el área temática de cada una de ellas. También se ponderan los precedentes. Si en el pasado la ley que es reformada por el proyecto de ley en cuestión fue analizada por una determinada comisión, lo normal es que sea enviado a la misma comisión que conoció de la ley modificada. Asimismo, otro criterio es lo realizado por la otra cámara en el primer trámite. Si el proyecto fue conocido por la Comisión de Economía en el

²⁵⁴ RS 79 y RCD 97.

primer trámite, es presumible que la cámara que lo conozca en el segundo trámite haga lo mismo.

Según disponen la LOC y los reglamentos²⁵⁵, las cámaras pueden encargar el estudio de los proyectos a una o más comisiones, pudiendo éstas actuar separadas o unidas. También puede encargarse el informe de un proyecto de ley a comisiones especiales. Todo esto puede definirse en la cuenta al momento de ingresar el proyecto de ley a tramitación o durante su tramitación a solicitud de una comisión o un diputado.

Diversos ejemplos y debates muestran la importancia de este momento en el trámite de un proyecto de ley y la transversalidad de las posiciones que se adoptan (ver Cuadro N° 2). En general los parlamentarios que integran una comisión, cualquiera sea su color político, suelen apoyar las solicitudes en que se pide que sea su comisión la que informe un proyecto.

Así, el proyecto de ley que autorizaba la venta de ciertos medicamentos en establecimientos de comercio y, por tanto, eliminaba la exclusividad de las farmacias en este aspecto, fue enviado en primer término a la Comisión de Economía y luego a la Comisión de Salud, ya que se suponía que en la primera de ellas tendría mejor acogida. Eso fue lo que finalmente ocurrió, pues la Comisión de Economía aprobó el proyecto y la de Salud lo rechazó²⁵⁶.

Otro caso es el proyecto de ley sobre vegetales genéticamente modificados que, una vez aprobado en general por el Senado, fue enviado el año 2008 a segundo informe de tres comisiones unidas –Agricultura, Salud y Medio Ambiente-. Fue ésta una muestra clara de la oposición al proyecto, pues la dificultad de reunir a tres comisiones diversas es tal que disminuye al máximo la probabilidad que el proyecto avance²⁵⁷.

Por último, fue objeto de larga discusión en el Senado la comisión a la que se enviaría el proyecto de ley que creaba un royalty a la minería. Habiéndose rechazado en el primer trámite el impuesto y sobreviviendo

²⁵⁵ LOC 18; RS 28 y RCD 233.

²⁵⁶ Boletín 7274-11.

²⁵⁷ Boletín 4690-01.

en el proyecto únicamente la creación de un Fondo para la Innovación y la Competitividad, el Senado debatió y aprobó finalmente que el asunto debía ser conocido ya no por la Comisión de Minería –que lo había analizado en el primer trámite–, sino por la de Educación, pues en el proyecto solo contenía una materia vinculada con las áreas de competencia de esa comisión²⁵⁸.

Cuadro N° 2

**La transversalidad del debate en torno a la comisión que informa un proyecto:
El caso del Senamer. Boletín 8487-07**

Sesión Cámara de Diputados, 02 de agosto de 2012

El señor RECONDO (Vicepresidente) (UDI).- Tiene la palabra el Diputado señor Issa Kort.

El señor KORT (UDI).- Señor Presidente, en relación con lo señalado en la letra c) del número 1 de la Cuenta, en la que se informa del mensaje del Presidente de la República por el cual da inicio a la tramitación del proyecto de ley que “suprime el actual Servicio Nacional de Menores y crea dos nuevos servicios de atención a la infancia y la adolescencia.”, solicito que recabe el asentimiento de la Sala para que la iniciativa, que será enviada a las comisiones de Constitución Legislación y Justicia y de Hacienda, también sea remitida a la Comisión de Familia.

El señor SAFFIRIO (DC).- Señor Presidente, pido la palabra.

El señor MONCKEBERG, don Nicolás (Presidente) (RN).- Tiene la palabra el Diputado señor René Saffirio.

El señor SAFFIRIO (DC).- Señor Presidente, parece más que razonable que el proyecto sea enviado a la Comisión de Familia. Sin perjuicio de ello, creo conveniente que primero sea remitido a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, para determinar si hay alguna materia de orden jurídico que deba ser analizada –lo que es muy probable, puesto que se trata de un proyecto complejo–, y que después sea enviado a la Comisión de Familia.

El señor MONTES (PS).- Señor Presidente, pido la palabra.

²⁵⁸ Boletín 3588-08. Que el asunto fuera conocido por la Comisión de Educación no estuvo exento de polémica. Como argumentó el Presidente del Senado, Hernán Larraín, “de acuerdo con el criterio de la Cámara de Diputados, en este proyecto existen dos ideas de legislar. Una de ellas fue rechazada. Sólo persiste la relacionada con la creación de un fondo de innovación tecnológica, materia que, por sus características y por su contenido, nada tiene que ver técnicamente con Minería, ni con Agricultura, ni con Transportes, ni con Vivienda, ni con ninguna de las otras áreas de la actividad propia de las Comisiones del Senado”. Sesión del Senado, de 3 de agosto de 2004.

El señor MONCKEBERG, don Nicolás (Presidente) (RN).- Tiene la palabra, señor diputado.

El señor MONTES (PS).- Señor Presidente, imagino que usted habrá tenido en consideración diferentes antecedentes para que el proyecto sea enviado a las comisiones de Constitución Legislación y Justicia y de Hacienda. En efecto, se trata de una iniciativa muy importante, que deberá ser tramitada contra el tiempo, que se encuentra postergada y que es muy relevante en el marco de la reforma procesal y de muchas otras materias. Pido que nos explique por qué la iniciativa fue destinada a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y nos diga qué posibilidades hay de que, por último, ambas sesionen como comisiones unidas, para los efectos de dar mayor celeridad a su tramitación. He dicho.

El señor MONCKEBERG, don Nicolás (Presidente) (RN).- Tal como señaló el Diputado señor Saffirio, el proyecto tiene muchas normas de análisis jurídico, más allá de que se trata de una materia de política pública. Por ello, consideramos oportuno que comience su tramitación en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, que es la instancia que debe efectuar los respectivos análisis legales.

De todos modos, dado que no queremos eternizar la discusión de esta iniciativa, propongo que inicie su tramitación en la Comisión de Constitución y que después sea remitida a la de Familia, por el plazo de un mes.

Tiene la palabra el Diputado señor Edmundo Eluchans.

El señor ELUCHANS (UDI).- Señor Presidente, creo que a lo señalado habría que agregar que el Senamer hoy depende del Ministerio de Justicia, lo que, a mi juicio, es una razón más que suficiente para que el proyecto sea enviado primero a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Además, uno de los organismos que se propone crear con motivo de la división que se establece, también dependerá de esa secretaría de Estado. Por lo tanto, considero perfectamente razonable que la iniciativa sea enviada, en primer término, a la Comisión señalada. He dicho.

El señor MONCKEBERG, don Nicolás (Presidente) (RN).- Tiene la palabra el Diputado señor Issa Kort.

El señor KORT (UDI).- Señor Presidente, estamos de acuerdo en ese aspecto. Lo que he planteado es que, además de las comisiones que están establecidas para su tramitación, el proyecto también sea remitido a la Comisión de Familia, porque en ella se abordan los aspectos referidos al ámbito social, y uno de los servicios que se propone crear dice relación con la protección de menores en riesgo social, más allá del aspecto penal. He dicho.

El señor MONCKEBERG, don Nicolás (Presidente) (RN).- Solicito el acuerdo de la Sala para que el proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores y crea dos nuevos servicios de atención a la infancia y la adolescencia sea enviado, primero, a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, tal como lo había resuelto la Mesa, y, luego, a la Comisión de Familia, por el plazo de un mes. ¿Habrá acuerdo?

Acordado.

4.4. Proyectos de ley que no son informados por comisión

Si bien la regla general es que tanto los proyectos como las observaciones del Presidente de la República sean informados por la respectiva comisión permanente²⁵⁹, en casos muy excepcionales –“un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admite demora” dice el Reglamento de la Cámara– puede omitirse el trámite de comisión. En todo caso, la misma LOC y los reglamentos señalan que ello no será posible cuando el asunto deba ser informado por la Comisión de Hacienda.

Para que un proyecto llegue directamente a la sala sin pasar previamente por comisión alguna se requiere, además de cumplir lo señalado, el acuerdo unánime de la sala. Ello ocurre en casos sumamente calificados. Uno de los escasos ejemplos fue la ley N° 20.439 que modificó un artículo en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, aumentando el plazo para que el alcalde rinda cuenta pública al Concejo Municipal, en aquellas regiones declaradas zona de catástrofe. El proyecto fue ingresado pocos días antes de que venciera la obligación que la ley le impone a los alcaldes de rendir cuenta anualmente de su gestión. Dado que semanas antes había sido el terremoto de 27 de febrero de 2010, un grupo de parlamentarios promovió la ampliación del plazo para rendir dicha cuenta a las comunas que se ubicaran en regiones declaradas zona de catástrofe.

El proyecto ingresó en la cuenta de la sesión de la Cámara de Diputados del día 15 de abril del 2010 y, puesto que no requería informe de Hacienda, se solicitó el acuerdo unánime de la sala para omitir el informe de la Comisión de Gobierno y votarlo ese mismo día. Eso fue lo que ocurrió en definitiva²⁶⁰. El Senado actuó de la misma forma. Por acuerdo de los comités eximió al proyecto del trámite de comisión y lo aprobó el mismo día en que se dio cuenta²⁶¹.

Con todo, es más común que, por las urgencias vigentes u otros requerimientos impostergables, muchos proyectos de ley sean debatidos con rapidez en una comisión y que el debate no esté contenido en un informe

con las características que señala el reglamento, sino que un así llamado “certificado”. Éste resume brevemente los aspectos esenciales de la discusión –asistencia y votaciones– y transcribe el proyecto de ley que se propone a la sala.

4.5. Retiro de proyectos de ley

Así como un proyecto de ley puede ingresar, también puede ser retirado de tramitación. Pero esta actuación está sujeta a ciertas reglas²⁶².

Tanto el Reglamento del Senado como el de la Cámara disponen que los llamados a retirar los proyectos son los autores del mismo, esto es, todos los parlamentarios patrocinantes, en el caso de las mociones, o el Presidente de la República, en el caso de un mensaje.

Igualmente, ambos reglamentos admiten que otro senador o diputado lo haga suyo, es decir, que impida el retiro asumiendo su autoría. En el caso de los mensajes, el Senado autoriza que otro parlamentario lo haga suyo solo en caso que el proyecto no contenga normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Por último, el proyecto solo puede ser retirado hasta antes de ser sometido a votación. Se ha planteado debate respecto a qué votación se refiere: si la votación en la sala o en la comisión.

En el caso de la Cámara de Diputados parece claro que se trata de la votación en la sala. Ello porque, si bien el reglamento no hace distinción, el artículo que regula el retiro se inserta dentro de aquellos que reglamentan el debate en la sala y no en la comisión. Una interpretación sistemática lleva entonces a esta conclusión. Más aún cuando el artículo 270 regula el retiro de las indicaciones de un modo similar, pero en el contexto del trabajo legislativo de la comisión y no de la sala. Por ello, en la Cámara las indicaciones pueden retirarse hasta antes de su votación en la comisión, y los proyectos, hasta antes de su votación en la sala.

Lo anterior se ve ratificado al menos por un precedente. El proyecto que autorizaba la venta de medicamentos que tengan la condición de venta

²⁵⁹ LOC 21; RCD 119.

²⁶⁰ Ver Sesión de 15 de abril de 2010, de la Cámara de Diputados.

²⁶¹ Ver Sesión de 20 de abril de 2010, del Senado.

²⁶² RS 132 y RCD 136.

directa en establecimientos comerciales que cumplan los requisitos que indica, fue retirado durante la discusión de la idea de legislar en la sala y ante la alta probabilidad de un rechazo. Ello cuando el proyecto ya había sido informado por dos comisiones²⁶³.

En el Senado, si bien el texto del reglamento puede inducir a confusión, debiera mantenerse el mismo criterio. El artículo en cuestión dispone que “el autor de un proyecto o indicación sólo podrá retirarlo antes de ser votado en comisión o en sala”²⁶⁴. Literalmente podría entenderse que cualquiera sea el lugar, si el proyecto es votado ya no puede retirarse. Sin embargo, a un resultado distinto se llega si se interpreta, como es razonable, que la referencia a la comisión se aplica para las indicaciones, y la referencia a la sala, para los proyectos. De esta forma, el autor de un proyecto puede retirarlo solo hasta su votación en la sala, como es el criterio de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el asunto es aún objeto de debate.

Finalmente, cabe señalar que, una vez producida la votación en la sala respectiva no procede el retiro, sino que el archivo de los proyectos. Esta regla no se aplica para el caso de un acuerdo aprobatorio de un tratado u otro instrumento internacional, pues éste puede retirarse en cualquier momento²⁶⁵.

5. LAS INDICACIONES

En la práctica legislativa, el término indicación suele referirse a las adiciones o correcciones que constan por escrito y que contienen una propuesta de modificación específica a un proyecto de ley en tramitación.

²⁶³ Ver sesión de 8 de agosto de 2012, de la Cámara de Diputados.

²⁶⁴ RS 132.

²⁶⁵ En una prevención, el Ministro del Tribunal Constitucional Carlos Carmona y el Ministro Suplente Christián Suárez, critican la posibilidad de retirar proyectos de ley y llaman a modificar los reglamentos. Ello por cuanto “presentado un proyecto, éste queda radicado en la Cámara de origen. Por lo mismo, no puede ser retirado de ella unilateralmente por quien lo presentó. Ingresado un proyecto de ley y habiéndose dado cuenta del mismo, su autor pierde el control sobre él, pues hay una especie de desasimiento al haberse ejercido la iniciativa. Un retiro unilateral no es concordante con que la potestad legislativa decisoria es propia del órgano colegiado que debe pronunciarse sobre el fondo de la iniciativa”. STC 1940/2011, c. 13.

Es a través de las indicaciones, que los congresistas y el Poder Ejecutivo efectúan cambios o proponen contenidos diversos en los proyectos de ley. Las indicaciones se someten a votación, se declaran inadmisibles, se retiran, etc.; son, en consecuencia, un aspecto esencial del trámite y la negociación legislativa.

Las indicaciones, como se verá en el capítulo correspondiente, deben guardar relación directa con las ideas matrices del proyecto de ley y pueden ser tanto de iniciativa del Presidente y de los parlamentarios como solo de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Las indicaciones pueden ser suscritas por uno o más parlamentarios. En el caso de las indicaciones del Ejecutivo éstas, al igual que los mensajes, deben estar firmadas por el Presidente de la República y por el ministro respectivo²⁶⁶.

Adicionalmente, el término indicación se utiliza también en un sentido más amplio y vinculado ya no con el contenido de un proyecto de ley, sino con su procedimiento. En estos casos “alude a proposiciones de la más diversa naturaleza relacionadas con la introducción de ciertas modalidades o formulación de solicitudes para ordenar de determinada forma el proceso legislativo, o bien, para que la Corporación emita pronunciamiento sobre determinados asuntos de otra índole”²⁶⁷. Tal es el caso, por ejemplo, de una indicación que solicita dividir la votación, suspender el debate o pedir segunda discusión.

5.1. *Las indicaciones sustitutivas*

Las indicaciones sustitutivas son aquellas que reemplazan íntegramente un proyecto de ley, sea éste mensaje o moción. Son utilizadas comúnmente cuando una determinada iniciativa es objeto de numerosas propuestas alternativas que, para efectos de facilitar el debate, exigen reemplazar completamente el proyecto de ley.

²⁶⁶ El Tribunal Constitucional declaró contraria a la Carta Fundamental una iniciativa que autorizaba al Presidente a delegar en los ministros la firma de indicaciones. Señaló que la potestad legislativa reside indelegablemente en el Presidente de la República. Antes de 1973, era una costumbre que los ministros firmaran indicaciones y que éstas fueran sometidas a votación a pesar de no contar con la firma del Presidente. Hoy ello no es admisible. STC 122/1991.

²⁶⁷ STC 2025/2011, c. 55. Ejemplo de ello son los artículos 37, 88, 131, 166 y 185 del RS.

Si bien las indicaciones sustitutivas son comunes y aceptadas en el primer trámite constitucional, su presentación ante la cámara revisora despierta más dudas. Ello, como hizo presente en una oportunidad la Comisión de Transportes del Senado, pues “las expresiones ‘adiciones’, ‘correcciones’ o ‘enmiendas’ que emplea la Ley Fundamental tienen en común la particularidad de expresar claramente la idea de efectuar modificaciones parciales y específicas a algo ya hecho –el proyecto de la Cámara de origen– y no parece admitir, en una correcta inteligencia, el procedimiento de reemplazarlo en forma global”²⁶⁸.

Una crítica similar planteó el Senador Hernán Larraín con motivo de la tramitación de la Ley de Transparencia. Dicho proyecto fue objeto de una indicación sustitutiva en el segundo trámite en la Cámara de Diputados. El mencionado senador, y autor de la moción, criticó que “en lugar de corregir el articulado, el Gobierno envió una indicación sustitutiva que reformula por entero el proyecto. En el fondo, no hay segundo trámite constitucional. Nosotros no tenemos la posibilidad, mediante un segundo trámite, de revisar el texto como se hace normalmente. Porque lo normal habría sido que el Ejecutivo hubiese corregido la iniciativa adicionándole o quitándole lo que correspondiera. Porque eso es lo que permite un proceso legislativo normal, donde ambas cámaras tienen oportunidad de debatir”²⁶⁹.

No obstante las críticas, la presentación de indicaciones sustitutivas en el segundo trámite es una práctica habitual en el Congreso Nacional.

5.2. *Las indicaciones ad referéndum*

Las indicaciones *ad referéndum* son modificaciones específicas a un proyecto de ley, pero que no presentan las características formales de una indicación, sea porque no están firmadas o porque están contenidas en

verdaderas minutias que son objeto de diversas modificaciones en el debate de la comisión. Este tipo de indicaciones nacen de la práctica legislativa y, normalmente, son votadas “ad referendum” y aceptadas en la tramitación de los proyectos de ley.

Como explica Ortiz, la práctica consiste en que “al votar un precepto legal, y atendido el debate ocurrido entre los congresistas en la respectiva comisión y el representante de la Presidencia de la República (ministro, subsecretario, asesor, etc.), se acordaba que el texto debía ser modificado en determinado sentido. Sin embargo, la iniciativa para tal redacción, al ser exclusiva de la Presidencia de la República, solo podía ser redactada y firmada por tal autoridad (y ahí lo ad referendum, a espera de ratificación presidencial). Atendida tal situación, los participantes acordaban que el texto definitivo debía ser diferente al propuesto, pero votaban tal nueva redacción. Con todo, y para respetar la Constitución, el informe del proyecto de ley no sería despachado a la Sala de la Corporación, sino una vez hubiese ingresado la respectiva indicación emanada desde la Presidencia de la República”²⁷⁰.

Es este, entonces, un acuerdo procedural informal, que permite adaptar las formas al dinamismo propio del proceso legislativo. No obstante ello, la reciente modificación del reglamento de la Cámara de Diputados intenta eliminar esta práctica al prohibir la tramitación de indicaciones sin firma²⁷¹. La norma es formalista en exceso y limita el intercambio de textos aún no afinados que permiten dar dinamismo al debate legislativo.

6. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

6.1. *Primer informe de comisión*

El trabajo en las comisiones es la etapa del proceso legislativo en que los proyectos de ley se estudian en detalle. La LOC dispone que las comisiones reúnan los antecedentes que estimen necesarios para informar a la

²⁶⁸ Oficio del presidente de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, Senador Guido Girardi, al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, René Cortázar. 13/TT/2009, 1º de julio de 2009. En relación a la tramitación del proyecto de ley que modifica la ley Nº 18.290, de Tránsito, creando el sistema de licencias de conducir con puntajes. Boletín 3376-15.

²⁶⁹ Historia de la Ley Nº 20.285. Ley de Transparencia.

²⁷⁰ ORTIZ (2014). 153.

²⁷¹ RCD 274. “No se admitirán las indicaciones que no estén firmadas, ni aun por asentimiento unánime, aunque cumplan con los demás requisitos señalados”.

corporación. También pueden solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente²⁷². El mandato y las facultades concedidas, ratificadas por los reglamentos, es amplio y aspira a que el trabajo de las comisiones llegue al detalle de las iniciativas, a fin de legislar con toda la información necesaria para ponderar los diversos factores.

Por eso, tanto en la Cámara como en el Senado, se suele recibir en audiencia a expertos y personas que quieren hacer comentarios del proyecto de ley. Es ésta la oportunidad que tienen académicos, centros de estudios, ONGs, gremios, sindicatos, asociaciones y, en general, cualquier grupo interesado en hacer valer sus posturas. Este mecanismo de participación ciudadana se ha ido fortaleciendo en el tiempo. En efecto, si en la Cámara de Diputados el año 2008 el número de invitados externos a discusiones en trabajo de comisiones fue de 913, el año 2013 la cifra aumentó a 2.670²⁷³. Asimismo, hay ocasiones en que la propia comisión pide informes a expertos que suelen ser consultados en los proyectos, a la Biblioteca del Congreso Nacional o a otras instituciones especializadas²⁷⁴.

En la Cámara de Diputados, a diferencia de lo que ocurre en el Senado, el debate en las comisiones suele reunir en un mismo informe la discusión en general con aquella que se hace en particular. En efecto, como lo determina el reglamento “aprobado en general un proyecto, se entrará a la discusión de cada artículo, conjuntamente con las indicaciones que se presenten sobre él por el Presidente de la República o los Diputados”²⁷⁵.

²⁷² LOC 22.

²⁷³ PNUD (2014). 357.

²⁷⁴ En el Congreso de Estados Unidos, los *hearings* son de vital importancia. Se ha escrito que “los hearings indican a los congresistas si vale la pena enviar a la sala de la cámara un determinado proyecto de ley”. DAVIDSON y OLESZEK (2004). 215. También se ha señalado que “si bien algunos hearings pueden tener poco impacto en el contenido de un proyecto de ley, pueden ser herramientas importantes para construir mayorías a favor o en contra de proyectos”. DEERING y SMITH (1997). 158.

²⁷⁵ RCD 274.

De este modo, en los hechos, a las audiencias le sigue la votación en general, esto es, la votación de la idea de legislar. Acto seguido se inicia la discusión en particular, es decir, el debate artículo por artículo con las propuestas de cambio que se hacen por medio de las indicaciones, sean del Presidente o de los diputados.

La forma de presentar indicaciones es variada, según la práctica de cada comisión. Lo habitual, salvo acuerdo en contrario, es que no haya un plazo de indicaciones que, como en el Senado, exija que todos los actores con iniciativa presenten indicaciones a todo el proyecto de ley en un plazo común y conocido. Por el contrario, en la discusión en particular en las comisiones de la Cámara de Diputados se suele avanzar artículo por artículo, debatiendo en el momento los posibles perfeccionamientos. Muchos de ellos se acuerdan, votan y aprueban en ese mismo acto y se formalizan, cuando no corresponden a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por medio de indicaciones manuscritas de los diputados, elaboradas y firmadas en ese momento. Otros artículos quedan pendientes a la espera que, normalmente, sea el Ejecutivo quien recoja las inquietudes de los congresistas y haga una nueva propuesta. Esta forma de abordar el debate en particular es flexible, dinámica y fomenta los acuerdos. Con todo, es también impredecible y de difícil planificación. No es posible, como puede apreciarse, conocer con anticipación todos los temas que estarán sobre la mesa al momento de discutir el articulado. Ellos irán surgiendo en cada momento, según se avance en el debate de cada uno de los artículos.

En definitiva, en la discusión de los proyectos de ley en las comisiones de la Cámara de Diputados es la práctica y los precedentes los que configuran los aspectos esenciales del *iter* legislativo al interior de esa comisión. Usualmente se avanza del modo indicado, pero nada obsta que se acuerden dinámicas diversas.

Finalmente, cabe señalar que el reglamento de la Cámara de Diputados contiene una serie de normas con escasa aplicación real en las comisiones. Así ocurre con las normas que regulan la clausura del debate²⁷⁶ o

²⁷⁶ RCD 284-287.

las votaciones en las comisiones²⁷⁷. Normalmente, el debate fluye de un modo bastante libre, desregulado y con la única limitación que impone la costumbre. Los acuerdos, como es común en el derecho parlamentario, se imponen sobre el reglamento.

6.2. Contenido de los informes de las comisiones

El reglamento establece con detalle el contenido de los informes de las comisiones. Lo hace distinguiendo el primer informe del segundo informe, es decir, aquel que contiene la discusión en general y particular (primer informe), de aquel que contiene solo la discusión de las indicaciones presentadas en la sala o la comisión una vez aprobado en general el proyecto de ley por la sala de la Cámara (segundo informe). También distingue si el proyecto se encuentra en primer o segundo trámite constitucional pues, si ocurre lo último, debe consignarse información adicional²⁷⁸.

En lo relevante, los informes contienen un breve resumen del proyecto de ley en cuestión, la enumeración de las disposiciones legales modificadas, los artículos de quórum según lo califique la comisión, los artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda, la votación nominada de la idea de legislar y sus fundamentos, el debate artículo por artículo con la votación nominada y sus fundamentos, las indicaciones rechazadas y el texto del proyecto de ley tal como la comisión lo aprobó.

6.3. Comisión de Hacienda

La Comisión de Hacienda tiene vital importancia en la tramitación de los proyectos de ley. No por nada, gran parte de los proyectos más relevantes son informados por ella. Desde un punto de vista jurídico, junto a las respectivas comisiones de Ética y Transparencia, son las únicas entre sus pares con reconocimiento legal. En efecto, la LOC dispone que “cada Cámara deberá tener una Comisión de hacienda, encargada de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y

financiera del Estado, de sus organismos o empresas”²⁷⁹. También prohíbe omitir el trámite de comisión “en el caso de los asuntos que, según esta ley, deben ser informados por la comisión sobre hacienda”²⁸⁰.

Que un proyecto vaya o no a la Comisión de Hacienda es decisión del Presidente de la Cámara de Diputados al momento de dar cuenta del mencionado proyecto. La cuenta suele tener una frase sacramental que envía el proyecto a informe de la comisión técnica respectiva y a la Comisión de Hacienda, “en su caso” o “en lo pertinente”.

Debe ser informado por dicha comisión cuando el proyecto informado por otras comisiones tenga “incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado, de sus organismos o empresas”²⁸¹. Para determinarlo, el antecedente más importante es el informe financiero que refleja dicha incidencia. En otras palabras, un proyecto de ley con informe financiero que contenga nuevos gastos, pasará por la Comisión de Hacienda. Por mandato legal, la Comisión de Hacienda deberá indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país²⁸².

Es común que la Comisión de Hacienda no solo aborde los artículos que contengan las materias señaladas, sino que extienda su competencia a todo el proyecto. Hasta antes de la reforma del 2014, el propio reglamento de la Cámara de Diputados se ponía en el caso²⁸³. En la actualidad, ello está prohibido.

²⁷⁹ LOC 17.

²⁸⁰ LOC 21.

²⁸¹ RCD 226.

²⁸² LOC 17.

²⁸³ Hasta antes de la reforma al reglamento de 2014, el artículo también disponía que la Comisión de Hacienda “podrá conocer de otras disposiciones que las señaladas como de financiamiento en los informes de las demás comisiones cuando así lo acuerde, a proposición de alguno de los miembros presentes, por estimarlas relacionadas con ese financiamiento” (antiguo artículo 220, RCD). La reforma, a fin de evitar aquello, señala que las indicaciones que excedan el ámbito de la Comisión de Hacienda se tendrán por no formuladas. RCD 226.

²⁷⁷ RCD 288-290.

²⁷⁸ RCD 302-305.

Sin embargo, la práctica legislativa ha llevado a la Comisión de Hacienda a interpretar con cierta flexibilidad su campo de competencias. Ello genera que, con la venia de sus miembros y, muchas veces también, de la misma Cámara y del Poder Ejecutivo, dicha comisión se pronuncie sobre aspectos muy distantes a los estrictamente presupuestarios para introducir otros perfeccionamientos o fortalecer acuerdos. En ocasiones, lo actuado genera conflictos con otras comisiones pero, en definitiva, lo cierto es que por esta vía la Comisión de Hacienda tiene un mecanismo reglamentario eficaz que le ha permitido consolidar su influencia en la tramitación de los diversos proyectos de ley.

Finalmente, cabe señalar que esta comisión no solo es revisora de aquello que hacen las otras comisiones en materias presupuestarias. Tiene también competencias específicas que se vinculan con sus áreas propias, tales como las modificaciones tributarias, regulaciones financieras y bancarias, proyectos vinculados con servicios que se relacionan con el Ministerio de Hacienda, entre otras.

6.4. Informes de otras comisiones

Como se dijo, el proyecto puede ser informado por más de una comisión. Lo más usual es que lo sea por la comisión temática y por la Comisión de Hacienda. En ocasiones, lo es por dos comisiones temáticas. Es también común que, si el proyecto va a dos comisiones, éstas no trabajen unidas, sino que emitan informes sucesivos. Esto último es, además, recomendable, dado que, si bien podría parecer que las comisiones unidas permiten avanzar con mayor rapidez, lo cierto es que la dificultad de convocar en horarios especiales a ambas comisiones y reunir, por tanto, a 26 diputados en un mismo momento, complejiza el avance. Lo mismo puede decirse respecto del Senado.

El trabajo en comisiones unidas solo es eficaz cuando se informan proyectos que deben ser aprobados en un plazo fijo. Así, los reajustes de salario mínimo o de las remuneraciones del sector público han sido informados tradicionalmente por las Comisiones Unidas de Trabajo y Hacienda. Igual cosa ocurrió con el proyecto de ley que regulaba la inscripción automática y el voto voluntario el que, en ambos trámites, fue informado por las Comisiones Unidas de Gobierno y Constitución, dado

el plazo perentorio que requería su despacho para iniciar su aplicación en las elecciones del 2012²⁸⁴.

Pero, como se ha dicho, la regla general es que si informan más de dos comisiones, el trabajo se realice de modo sucesivo. Cuando ello ocurre, los informes de la segunda comisión –cualquier que ésta sea, incluida la de Hacienda– se elaboran con algunas diferencias que tendrán relevancia al momento de votar el proyecto en la sala²⁸⁵. La más relevante es que los informes de las comisiones distintas de aquella que primero lo informó, se tratan como si fueran indicaciones al texto despachado por ésta²⁸⁶. No hay entonces dos o más textos diversos en contraposición. Es uno –el de la primera comisión informante– que es objeto de indicaciones en los otros informes²⁸⁷.

6.5. Discusión en la sala de la Cámara

Una vez informado un proyecto de ley por la o las comisiones que se hayan determinado, procede que el asunto pase a la sala para su conocimiento y eventual votación.

6.5.1. La tabla de la sala

Como se mencionó, corresponde al Presidente de la Cámara fijar las proposiciones que hayan de discutirse por la Cámara²⁸⁸. Éstas se contienen en la tabla que enumera los asuntos que serán discutidos en la sesión. Si bien el reglamento reconoce una tabla de despacho inmediato²⁸⁹, esto es,

²⁸⁴ Ley N° 20.568. Regula la Inscripción Automática, Modifica el Servicio Electoral y Moderniza el Sistema de Votaciones.

²⁸⁵ Ver por ejemplo, tramitación de la ley N° 20.659 que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales. Ésta fue informada en la Cámara de Diputados por la Comisión de Economía y por la Comisión de Constitución. Boletín 7328-03.

²⁸⁶ RCD 131.

²⁸⁷ Ver por ejemplo votación en la Cámara de Diputados del proyecto de ley de femicidio. Boletín 4937-18. Historia de la ley N° 20.480.

²⁸⁸ RCD 55.4.

²⁸⁹ RCD 100-102.

aquella en donde figuran “proyectos notoriamente obvios y sencillos o de urgencia manifiesta”, no es común que sea utilizada. Igualmente excepcional en la Cámara de Diputados es la tabla de fácil despacho donde, según señala el reglamento, la discusión es más breve y se efectúa en general y particular a la vez²⁹⁰.

La práctica legislativa ha transformado la denominada orden del día en la instancia legislativa en que se discuten los proyectos de ley. Como dispone el reglamento, la orden del día se destinará “exclusivamente a tratar los asuntos que figuran en su tabla, sin que pueda admitirse indicación extraña a ellos”²⁹¹. La tabla de la orden del día se debe dar a conocer con cuatro horas de anticipación, siendo lo habitual que la tabla de la sesión de los martes sea comunicada los viernes, y la de los miércoles y jueves, el día anterior en la tarde²⁹². Asimismo, la práctica ha llevado a que las tablas de la semana sean discutidas en las reuniones de comité de los martes en la mañana entre el Presidente de la Cámara y los jefes de comités.

Una reciente modificación reglamentaria da un rol más activo a los jefes de comités en la fijación de la tabla, pues señala que ésta es formada por la mesa y la unanimidad de los jefes de comités²⁹³. De no producirse tal acuerdo, el reglamento dispone el orden de la tabla²⁹⁴. Así, da prioridad a las acusaciones constitucionales, al presupuesto, los proyectos con discusión inmediata, suma y simple urgencia, los informes de las comisiones mixtas, las observaciones del Presidente, los asuntos que vienen del Senado, los segundos informes y los demás asuntos que se acuerden colocar en la tabla.

En los hechos, lo habitual es que la tabla de la Cámara contenga para un día no más de tres asuntos entre proyectos de ley e informes de comisiones especiales o investigadoras. El orden de la tabla es en conformidad a las urgencias, ocupando el primer lugar los proyectos con discusión inmediata,

luego los con suma urgencia, seguidos por los con simple²⁹⁵. Más atrás, los asuntos sin urgencia.

6.5.2. Discusión y votación

El reglamento contiene diversas normas que regulan el debate al interior de la Cámara. Con todo, solo algunas son de usual aplicación.

La discusión en torno a un proyecto se inicia con la exposición que el diputado informante hace de la iniciativa. Esta exposición es un resumen del proyecto que hace el diputado designado por la comisión. No es necesaria la lectura del proyecto en su totalidad, pues el artículo 125 señala que si el proyecto o informe ha sido repartido impreso, se omitirá su lectura.

Posteriormente, se inicia la discusión del proyecto de ley, para lo cual los diputados se inscriben en la mesa y hacen uso de la palabra por el tiempo que les haya sido asignado.

Finalizado el debate, la regla general es que se procede a la votación en general, es decir, de la idea de legislar. Aprobado en general, en el caso de proyectos sin urgencia, si se han presentado indicaciones el proyecto vuelve a la comisión respectiva para que ésta analice esas y otras indicaciones que se presenten en el segundo informe. Si no se presentan indicaciones, el proyecto se entiende aprobado también en particular y, por lo tanto, es despachado al trámite siguiente²⁹⁶.

Como se verá en el capítulo correspondiente, los proyectos de ley que llegan a la sala tienen una tramitación diversa, dependiendo de la urgencia con la que estén calificados. Según sea el caso, un proyecto podría discutirse en general y particular a la vez (discusión inmediata y suma urgencia). También podría darse una regla cerrada en la presentación de las indicaciones en la sala, esto es, autorizar únicamente la renovación de

²⁹⁰ RCD 103-106.

²⁹¹ RCD 107.

²⁹² RCD 108.

²⁹³ RCD 108.

²⁹⁴ RCD 109.

²⁹⁵ RCD 192.

²⁹⁶ RCD 130.

aquellas que fueron presentadas en la comisión, pero no permitir nuevas indicaciones (proyectos con urgencia).

Lo común es que en el mismo acto se produzca la discusión en general y particular, pues la enorme mayoría de los proyectos de ley que llegan a la sala de la Cámara son calificados con urgencia o son mociones breves que concitan amplio acuerdo y respecto de las cuales no se estima necesario un segundo informe. Así, aprobado en general, se inicia en el mismo acto la discusión en particular, en que se renuevan indicaciones o presentan nuevas si es que es admisible. También se puede solicitar votación separada de un determinado artículo. Todo se vota sucesivamente en el orden que lo disponga el Presidente²⁹⁷.

Aprobado el proyecto en la cámara de origen, su Presidente envía un oficio con el contenido del mismo a la cámara revisora y otras especificaciones (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Oficio de ley a cámara revisora
Proyecto de Ley sobre Procedimiento de Toma de Razón y Registro Electrónico

Oficio N° 11.074

VALPARAÍSO, 7 de enero de 2014

A S.E. EL PRESIDENTE DEL H. SENADO

Con motivo del mensaje, informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al proyecto de ley sobre procedimiento de toma de razón y registro electrónico, correspondiente al boletín 9173-07, del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Incorporase a continuación del artículo 10 de la ley N° 10.336, que fija la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto coordinado, sistematizado y refundido fue fijado por el decreto supremo N° 2.421 del Ministerio de Hacienda, de 1964, lo siguiente:

Artículo 10 A.- La toma de razón y el registro podrán realizarse a través de técnicas, medios y procedimientos que consideren el empleo de documentos y firmas electrónicas. El Contralor General establecerá, mediante resolución, los actos administrativos cuya toma de razón o registro podrán efectuarse electrónicamente y los servicios que, previo convenio, someterán tales actos a dicha tramitación. También determinará los medios de verificación y la forma para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales que precisen los actos administrativos antes señalados. Asimismo, dispondrá el tipo de comunicación, formas y demás materias que requiera la toma de razón o registro electrónicos, pudiendo incluir para determinados actos sistemas automatizados que los realicen.

(...)

Hago presente a Vuestra Excelencia que la totalidad de las normas del proyecto fueron aprobadas, tanto en general como en particular, con el voto favorable de 97 diputados, de un total de 120 en ejercicio, dándose cumplimiento, de esta manera, a lo prescrito en el artículo 66, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

Dios guarde a V.E.

EDMUNDO ELUCHANS URENDA

Presidente de la Cámara de Diputados

MIGUEL LANDEROS PERKIĆ

Secretario General de la Cámara de Diputados

7. TRAMITACIÓN EN EL SENADO

La tramitación de los proyectos de ley en el Senado, sea que se encuentren en primer o segundo trámite constitucional, varía un tanto de la que se sigue en la Cámara de Diputados.

7.1. Primer informe

En el Senado, el primer informe solo abarca la discusión de la idea de legislar del proyecto de ley o, lo que es lo mismo, la discusión en general. Es decir, no se entra en la discusión en particular de cada uno de los artículos. De este modo, a diferencia de la Cámara de Diputados, se distinguen claramente dos momentos en el *iter* legislativo. El primero es la discusión de las ideas matriciales del proyecto en que, por lo mismo, no es admisible modificar el articulado del proyecto, pues solo se debate si legislar o no sobre una determinada materia y no la forma específica de hacerlo. En la

²⁹⁷ RCD 130-131.

segunda etapa –una vez aprobado por la sala el primer informe de la comisión que contenía el debate en torno a la idea de legislar– se analiza en detalle cada uno de los artículos, pudiendo, en esta oportunidad, introducir modificaciones por la vía de indicaciones²⁹⁸. Esta segunda etapa está contenida en el segundo informe que analizaremos más adelante.

La dinámica de la discusión en general en las comisiones no es muy diversa a sus pares de la Cámara. También aquí se recibe en audiencia a expertos, funcionarios y autoridades, grupos de interés, etc. Igualmente, las comisiones pueden solicitar los informes y antecedentes que estimen necesarios²⁹⁹.

El primer informe de la comisión, dispone el artículo 40, debe dar cuenta de los acuerdos de ésta, consignar las opiniones de mayoría y minoría, sus fundamentos, el resultado de las votaciones precisando el voto de cada senador. Debe, asimismo, señalar las normas legales que se relacionan con el proyecto y las normas de quórum especial. Finalmente, el informe debe transcribir el articulado que se propone.

Los informes del Senado suelen ser resúmenes muy completos del debate al interior de las comisiones. Cuando es del caso, las secretarías profundizan en el derecho comparado y son rigurosas en la transcripción de los argumentos que fundamentan la decisión de los senadores. Son ellos fuente de vital importancia para conocer la historia de la ley y suelen ser citados en las más diversas instancias.

7.2. Discusión en general y particular a la vez en el primer informe

Excepcionalmente, el Senado puede discutir el proyecto de ley en general y particular a la vez en el primer informe. Esto implica que en el primer

informe no solo discute la idea de legislar, sino que se entra también a analizar y modificar artículos específicos del proyecto.

Ello ocurre cuando se trata de proyectos de ley calificados con urgencia, de discusión inmediata y los proyectos de artículo único. También, los proyectos incluidos en la tabla de fácil despacho son discutidos en esta modalidad³⁰⁰. Por último, lo que es más común, se discute en general y particular cuando la sala lo acuerda. Ello suele ocurrir en proyectos complejos, en que no hay consensos suficientes para aprobar la idea de legislar sin modificar las disposiciones del proyecto. Así, la idea de legislar se aprueba, pero habiendo introducido antes algunas modificaciones al articulado del proyecto de ley que sirvan de base para iniciar la discusión en particular³⁰¹.

La discusión en general y particular a la vez, no necesariamente impide el segundo informe³⁰². Es decir, en los hechos, podría haber una doble discusión en particular. Primero, conjuntamente con la idea de legislar en el primer informe; y luego, una vez aprobado por la sala el proyecto de ley, en el segundo informe.

Un caso paradigmático de esta fórmula fue la Nueva Ley de Matrimonio Civil, que introdujo el divorcio vinculante en nuestra legislación. En esa oportunidad, la Comisión de Constitución debatió el proyecto de ley en general y particular, introduciéndole numerosas indicaciones al texto despachado en primer trámite. Luego, el proyecto se aprobó en la sala del Senado y se abrió un nuevo plazo de indicaciones, en el cual esta vez pudieron todos los senadores presentar sus propuestas de modificación. Luego, la misma comisión debatió esas indicaciones y elaboró un segundo informe con el proyecto finalmente despachado a la sala³⁰³.

²⁹⁸ RS 127.

²⁹⁹ El reglamento también contiene una especie de discusión en general y particular a la vez, cuando al menos cinco senadores “en el período que medie entre la cuenta del asunto y el término del orden del día de la sesión ordinaria y extraordinaria siguiente” solicitan que en el primer informe no se omita la discusión en particular (36, S). Esta facultad no es utilizada regularmente.

³⁰⁰ RS 126 y 118b.

³⁰¹ Boletín 1759-07.

²⁹⁹ RS 38 y 39.

²⁹⁸ Esta forma de discutir los proyectos en el Senado se hizo habitual tras la reforma al reglamento del Senado el año 1998. Hasta antes de ella, era común discutir los asuntos como se hace hoy en la Cámara de Diputados, es decir, en general y particular a la vez. Ver informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de acuerdo iniciado en moción de los HH. Senadores señores Boeninger, Diez, Fernández, Hamilton y Viera-Gallo, que introduce modificaciones al reglamento del Senado, en materia de procedimiento legislativo. Boletín S 331-09 del año 1998.

Como se dijo, los proyectos de artículo único pueden ser objeto de discusión en general y particular a la vez. Pero determinar cuáles son éstos, no es un tema exento de polémica. El reglamento dispone que “no se considerarán de artículo único aquellos proyectos que, no obstante comprender un solo artículo, contengan disposiciones relativas a distintos temas”³⁰⁴.

Fue esta disposición reglamentaria la que fue objeto de análisis durante la tramitación de la Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En esa oportunidad, la Comisión de Gobierno del Senado discutió el proyecto en general y particular a la vez en el primer informe³⁰⁵. Cuando la iniciativa llegó a la sala se plantearon diversos cuestionamientos al actuar de la referida comisión, pues ésta, sin autorización de la sala, había introducido diversas materias que, de aprobarse el proyecto en general, se entenderían incorporadas al proyecto de ley.

La Comisión de Gobierno justificaba su actuar en que las diversas modificaciones a la Carta Fundamental estaban contenidas en un solo artículo con diversos numerales y, por lo mismo, se trataba de una iniciativa de artículo único. En la tesis contraria hubo diversos senadores quienes sostenían que el hecho que el proyecto estuviera formalmente contenido en un único artículo no autorizaba a discutirlo en general y particular a la vez. Como señaló el Senador Vásquez para desvirtuar el planteamiento de la Comisión de Gobierno “también podríamos pensar que por la vía de decir ‘Artículo único: Modifícase el Código de Procedimiento Civil...’, sería factible modificar todas las materias relativas a juicios ordinarios, juicio ejecutivo, juicios especiales. Y lo mismo podría ocurrir con el Código Orgánico de Tribunales. Es decir, al leer esas iniciativas nos percatamos de que contienen varias ideas matrices y, por lo tanto, no pueden ser de artículo único”.

En definitiva, la tesis de la Comisión de Gobierno no prosperó y la sala acordó que su actuación había vulnerado las disposiciones reglamentarias y, por lo mismo, debía volver el asunto a la referida comisión para un nuevo primer informe que se pronunciara solo respecto de la idea de legislar³⁰⁶.

7.3. Discusión en sala de la idea de legislar

Despachado el primer informe de la comisión, el proyecto pasa a la sala para el debate de la idea de legislar.

Cabe señalar que, al igual que en la Cámara de Diputados, una o más comisiones pueden estudiar el asunto en general y, si así ocurre, ambos informes que contienen el mismo texto del proyecto de ley, pasan a la sala para su votación. Ello no implica necesariamente que las comisiones se pronuncien en igual sentido. Así por ejemplo, el proyecto de ley sobre otorgamiento y uso de licencias médicas fue aprobado en general por la Comisión de Trabajo del Senado y rechazado por la de Salud. Finalmente, la sala optó por aprobar su idea de legislar no sin antes acordar que el asunto fuera visto en particular por ambas comisiones unidas³⁰⁷.

En el Senado, es el Presidente quien determina la tabla de los asuntos a discutir y el orden en que se hará³⁰⁸. Lo usual es que los asuntos que queden en estado de ser considerados por el Senado se agreguen a continuación del último de los asuntos de la tabla ordinaria y por estricto orden de la cuenta, dispone el artículo 93. Algunos, por mandato del propio reglamento, tienen preferencia, como el segundo informe, los informes de las comisiones mixtas, las observaciones del Presidente o los proyectos en tercer trámite.

Esta regla tiene por consecuencia que, a diferencia de la Cámara de Diputados, la tabla del Senado contiene todos los asuntos en estado de ser votados, y por ello las tablas son más extensas y suelen variar solo en lo que respecta al orden en que son votados los diversos asuntos. En la Cámara, como se vio, la tabla contiene aquello que muy probablemente será votado en la sesión para la cual se elaboró y, por tanto, no enumera todos los asuntos en estado de tabla.

Para modificar la tabla del Senado y ubicar los proyectos de ley en los primeros lugares a fin de que sean votados, se requiere que el proyecto sea

³⁰⁴ RS 127.

³⁰⁵ Boletín 3436-07.

³⁰⁶ Sesión del Senado de 10 de diciembre de 2008.

³⁰⁷ Boletín 6811-11.

³⁰⁸ RS 92 y 63.2.

calificado con urgencia o que lo acuerden los comités³⁰⁹. Estos dos factores son los de mayor incidencia en el orden de la tabla del Senado y, por lo mismo, en el despacho y votación de las iniciativas. Como se verá en el capítulo correspondiente, las urgencias solo inciden en el orden en que el asunto se ubica en la tabla. No quiere esto decir que haya un mandato eficaz al Senado para despachar el asunto.

La discusión en general de un proyecto de ley, se circumscribe a la consideración de las ideas fundamentales del proyecto, dado que, como se dijo, el texto del articulado del proyecto no ha sido objeto de modificaciones³¹⁰. Es también una instancia para anunciar los cambios que será necesario introducir a la iniciativa en la discusión en particular y hacer propuestas o críticas más amplias a los aspectos relacionados con el proyecto de ley que se discute. Tras el debate, el proyecto se somete a votación y, si es aprobado, se abre un plazo de indicaciones.

Si bien el reglamento contempla, como lo hace la Cámara de Diputados, que las indicaciones pueden presentarse en el momento y que en caso de no hacerlo se inicia la discusión en particular³¹¹, la costumbre es que se fije un plazo determinado. En ese plazo, que puede prorrogarse por acuerdo de la misma sala o de los comités, los senadores presentan las indicaciones que estimen para luego proceder a la discusión del segundo informe.

7.4. Segundo informe

Concluido el plazo de indicaciones, éstas se reúnen en el Boletín de Indicaciones. Éste se pone a disposición de los senadores para iniciar la discusión en detalle del proyecto de ley, indicación por indicación. De este modo, se entra al debate y análisis pormenorizado de la iniciativa en cuestión.

En ocasiones muy excepcionales, el hecho que no se presenten indicaciones dentro de plazo genera que el proyecto no es sometido a un segundo

³⁰⁹ RS 96.4 y 96.5.

³¹⁰ RS 118.

³¹¹ RS 118.b y 120.

informe y que, por el solo ministerio del reglamento, se entiende aprobado también en particular con el mismo texto despachado en general. Así ocurrió, por ejemplo, con el proyecto de ley que modifica la ley N° 20.444 y la ley N° 19.885, con el objeto de fomentar las donaciones y simplificar sus procedimientos, la llamada “Ley Cubillos”, que se aprobó en general, fijándose un plazo de indicaciones de tres semanas³¹². Transcurrido dicho plazo, el secretario constató en la sala esta circunstancia señalando que correspondería darlo por aprobado también en particular, a menos que se solicite un nuevo plazo de indicaciones. Como ello no ocurrió, el Presidente del Senado, Senador Guido Girardi, procedió a aprobarlo sin más trámite también en particular³¹³.

Lo normal, con todo, es que se presenten indicaciones y éstas se discutan en la comisión respectiva. En esta etapa, las comisiones también tienen costumbres propias y acuerdos tácitos que diferencian en cada caso el modo como se aborda la discusión en particular. Lo cierto, es que, a diferencia de la Cámara de Diputados, la discusión en particular se suele concentrar en el análisis de las indicaciones presentadas, siendo menos relevante el debate en torno a los artículos no indicados. No quiere esto decir que no haya opción de discutirlos, pues el reglamento concede atribuciones para proponer modificaciones que tengan relación con las indicaciones aprobadas³¹⁴. Sin embargo, el debate avanza indicación por indicación y en torno a propuestas concretas, conocidas con anterioridad, para luego ir tomando acuerdos.

Es también usual que en los proyectos más extensos y complejos se abra más de un plazo de indicaciones (Cuadro N° 4). Así, en un primer momento se presentan diversas indicaciones que son objeto de debate y negociación. Tras construir acuerdos que no necesariamente coinciden con las indicaciones presentadas, es común que se pida un nuevo plazo de indicación más breve, a fin de formalizar las modificaciones que han sido acordadas al interior de la Comisión con un solo conjunto de indicaciones que contenga todos los cambios.

³¹² Boletín 7953-05.

³¹³ Sesión del Senado del 10 de enero de 2012.

³¹⁴ RS 121, inciso final.

Finalmente, cabe señalar que las indicaciones no son propuestas inalterables que se aprueban o rechazan. Pueden ser ellas el inicio de una discusión que termine en su aprobación o rechazo, en su aprobación con modificaciones³¹⁵, en su retiro en razón de diversos acuerdos³¹⁶ o en su declaración de inadmisibilidad³¹⁷, según se analizará.

Cuadro N° 4

Caso Ley del “Multirut”

El Proyecto de Ley conocido tradicionalmente como “Multirut”, esto es, aquel que definía un nuevo concepto de empresa (ley N° 20.760) fue discutido por años en el Senado y dio lugar a que se abrieran, por lo menos, cinco plazos de indicaciones. Todas ellas se van acumulando en el mismo Boletín, como puede apreciarse a continuación.

BOLETÍN N° 4.456-13

INDICACIONES (Quinto Boletín)

5-mayo-2014

INDICACIONES FORMULADAS DURANTE LA DISCUSIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE UN NUEVO CONCEPTO DE EMPRESA

ARTÍCULO 1º

1. Del Honorable Senador señor Muñoz Aburto, para sustituirlo por el siguiente: “Artículo 1º.- Suprímese el inciso tercero del artículo 3º del Código del Trabajo”. (...)
2. Del Honorable Senador señor Muñoz Aburto, para reemplazarlo por el siguiente: (...)
- 2 a) De la Honorable Senadora señora Rincón, para sustituirlo por el siguiente: (...)
- 2 b) Del Honorable Senador señor Muñoz Aburto, para reemplazarlo por el siguiente: (...)
- Letra a)
- 2 c) Del Senador señor Larraín, para eliminarla (indicación presentada el 14-abril-2014).
3. De S.E. el Presidente de la República, para sustituirla por la siguiente: (...)
- 3 e). Del Senador señor Allamand, para sustituirla por la siguiente: (...) (indicación presentada el 14-abril-2014).

³¹⁵ RS 121.

³¹⁶ RS 132.

³¹⁷ RS 118.

3 f). Del Senador señor Horvath, para sustituirla por la siguiente: (...) (indicación presentada el 14-abril-2014).

3g). De S. E. la Presidenta de la República, para reemplazarla por la siguiente: (...) (indicación presentada el 5-mayo-2014).

3h). De la Senadora señora Lily Pérez, para sustituirla por la siguiente: (...)

INDICACIONES FORMULADAS A LA INDICACIÓN N° 3 DEL EJECUTIVO

3a) Del Honorable Senador señor Larraín Fernández y 3b) Del Honorable Senador señor García-Huidobro, para intercalar en el encabezado del inciso tercero, a continuación del vocablo “condiciones”, la palabra “copulativas”.

3c) Del Honorable Senador señor Larraín Fernández y 3d) Del Honorable Senador señor García-Huidobro, para suprimir en el inciso cuarto la expresión “alguna de”.

(...)

7.5. Informe Comisión de Hacienda o de otra comisión

Como lo manda la LOC, y al igual que en la Cámara de Diputados, ciertos proyectos de ley deben ser informados por la Comisión de Hacienda³¹⁸. Dicha comisión “deberá informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas” indicando en su informe “la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto y la incidencia de sus normas sobre la economía del país”. Al igual que en la Cámara, el Reglamento también dispone que la Comisión de Hacienda se circunscriba su estudio e informe solamente a aquellas disposiciones que digan relación con las materias de su competencia, cuestión que, con todo, no ocurre y es normalmente tolerada³¹⁹.

³¹⁸ RS 27.

³¹⁹ Se ha discutido el efecto jurídico que una comisión no respete su ámbito de competencia. Tal es el caso, por ejemplo, de un informe de la Comisión de Hacienda que se pronuncie sobre materias que no tienen relación alguna con el ámbito de sus competencias. En una ocasión, el entonces Presidente del Senado, Adolfo Zaldívar, sostuvo la siguiente tesis: “Aquí, independiente de cualquier consideración, hay un problema reglamentario que la mesa no puede eludir y sobre el cual está obligada a pronunciarse. Debemos cumplir el reglamento, más allá de cualquier interés legítimo que pueda haber sobre el particular, pues desde el momento en que nos salgamos de lo que él establece el terreno será muy movedizo no solo para la mesa sino para todos. Aquí existe

Regularmente, la Comisión de Hacienda informa el segundo informe de los proyectos, esto es, una vez despachado en particular por la comisión respectiva. En otras palabras, la Comisión de Hacienda interviene en la mayoría de los casos, una vez que la comisión y la sala ya han aprobado la idea de legislar. Con todo, hay excepciones en las que, generalmente por decisión de la propia comisión técnica que conoce del asunto, se envía el proyecto a Hacienda, dejando constancia en su informe que lo ha hecho para dar mayor celeridad a la tramitación. De esta forma, llegado el proyecto a la sala, está en condiciones de ser despachado en general y particular, si así se acuerda, pues cumple con la exigencia legal de contar con informe de la Comisión de Hacienda.

Otro caso es que la sala disponga que un determinado proyecto sea estudiado por dos o más comisiones. Cuando ello ocurre, debe ser conocido sucesivamente por cada una de éstas en el orden dispuesto por la sala. En tal caso, la primera de ellas propondrá en su informe las modificaciones al proyecto sometido a su conocimiento y las siguientes lo harán al texto del proyecto contenido en el informe de la comisión que la haya precedido en el estudio³²⁰.

7.6. Votación en particular en la sala

La votación y discusión en particular en la sala del Senado está sometida a diversas formalidades que la distinguen de la otra corporación (Cuadro Nº 5).

El debate se inicia (i) dando por aprobados aquellos artículos que no recibieron indicaciones ni fueron modificados en el segundo informe. Si se quiere abrir discusión sobre estas normas se requiere que algún senador lo solicite y concurra la unanimidad de los presentes³²¹.

una situación de hecho no menor: la comisión, con independencia de cualquier intención –la mejor, no me cabe duda– sobrepasó el cometido para el que se hallaba facultada. Y hoy varios señores plantean en la sala, con razón, que no tenía potestad para hacerlo (...) Pero, al menos, manténgámonos en los términos de nuestra institucionalidad. En este momento nos encontramos ante un problema de nulidad de derecho público". Sesión del Senado de 10 de diciembre de 2008.

³²⁰ RS 41.

³²¹ RS 124.

Luego (ii) se dan por aprobados aquellos artículos que lo fueron con modificaciones, si éstas contaron con la unanimidad de la Comisión, salvo que algún senador pida votación separada antes del inicio de la votación. Normalmente, estos artículos se agrupan y votan todos en conjunto.

Posteriormente, (iii) se votan una a una aquellas modificaciones aprobadas por mayoría en la comisión. Hay mayoría, y no unanimidad, no solo cuando hay votos a favor y en contra, sino que igualmente cuando hay abstenciones³²².

También, (iv) se votan por separado –en el “orden del contexto del proyecto” dice el reglamento– las indicaciones renovadas, es decir, aquellas presentadas y contenidas en los informes respecto de los cuales no hubo mayoría para su aprobación en las comisiones. Las indicaciones deben ser renovadas por el Presidente de la República o por diez o más senadores³²³.

Finalmente, (v) siempre se votan por separado los artículos de quórum.

Como puede apreciarse, las reglas de la discusión en particular en el Senado le conceden una cierta preponderancia a los acuerdos al interior de las comisiones. Aquellos logrados unánimemente solo se discuten si es que un senador expresamente lo solicita. En igual sentido, la normativa enunciada exige preparar el debate por medio de la presentación de indicaciones. No es posible discutir una materia respecto de la cual no se han presentado indicaciones. Incluso el propio reglamento dificulta abrir la discusión sobre materias distintas y exige para ello la unanimidad si es que no se han presentado indicaciones al artículo en cuestión o la concurrencia del voto de los dos tercios de los senadores presentes, si se pide reabrir el debate acerca de cualquier disposición “cuando el estudio de otra aparezca como necesaria dicha reapertura”³²⁴.

Es entonces, en la comisión respectiva donde el reglamento intenta llevar el debate de todos los aspectos del proyecto de ley, dedicando pre-

³²² RS 133.

³²³ RS 124.

³²⁴ RS 125.

ferentemente la sala a la resolución de las controversias. Lo usual es que si la comisión alcanza la unanimidad, la sala no interfiera en ese acuerdo. Y el reglamento, como se ha visto, contribuye a ello.

Cuadro Nº 5

Forma de poner en votación particular los proyectos de ley El caso del Proyecto de Ley de Inscripción Automática y Voto Voluntario

Sesión del Senado de 15 de noviembre de 2011

El señor GIRARDI (Presidente).- Tiene la palabra el señor Secretario General.

El señor LABBÉ (Secretario General).- La iniciativa fue aprobada en general en sesión de 10 de mayo del presente año.

Las Comisiones unidas dejan constancia, para los efectos reglamentarios, de que los artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 12 permanentes y segundo, cuarto, quinto y sexto transitorios no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones, por lo que deben darse por aprobados, salvo que algún señor senador, con acuerdo unánime de los presentes, solicite su discusión y votación.

De las disposiciones mencionadas, los artículos 4º, 5º, 6º y 7º permanentes y segundo, cuarto y quinto transitorios son normas de quórum orgánico constitucional. Por consiguiente, requieren para su aprobación 22 votos favorables.

Asimismo, las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, efectuaron una serie de modificaciones al texto aprobado en general, las que fueron acordadas por unanimidad, con excepción de dos de ellas, que serán puestas en discusión y votación oportunamente.

La Comisión de Hacienda, por su parte, aprobó en particular la iniciativa por la unanimidad de sus miembros presentes (Senadores señores Escalona, Kuschel, Lagos y Novoa), en los mismos términos en que lo hicieron las Comisiones unidas.

Cabe recordar que las enmiendas unánimes deben ser votadas sin debate, salvo que algún señor senador solicite su discusión y votación o existan indicaciones renovadas. De esas modificaciones unánimes, las recaídas en los artículos 1º y 3º permanentes y primero, tercero, séptimo, octavo y noveno transitorios son normas de carácter orgánico constitucional, por lo que también requieren 22 votos afirmativos para ser aprobadas.

En el boletín comparado que sus señorías tienen a la vista, se transcribe el texto aprobado en general, las enmiendas realizadas por las Comisiones unidas y el texto final que resultaría de acogerse todas las modificaciones propuestas.

De conformidad con lo acordado por los comités, las votaciones pertinentes se efectuarán a partir de las 18.

Las normas transcritas y su aplicación han sido objeto de discusión en la tramitación de las leyes. Tal fue el caso, por ejemplo, del proyecto de ley que autorizó a Enami para transferir a Codelco la Fundición y Refinería de Ventanas³²⁵.

En la discusión del segundo informe de la Comisión de Minería en la sala se trabó una discusión en torno a si debía o no darse por aprobado el artículo 1º del proyecto que ley que contenía justamente la transferencia referida desde Enami a Codelco. Lo interesante es que, si bien el artículo no había sido objeto de indicaciones, sí fue votado en la comisión respectiva obteniendo mayoría –mas no unanimidad– para su aprobación. En la sala se debatió largamente si debía someterse a votación dicho artículo. La mesa, presidida en ese entonces por el Senador Hernán Larraín, consideró que, por aplicación del artículo 124 del reglamento³²⁶ debía darse por aprobado el mencionado artículo sin debate, pues la norma reglamentaria exigía la presentación de indicaciones a él para poder abrir el debate. Esta interpretación fue sustentada también por ex Presidentes del Senado, como los senadores Andrés Zaldívar y Gabriel Valdés.

La tesis contraria la sostuvieron diversos senadores quienes privilegiaban el hecho que el artículo –tanto en la Comisión de Minería como en la de Hacienda– había sido sometido a votación, siendo aprobado por mayoría. La Senadora Evelyn Matthei argumentó que la votación en contrario debía ser interpretada como una indicación para suprimir el artículo. El Senador Novoa, por su parte, sostuvo que una interpretación armónica del reglamento llevaba a concluir necesariamente que el asunto debía ser sometido a votación. Señaló que al interpretarse en forma literal, se podrían aprobar leyes con artículos respecto de los cuales jamás hubiese habido pronunciamiento. Opinó que ésa es una interpretación completamente ajena al espíritu de una sana legislación. Y concluyó señalando que “cuando he presidido alguna comisión, se sigue el siguiente procedimiento: se votan en

³²⁵ Boletín 3298-08.

³²⁶ Al iniciarse la discusión particular, el Presidente dará por aprobados todos los artículos o títulos que no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión general o de modificaciones en el segundo informe. No obstante, a petición de un senador y por la unanimidad de los senadores presentes, podrá acordarse someter a discusión y votación uno o más de estos artículos o títulos. RS 124, inciso primero.

particular todos los artículos, aun cuando no tengan indicaciones, pues el mínimo rigor legislativo supone un pronunciamiento sobre cada norma”³²⁷.

De este modo, y en virtud de este precedente, para suprimir artículos de quórum simple es necesario presentar indicaciones que así lo propongan, no siendo suficiente la votación en la comisión respectiva.

Tras la votación en particular, el proyecto de ley se despacha al trámite siguiente.

8. LA VOTACIÓN DE LA IDEA DE LEGISLAR

La votación de la idea de legislar de los proyectos de ley, o también llamada votación en general, merece un estudio más detallado.

Ello porque, ante todo, tiene consagración constitucional a diferencia de otras votaciones propias del proceso legislativo. También, porque tiene consecuencias relevantes en el *iter* legislativo, especialmente aquella que se efectúa en la cámara de origen. Su aprobación da inicio a un proceso cuyas reglas e incentivos están dirigidos a que la iniciativa se convierta en ley. No quiere esto decir que será necesariamente aprobada, pues hay numerosos casos que muestran lo contrario. Simplemente es el inicio de un proceso en el cual, con todas las modificaciones que se vayan introduciendo al proyecto, la dinámica legislativa tiende a conducir el proyecto a su despacho definitivo.

En cambio, si la idea de legislar se rechaza en la sala, las consecuencias son relevantes y el proyecto, al menos por un tiempo, debe detener su tramitación. Por eso, este momento legislativo será analizado en profundidad.

El artículo 23 de la LOC dispone que “los proyectos, en cada cámara, podrán tener discusión general y particular u otras modalidades que determine el reglamento”. Luego agrega que “se entenderá por discusión general la que diga relación sólo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y tenga por objeto admitirlo o desecharlo en su totalidad. En

la discusión particular se procederá a examinar el proyecto en sus detalles. En todo caso, los proyectos que se encuentren en primer o segundo trámite constitucional tendrán discusión general”.

Todo proyecto, entonces, por mandato de la ley debe tener discusión en general. En ésta se aprueban o rechazan las ideas matrices del proyecto o, lo que coloquialmente se ha venido a llamar, “la idea de legislar”.

La aprobación de la idea de legislar tiene como consecuencia, según se ha señalado, que el asunto siga la tramitación correspondiente. Es el rechazo de la idea de legislar aquello que genera efectos que pasaremos a ver a continuación.

8.1. Efectos del rechazo de la idea de legislar en la cámara de origen

La Carta Fundamental, en su artículo 68, dispone que “el proyecto que fuere desechado en general en la cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año”. El mismo artículo regula luego la facultad de insistir que tiene el Presidente de la República, cuestión que será analizada más adelante³²⁸.

La norma en cuestión –en lo que no se refiere a la insistencia– es antigua y está incorporada en nuestras constituciones al menos desde la de 1833. Si bien el texto ha cambiado, el objetivo ha sido siempre el mismo³²⁹.

Que un proyecto rechazado en general no pueda volver a tramitarse en un año encuentra su fundamento en la necesidad de detener el debate

³²⁸ Art. 68. El proyecto que fuere desechado en general en la cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desecharlo si esta cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

³²⁹ La Constitución de 1833 decía en su artículo 42 que “El proyecto de lei que fuere desecharido en la Cámara de su orijen, no podrá proponerse en ella hasta la sesión del año siguiente”. La Constitución de 1925 señalaba que “El proyecto que fuere desecharido en la cámara de su origen, no podrá renovarse sino después de un año”.

³²⁷ Sesión del Senado de 3 de noviembre de 2004.

legislativo en torno a una iniciativa que no despierta la aprobación de la mayoría de la cámara de origen. Esto porque lo que se rechaza no es una determinada forma de legislar, sino que la idea misma de legislar. De esta forma se evita discutir una y otra vez sobre un asunto que no amerita siquiera la necesidad de iniciar la discusión legislativa. Como ha dicho Silva Bascuñán, “no conviene mantener en permanente inquietud a la colectividad nacional con el temor incesante de que se renueve una tentativa de legislación que repugne la mayoría del país”³³⁰.

El plazo de un año se empieza a contar desde el día del rechazo, según queda de manifiesto en la modificación que introdujo la Constitución de 1925 a la anterior Carta. Mientras la de 1833 decía que el proyecto rechazado no podía volver a proponerse “hasta la sesión del año siguiente”, la Carta del 25 explícita que “no podrá renovarse sino después de un año”³³¹.

También corresponde preguntarse qué es lo que no puede renovarse en el curso de un año.

La Constitución señala que es “el proyecto rechazado en general” el que no puede renovarse. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con motivo de una moción presentada por el Senador Sergio Bitar, con la que inició un proyecto de ley que deroga la ley N° 18.026, que estableció el día 11 de septiembre como feriado nacional. Dicha moción, como consta en la cuenta de la sesión del Senado de 30 de septiembre de 1997, no se admitió a tramitación pues la idea de legislar de un proyecto similar había sido rechazada el 29 de julio de 1997, sin cumplir, entonces, el plazo de un año que dispone la ley³³².

Sin embargo, siguiendo en esto a Silva Bascuñán, el artículo contempla una prohibición más amplia en virtud de la cual es la idea de legislar la que no puede renovarse, esté contenida ésta en un nuevo proyecto o en una indicación.

Así lo considera el autor citado quien, a propósito de un informe en derecho que interpretaba el artículo 47 de la Constitución del 25 –norma

idéntica en lo que interesa al actual artículo 68–, señaló: “El artículo 47 se extiende a todas las ideas fundamentales contenidas en el texto que se vota en general en la cámara de origen”. Agrega que el mismo artículo “prohibe la renovación de tales ideas en la cámara de origen y en la revisora a los parlamentarios y al Presidente de la República, por vía de moción, mensaje o indicación”³³³. Como puede apreciarse, Silva Bascuñán sostiene acertadamente que son las ideas rechazadas en general las que no pueden volver a renovarse dentro de un año ni aún por medio de indicación parlamentaria.

Sostener lo contrario implicaría burlar la norma constitucional. Bastaría que una iniciativa rechazada en general fuera presentada por otro mocionante, en la otra cámara o por la vía de una indicación a un proyecto de ideas matrices relacionadas. En cambio, el objetivo es otro: el rechazo de la idea de legislar importa detener la discusión sobre un asunto durante un año.

8.2. Efectos del rechazo de la idea de legislar en la cámara revisora

Si el rechazo de la idea de legislar se produce en la cámara revisora, el efecto es diverso. El artículo 70 de la Constitución dispone, en lo que interesa, que “el proyecto que fuere desecharido en su totalidad por la cámara revisora será considerado por una Comisión Mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades”.

Esta disposición modifica el texto contenido en la Constitución de 1925 que, frente a un rechazo de la idea de legislar en el segundo trámite, permitía que la cámara de origen insistiera con su proyecto por un quórum superior³³⁴.

En la discusión de la Comisión Ortúzar se optó por esta fórmula, a propuesta del comisionado Carmona, pues la Comisión Mixta se consideró

³³⁰ SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 146.

³³¹ Art. 42 de la Constitución de 1833 y art. 47 de la Constitución de 1925.

³³² Boletín 1647-06.

³³³ Este decía, “El proyecto que fuere desecharido en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración y, si fuere en ella aprobado por las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará por segunda vez a la que lo desechará. Se entenderá que ésta lo rechaza, si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes”. Art. 49.

un mejor mecanismo que la insistencia. Así el comisionado Lorca agregó “que el sistema de las insistencias presenta la grave dificultad de producir muchas veces, por no decir en la generalidad de los casos, textos legales confusos y mal redactados”. En cambio, continúa, en “las Comisiones Mixtas se estudian a fondo los problemas. Y, a su juicio, debe tenerse conciencia de que los parlamentarios poseerán un mínimo de criterio para, si quieren que haya ley en cierta materia, ponerse de acuerdo sobre la forma de des- pacharla”. Igualmente, Raúl Bertelsen sostuvo que las leyes “deben surgir de un acuerdo entre los órganos políticos autorizados por la Constitución para legislar y no de un desacuerdo en que a veces se impone quien golpea más fuerte”³³⁵. Con todo, como veremos, a sugerencia de Jaime Guzmán, se mantuvieron algunos mecanismos de insistencia en caso de rechazos.

Del análisis de la norma constitucional, llaman la atención, ante todo, las diferentes consecuencias que produce el rechazo, según sea éste en el primer trámite o en el segundo. En el primero, como vimos, “no puede renovarse sino después de un año”. En el segundo, la iniciativa pasa a una comisión mixta que puede discutirlo y aprobarlo sin restricción de tiempo.

Desde la perspectiva de la igualdad de las cámaras, pareciera razonable que si la revisora rechaza en su totalidad la idea de legislar, el asunto deba seguir un camino similar al que sigue cuando lo rechaza la cámara de origen y, entonces, impedir su renovación y discusión en el curso de un año.

Ello por cuanto no puede desconocerse que, en la fórmula actual, el rechazo en general es una alternativa que, más que detener los proyectos, puede apurar su tramitación. Esto se deduce del hecho que el proyecto rechazado automáticamente se libera del segundo trámite reglamentario (la discusión en particular) y del tercer trámite constitucional (la cámara de origen aprueba o rechaza los cambios de la revisora) para ser conocido por una comisión mixta. Y ésta emitirá su informe que, si es aprobado por ambas cámaras, será enviado al Presidente para su promulgación y publicación.

Dicho de otra forma, para los rechazos de la idea de legislar en primer trámite el constituyente ha optado desde nuestras primeras cartas por una

fórmula –impedir que se vuelva a discutir el proyecto–, dado que se juzga que ese rechazo es prueba suficiente que, al menos por un tiempo, no debe insistirse con esa idea. En el caso del rechazo de la idea de legislar pero en el segundo trámite, el efecto es justamente el contrario, ya que se exime a una cámara de la discusión en detalle de la iniciativa llevándola de inmediato a una comisión mixta.

Por último, la cámara revisora que rechaza el proyecto en general es la que menos alternativas tiene de introducirle cambios. Dado que tras el rechazo el proyecto se dirige a una comisión mixta, no hay plazo para indicaciones ni posibilidad que otras comisiones –distintas de la mixta– conozcan el proyecto y eventualmente lo modifiquen. En consecuencia, la votación en general puede no solo ser una forma de apurar la tramitación de un proyecto, sino que también una manera de evitar los cambios de una cámara adversa.

Podría argumentarse que la justificación de la distinción en los efectos está dada por la utilidad del trámite que ya efectuó la cámara de origen o que la naturaleza de la labor de la cámara revisora es diversa. Pero ambos argumentos desconocen que, en nuestro derecho y en materias legislativas, ambas cámaras se encuentran y actúan en un pie de igualdad, sea cámara de origen o revisora. También podría decirse que si la idea de legislar de un proyecto se rechaza, hay una alta probabilidad que el proyecto detenga su tramitación o que también sea rechazado el informe de la Comisión Mixta³³⁶. Sin embargo, nada impide que esta última pruebe una vez más suerte en la cámara revisora y ejerza por esa vía presión para obtener una aprobación. Ello contraría el fundamento mismo de la regla que impide el debate por un año de los proyectos rechazados en general en la cámara de origen, según hemos visto.

Esto último es lo que ocurrió en la tramitación de la ley N° 19.959, que creó la comuna de Alto Biobío. El Senado rechazó la idea de legislar del proyecto el 18 de mayo de 2004. Un mes después, el 23 de junio, el

³³⁵ CENC. Sesión 351^a, martes 18 de abril de 1978.

³³⁶ Ejemplo de proyectos rechazados en general que no han seguido su tramitación por oposición de la cámara revisora son el Boletín 6195-04 (Jubilación Profesores) y el Boletín 7260-06 (Crea Circunscripción Senatorial de la Región de Arica y Parinacota).

mismo Senado aprobó el informe de la Comisión Mixta que se formó por aplicación del artículo que se analiza. Así el Senado nunca pudo introducirle cambio alguno al proyecto, pues el que aprobó la Comisión Mixta fue el despachado por la Cámara de Diputados³³⁷.

Lo dicho torna discutible el cambio que introdujo a este momento legislativo la Constitución de 1980. La mejor fórmula es que tanto en el primer como en el segundo trámite los efectos de un rechazo de la idea de legislar sean los mismos. Y esos deben ser los que nuestras constituciones han contemplado desde 1833 para el rechazo en la cámara de origen. Esto es, que la idea de legislar sobre esa materia detenga su tramitación por el tiempo que establezca la Constitución.

8.3. Reapertura de la discusión

El reglamento del Senado admite una excepción a lo que se ha escrito. El artículo 185 dispone que “aprobado o desecharido en su totalidad un proyecto de ley o un acuerdo, podrá pedirse que se reabra la discusión sobre él”. Esta norma, aplicada al rechazo en su totalidad de un proyecto de ley, es de dudosa constitucionalidad, pues no es posible que por la vía reglamentaria se creen trámites o se retome la discusión de un proyecto si la Constitución lo prohíbe. No es argumento suficiente que la norma exija la unanimidad para conceder la apertura del debate pues, ni aún con la aprobación unánime, pueden desconocerse disposiciones constitucionales en la tramitación de la ley. Más bien, la disposición desnaturaliza la sanción constitucional, pues permite burlar el plazo de un año que se exige para volver a discutir el proyecto.

En este sentido, el reglamento de la Cámara tiene una norma más certera que dispone que una vez despachado el proyecto de ley no puede reabrirse el debate sobre él por ningún motivo, ni aún por asentimiento unánime³³⁸.

Cabe destacar que no se recurre a esta norma con frecuencia. Ocurrió en el Senado a propósito de la discusión del proyecto de ley que prohibía

la adquisición por extranjeros de determinados porcentajes de bienes raíces. Originalmente este proyecto fue rechazado en general, tras lo cual se solicitó y aprobó, sin discusión, la reapertura del debate³³⁹.

8.4. Votación de la idea de legislar en proyectos de distinto quórum

El artículo 30 de la LOC establece que las disposiciones de un proyecto que sean de diverso quórum se aprueben en votación separada “primero en general y después en particular”. Ello es el primer antecedente de una práctica –más común en la Cámara de Diputados que en el Senado– en virtud de la cual puede haber más de una votación general, es decir, más de una votación que analice las ideas matrizes o fundamentales de un proyecto.

La norma, podría argumentarse, entra en conflicto con el artículo 23 de la misma LOC que dispone que “se entenderá por discusión general la que diga relación sólo con las ideas matrizes o fundamentales del proyecto y tenga por objeto admitirlo o desecharlo en su totalidad”. Al hacer referencia a la “totalidad” del proyecto, ¿cómo podría dividirse la discusión en general? La verdad es que la contradicción no es tal. El artículo 23 habla de la “discusión en general” mientras que el artículo 30 se refiere a la votación. Es decir, interpretando armónicamente ambas disposiciones, la discusión debe hacerse respecto de la totalidad del proyecto, en conformidad al artículo 23. La votación, en cambio, debe respetar los quórum específicos de cada norma dando cumplimiento así a lo dispuesto en el artículo 30.

Esta interpretación se sustenta también en un informe de la Comisión de Constitución del Senado que analizó el tema en detalle al informar sobre una consulta de los comités respecto de la forma de votar en general el proyecto de ley que derogó la pena de muerte³⁴⁰. En esa oportunidad, en lo que interesa en este momento, la comisión se pronunció sobre dos asuntos.

³³⁷ Boletín 3342-06.

³³⁸ RCD 137.

³³⁹ Boletines 2895-12 y 2952-12 refundidos. Se rechazó en general el 12 de mayo de 2004 y se aprobó la reapertura del debate el 19 de mayo de 2004.

³⁴⁰ Boletín 2367-07.

El primero fue dilucidar cómo debían votarse las disposiciones de un proyecto de ley que requieren constitucionalmente distintos quórum para su aprobación. Sostuvo el informe que “cuando un proyecto de ley contiene normas que requieren distinto quórum de aprobación, cada grupo de ellas debe votarse separadamente, tanto en general como en particular, con la mayoría especial requerida en cada caso”.

Para ello tuvo en consideración:

“a) La finalidad que se persigue con el aludido artículo (30 LOC) parece ser evidente, y consiste en dejar de manifiesto en cada caso el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 63 (hoy 66) de la Constitución Política. Vale decir, la certidumbre de que, cuando la Carta Fundamental establece quórum especiales de aprobación, ellos se reúnan en cada una de las etapas de tramitación del proyecto, entre las cuales está la votación general de la iniciativa.

b) La discusión general se circumscribe a las ideas matrizes o fundamentales del proyecto, por lo que resulta lógico que, si ellas se encuentran materializadas en distintas normas que requieren diversos quórum de aprobación, se vote en general cada uno de los grupos respectivos, pues desde un punto de vista conceptual es perfectamente posible aprobar sólo determinadas materias y rechazar otras.

c) La tesis contraria –es decir, que la aprobación o rechazo en general puede o debe ser objeto de una sola votación– conduce necesariamente a sostener que se requiere para el total del proyecto el quórum más alto o, por el contrario, el quórum más bajo. Ninguna de esas posibilidades guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta Fundamental, porque no resulta aceptable que se exija para aprobar ciertas materias un quórum superior al que requiere ese precepto constitucional o uno inferior al que les señala.

d) La circunstancia de que la aprobación en general de proyectos de ley que contienen normas relativas a materias de distinto quórum se haya efectuado habitualmente en el Senado en una sola votación, con el quórum más alto, es una cuestión de hecho que apunta a meras consideraciones de

economía procesal, carentes de eficacia para enervar el expreso mandato legal a que se ha hecho referencia”³⁴¹.

En igual sentido, la Cámara de Diputados adoptó una práctica similar tras un acuerdo de comités del año 2004³⁴². Luego, esta práctica fue plasmada en la reforma al reglamento que se efectuó en 2014, aun cuando años antes había sido objeto de debate (ver Cuadro N° 6). Ahí se puede leer que “las disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación en general requieran mayorías distintas de la de los miembros presentes serán sometidas a votación separada, comenzando con las que necesiten menor quórum para su aprobación”. Luego agrega que “en este trámite y dentro de cada categoría de preceptos, no se podrá pedir la votación separada de ellos”³⁴³.

Todo lo dicho es además consistente con la jurisprudencia del TC. Pronunciándose sobre el quórum de votación de los tratados internacionales, ha señalado que “fuerza es concluir que las disposiciones del tratado –en el caso que éste contemple normas de distinta naturaleza– se aprobarán o rechazarán aplicando el quórum que corresponde a los distintos grupos de ellas”³⁴⁴. Es decir, aun cuando la potestad legislativa no puede entrar a modificar el contenido de los tratados, es necesario votar separadamente para respetar los quórum de aprobación establecidos en la Constitución.

³⁴¹ Informe de la Comisión de Constitución recaído en las consultas formuladas por los comités acerca de la votación en general del proyecto que deroga la pena de muerte (2367-07) Acordado en sesión de 17 de octubre de 2000, con asistencia de los HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Andrés Chadwick Piñera, Juan Hamilton Depassier y Enrique Silva Cimma. Este informe ha servido de precedente en otras ocasiones como el informe complementario de la Comisión de Salud del Senado que conoció del proyecto de ley que Establece un Régimen de Garantías de Salud (Boletín 2947-11).

³⁴² En esa oportunidad acordaron lo siguiente: “En relación con lo establecido en el artículo 63 de la Carta Fundamental, en concordancia con el artículo 30 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, las votaciones en general de los proyectos de ley que contengan disposiciones para cuya aprobación se necesiten mayorías distintas de la de los miembros presentes, se efectuarán de acuerdo al siguiente orden: 1) Normas de ley simple. 2) Normas de quórum calificado. 3) Normas de ley orgánica constitucional. 4) Normas interpretativas de la Constitución. En este trámite, es decir, en general, y dentro de cada categoría de ley, no se podrá pedir votación separada”. Sesión de la Cámara de Diputados de 7 de abril de 2004.

³⁴³ RCD 130.

³⁴⁴ STC 383/2003.

Así las cosas, si en las diversas votaciones se alcanzan los quórum requeridos, el proyecto se entiende aprobado en general y corresponde que la cámara respectiva lo estudie en particular. Si, en cambio, el proyecto alcanza los quórum para ciertas normas pero no lo hace para otras, las consecuencias son más inciertas y se analizarán a continuación.

Cuadro N° 6

El Debate sobre la forma de votar los proyectos de distinto quórum en la tramitación del Proyecto que modifica la LOC del Congreso Sesión de la Cámara de Diputados de 15 de marzo de 2006

Se discutió la constitucionalidad de un artículo que disponía:

“Los proyectos serán aprobados en general en un solo acto, con los votos favorables de la mayoría de los diputados o senadores presentes.

Para su aprobación en particular, deberán votarse por separado las disposiciones del proyecto que requieran mayorías distintas a la de los miembros presentes para su aprobación, las que serán aprobadas con la mayoría especial que corresponda en cada caso. Tanto la discusión como la votación se efectuarán siguiendo el orden que las disposiciones tengan en el proyecto”.

La norma generó un debate constitucional que finalmente llevó a su rechazo.

Diputado Cardemil.- En la actualidad, si se somete a la consideración de esta cámara un proyecto de ley que contiene normas de quórum simple y de quórum calificado, se vota cuatro veces: se vota en general el conjunto de normas de quórum simple; en general, el conjunto de normas de quórum calificado; en particular, las normas de quórum simple, y en particular las normas de quórum calificado. Si se aprueba esta reforma –por eso no estamos de acuerdo con ella–, habría sólo una votación en general, que se haría de acuerdo con las normas de quórum más bajo, es decir, de quórum simple, lo que perjudicaría claramente a la Oposición. Por lo tanto, la vamos a votar en contra. De lo contrario, nunca podríamos plantear la posibilidad de rechazar en general un proyecto de ley que contenga normas de quórum calificado.

Diputado N. Monckeberg.- Si aprobáramos una disposición de esta naturaleza, tendríamos leyes orgánicas constitucionales que no serían aprobadas en general con el quórum de las cuatro séptimas partes de diputados y senadores en ejercicio que exige la Constitución Política. Alguien podría decir, entonces, qué sentido tendría la existencia de estos artículos constitucionales sobre quórum, que fueron establecidos con el objeto de concitar acuerdos más amplios y estables y mayorías superiores a la simple mayoría establecida en la Carta Fundamental. O también se podría argumentar, en favor de esta modificación, que se vote en general con el quórum más bajo y, en particular, con el quórum que corresponde en cada caso. Pero ese argumento

tampoco es válido, porque la votación en general carecería de sentido. Si es eso lo que buscamos, entonces eliminemos la votación en general. (...)

Creo que nadie puede oponerse a la posibilidad de votar en un solo acto; pero esa votación, que tiene mucho que ver con economía procesal del trámite legislativo, no puede hacerse vulnerando los quórum establecidos en la Constitución.

Diputado Ascencio.- Hasta ahora (...) hemos procedido de diversas formas. Así, por ejemplo, cuando nos toca votar un proyecto que contiene mayoritariamente artículos que requieren quórum simple para su aprobación, pero incluye otros de quórum especial, lo que hacemos es realizar dos votaciones en general, lo que no corresponde, porque la votación en general sólo tiene por objeto aprobar o rechazar la idea de legislar y no está referida a ninguna norma en particular.

Lo correcto es que luego, cuando se analizan uno a uno los artículos, se vea cuáles requieren de quórum especial y, una vez establecido ello y aprobada la iniciativa en general, se voten los artículos en particular y se aprueben con la mayoría constitucional requerida para cada caso. (...)

La Constitución Política señala que la ley orgánica del Congreso resuelve este tema, y lo estamos resolviendo de una manera que nos permita economía en las votaciones –se trata de no hacer tantas votaciones–, porque cuando votamos en general es para aprobar o rechazar la idea de legislar; luego, cuando votamos en particular, se ve artículo por artículo y votamos de acuerdo con los procedimientos o mecanismos que hemos establecido.

8.5. ¿Es posible el rechazo parcial de la idea de legislar?

El asunto no es pacífico y requiere de mayor explicación. Pero, en opinión de este autor, sí es posible el rechazo parcial de la idea de legislar. Ello ocurre en los proyectos de ley que contienen normas de diverso quórum.

Si bien la votación de la idea de legislar solo puede dividirse en razón del quórum, puede ocurrir que un determinado proyecto no alcance el quórum para alguna de sus normas, pero sí para otras. Esto es, que haya recibido votos que superan la mayoría simple, pero no alcanzan a superar el quórum orgánico constitucional. ¿Qué ocurre en este caso?

En mi opinión, lo primero que debe distinguirse es si se trata de un proyecto de ley en primer o segundo trámite constitucional.

Si el rechazo se produce en el primer trámite constitucional, la consecuencia no puede ser otra que impedir la presentación de indicaciones y la

discusión de los temas contenidos en los artículos que no fueron aprobados en general por el lapso de un año.

Sostener que pueden presentarse indicaciones sobre materias que fueron rechazadas en general, hace inútil la votación en general y el rechazo de las mismas pierde sentido. Permitirlo implicaría diluir la diferencia entre la votación en general y particular que, como se ha dicho, tiene fundamento constitucional al menos en el efecto del rechazo de la idea de legislar en la cámara de origen. Por ello, al efectuar votaciones separadas en la votación general se puede presumir que se están votando por separado diversas ideas matrices que contiene el proyecto. Por esto, si una de ellas es rechazada se debe entender –como se deduce del artículo 65 de la Constitución– que no puede ser renovada sino después de un año, para –en palabras de Silva Bascuñán– evitar que se renueve una tentativa de legislación que repugne la mayoría del país, de lo cual es indicio el rechazo de su idea matriz en la cámara de origen.

El rechazo parcial de artículos en la cámara revisora tiene efectos más inciertos. No parece razonable dividir el proyecto para que la parte aprobada siga su tramitación en la respectiva cámara, y la parte rechazada vaya a una comisión mixta. Tampoco es jurídicamente correcto que sea todo el proyecto el que termine en la comisión mixta. Si bien en ocasiones el Senado ha seguido este criterio, éste supone que las normas de quórum simple debían ser aprobadas con un quórum superior, cuestión que constitucionalmente no es admisible.

Solo queda en este caso interpretar que si lo que se rechaza es un aspecto esencial de las ideas matrices de forma que el proyecto pierde coherencia sin esos artículos, la iniciativa debe ir en su totalidad a la comisión mixta. En cambio, si lo rechazado es accesorio a las ideas fundamentales del proyecto, es necesario concederle un efecto acotado al rechazo, permitiendo que el debate pueda continuar en la cámara revisora, pero exigiendo que esas materias vuelvan a reponerse por la vía de indicaciones.

Como veremos, la práctica legislativa no tiene una única forma de interpretar las normas en cuestión y, por ello, los efectos del rechazo parcial de la idea de legislar son objeto de decisiones que carecen de coherencia.

8.6. Efectos de la votación de la idea de legislar en la Cámara de Diputados y el Senado

La votación de la idea de legislar ha levantado diversas discusiones, algunas de las cuales conviene consignar.

Como es evidente, no despierta ningún debate el rechazo de la idea de legislar. Ello ocurre cuando el proyecto tiene más votos negativos que positivos.

Sin embargo, el mayor debate se produce cuando un proyecto de ley con normas de diverso quórum alcanza en la votación de la idea de legislar la mayoría simple, pero no aquella necesaria para dar por aprobadas las normas de quórum especial. En estos casos hay precedentes en todo sentido.

8.6.1. Casos en que el proyecto se ha entendido rechazado

En la sesión de 16 de julio de 2002 de la Cámara de Diputados se discutió el proyecto de ley que creó el Consejo de la Cultura³⁴⁵. Tras la votación en general se constató que ciertos artículos del proyecto no alcanzaron el quórum requerido, que en esa ocasión era de ley orgánica constitucional. El proyecto se dio por rechazado dado que, como señaló en su momento el Diputado Lorenzini, Vicepresidente de la Cámara de Diputados, “más del 90 por ciento del articulado del proyecto es de quórum calificado (debió decir orgánico constitucional) y requiere 66 votos para su aprobación, al no reunirse esos votos se entiende rechazado. Ésa es la interpretación reglamentaria de la secretaría y de la mesa”.

Si bien en ese caso la votación no se dividió según el quórum de las normas, lo cierto es que al rechazarse aquellas de quórum orgánico constitucional –a pesar de haberse aprobado las de quórum simple– la mesa y luego el Ejecutivo prefirieron entender por rechazado todo el proyecto, para así insistir ante la cámara revisora al modo que lo autoriza el artículo 68.

³⁴⁵ Boletín 2286-04.

En el Senado se siguió este mismo criterio con ocasión de la tramitación de la Ley sobre Participación Ciudadana. El proyecto de ley no alcanzó el quórum de votación requerido por alguno de sus artículos y, en consecuencia, se entendió rechazado en su totalidad. Por ello aplicó lo mandatado en el artículo 70 de la Constitución y el proyecto fue enviado a una comisión mixta³⁴⁶.

8.6.2. Casos en que el proyecto se ha entendido aprobado y el rechazo de los artículos de quórum no tiene efecto alguno en la presentación de las indicaciones

El primer ejemplo es el caso del proyecto de ley que concede beneficios a condenados o procesados por infracciones a la legislación antiterrorista y a otras disposiciones penales relativas a la violencia con móviles políticos³⁴⁷. En esa ocasión se efectuó una sola votación en virtud de la cual se entendieron aprobados únicamente aquellos artículos que habían alcanzado el quórum que les correspondía. En cambio, aquellos en que esto no había ocurrido se entendieron rechazados. Sin embargo, en este caso, el rechazo de la idea de legislar en un aspecto del proyecto –el indulto general– no impidió que el asunto se siguiera discutiendo en los trámites posteriores³⁴⁸.

Una situación parecida ocurrió en la Cámara de Diputados en la tramitación del proyecto de ley denominado de Mercado de Capitales II³⁴⁹. En esa oportunidad, se rechazó la idea de legislar de ciertas normas de quórum especial lo que, con todo, no impidió –a juicio de la mayoría– su renovación en la discusión en particular. Sin embargo, este hecho generó que tanto el Diputado Alberto Cardemil como Rodrigo Álvarez hicieron reserva de constitucionalidad, pues sostuvieron que no era admisible reposar un artículo que no hubiera sido aprobado en la votación en general³⁵⁰.

Como puede apreciarse, si bien la división de la votación en general según el quórum de las normas es un asunto común, no hay consistencia en los efectos que produce el rechazo en general de algunos artículos. Mientras en algunos casos ello ha implicado el rechazo total del proyecto, en otros no ha obstado a que continúe su tramitación aceptando incluso que estos artículos rechazados en su idea de legislar sean repuestos en la discusión en particular.

Mi argumentación –esto es, que el rechazo en general de algunos artículos impide que éstos se sigan debatiendo– pretende uniformar la aplicación de la Constitución y la ley, en el sentido de impedir que aquellas ideas rechazadas en general puedan renovarse antes de un año.

8.6.3. El caso del royalty a la minería

Un caso excepcionalísimo, cuyo fundamento no ha vuelto a ser utilizado, fue la tramitación del proyecto de ley que establecía un royalty a la minería y creaba el fondo de innovación para la competitividad³⁵¹.

El proyecto fue intensamente discutido en la Cámara de Diputados tanto en su mérito como por sus aspectos constitucionales. Llegado el momento de la votación en la sala de la Cámara de Diputados, la parte del proyecto que era de quórum simple –la creación del referido Consejo– fue aprobada, y aquella que era de quórum LOC –el royalty– fue rechazada.

Tras ello, el proyecto siguió su tramitación al segundo trámite donde fue derivado a la Comisión de Educación, y no a la de Minería, pues la iniciativa había dejado de ser un asunto vinculado con la tributación de la minería y había pasado a ser una materia relacionada con la innovación. Pero, lo que es más interesante ahora, es que la parte del proyecto rechazada en general –el royalty– fue objeto de una insistencia en conformidad al art. 68, que fue finalmente rechazada. Esta insistencia, como veremos, se puede utilizar cuando se rechaza la idea de legislar de un proyecto. En esta oportunidad, se entendió que la iniciativa debía dividirse en dos que siguieron caminos legislativos diversos. Así, tras el rechazo de la idea de

³⁴⁶ Boletín 3562-06. El proyecto obtuvo 14 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones.

³⁴⁷ Boletín 3134-07.

³⁴⁸ Sesión del Senado de 23 de junio de 2004.

³⁴⁹ Boletín 3278-05.

³⁵⁰ El Informe de la Comisión de Hacienda da cuenta de una discusión sobre la materia que consta en el acta de la sesión 185^a de la Comisión de Hacienda, de fecha 12 de mayo de 2004.

³⁵¹ Boletín 3588-08.

legislar en una de las materias, el Ejecutivo optó por la insistencia, pues esa era la única forma de volver a debatir el asunto rechazado³⁵².

8.7. ¿Puede dividirse la votación en general de proyectos del mismo quórum?

El informe de la Comisión de Constitución del Senado que hemos citado se pronuncia sobre la procedencia de dividir la votación en la discusión general de un proyecto de ley. Para ello analiza el artículo 23 LOC y los artículos 118, 123 y 164 del reglamento del Senado. Concluye que, “al término de la discusión general de un proyecto de ley, si en éste no existen normas que deban ser aprobadas con distinto quórum –caso en el cual debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 30 de la LOC–, es procedente someterlo a votación en su conjunto, sin que pueda dividirse la votación respecto de determinadas disposiciones”.

Para ello se funda en que la discusión general de un proyecto de ley tiene por finalidad “admitirlo o desecharlo en su totalidad” –de acuerdo al artículo 23 de la LOC– y que la Constitución no contempla la posibilidad de aprobar un proyecto en forma parcial. Por eso rechaza la posibilidad de dividir la votación en general de normas del mismo quórum³⁵³.

En el caso de la Cámara, la disposición reglamentaria es explícita en rechazar la posibilidad de dividir la votación de la idea de legislar³⁵⁴.

³⁵² El Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, resumió la disyuntiva: “el Ejecutivo ha tratado de ser escrupulosamente respetuoso de las facultades de este Poder independiente, y nos hemos visto sometidos a un problema de diferentes interpretaciones. Mientras la mesa de la Cámara de Diputados nos señala que el procedimiento para lograr discutir en su integridad la iniciativa consiste en formular indicaciones en la Cámara Alta –algunos señores senadores se han anticipado a calificarlas de inconstitucionales–, otras opiniones nos indican que, al haber sido rechazado el proyecto en su esencia –vale decir, en lo referente al royalty–, corresponde insistir por la vía del artículo 68 de la Carta Fundamental. Nosotros hemos mostrado nuestra absoluta disponibilidad para cualquiera de las dos fórmulas”. Sesión del Senado, 3 de agosto de 2004.

³⁵³ Informe de la Comisión de Constitución recaído en las consultas formuladas por los comités acerca de la votación en general del proyecto que deroga la pena de muerte (Boletín 2367-07).

³⁵⁴ RCD 130.

Por último, hay una fórmula escasamente utilizada que permite dividir las ideas matrices de un proyecto antes de su aprobación general. Lo contempla el artículo 130 del reglamento del Senado en virtud del cual puede discutirse “por ideas”³⁵⁵. El informe de la Comisión de Constitución del Senado ya citado explica los casos en que podría ser necesario invocar esta norma. Es posible, dice, “que medien reparos de orden jurídico o de mérito respecto de una o más ideas matrices o fundamentales del proyecto que sean de tal naturaleza –por ejemplo, una manifiesta incursión en materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República– que resultare conveniente que la sala se pronuncie inmediatamente, a fin de determinar las ideas matrices o fundamentales sobre las cuales aprobará o rechazará en general la iniciativa, sin dejarla entregada a la sola vía de la formulación de indicaciones”³⁵⁶. En tal caso, la discusión por ideas es una alternativa que contempla el reglamento. Con todo, esta forma de discutir los proyectos no es común.

9. TERCER TRÁMITE

Salvo los proyectos breves, lo usual es que la cámara revisora le introduzca cambios a las diversas iniciativas y, por lo mismo, se genere el tercer trámite constitucional. En éste la cámara de origen aprueba o rechaza los cambios introducidos por la cámara revisora. Si los aprueba en su totalidad, el proyecto pasa al trámite siguiente, cual es la comunicación del texto despachado al Presidente de la República. Si los rechaza, se forma una comisión mixta que resolverá las discrepancias entre ambas cámaras.

El artículo 71 de la Constitución se refiere a este trámite. Dispone, en su inciso primero, que “el proyecto que fuere adicionado o enmendado por la cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes”. Luego agrega que si las adiciones o enmiendas fueren

³⁵⁵ En virtud de esta fórmula, dice el reglamento, el Senado podrá suspender la discusión general para discutir el proyecto por ideas. Aprobadas las ideas, se enviará el proyecto a comisión para que se redacten y ordene como proposición de ley. Finalmente, el proyecto de la Comisión volverá a la tabla, con preferencia, para que se continúe su discusión general.

³⁵⁶ Informe de la Comisión de Constitución recaído en las consultas formuladas por los comités acerca de la votación en general del proyecto que deroga la pena de muerte (Boletín 2367-07).

reprobadas, se formará una comisión mixta procediendo del modo como veremos más adelante.

Despachado un proyecto de ley de la cámara revisora con modificaciones, entonces, se da cuenta del mismo en la cámara de origen. En ese acto, o posteriormente, puede solicitarse que las modificaciones pasen a la comisión que informó el proyecto en el primer trámite a fin de estudiarlas más en detalle. Es lo que ocurre con los proyectos extensos o aquellos que han sufrido modificaciones profundas.

El reglamento del Senado permite que el asunto sea conocido por una comisión cuando así lo resuelva el Presidente al momento de la cuenta, o por acuerdo de la sala o de los comités que representen la mayoría de los senadores en ejercicio³⁵⁷. En el caso de la Cámara, el envío del proyecto a la comisión en este trámite es resorte exclusivo de la sala³⁵⁸.

También, a diferencia del reglamento del Senado, la Cámara regula expresamente que si las modificaciones introducidas por el Senado “sólo comprendieren materias de competencia de la Comisión de Hacienda, el proyecto deberá ser informado exclusivamente por ésta”³⁵⁹, dando a entender que si comprende modificaciones de competencia tanto de la comisión técnica como de la Comisión de Hacienda debiera ser informado por ambas. Con todo, en la práctica, es la sala la que determina la comisión que debe informar, si es del caso, el proyecto en el tercer trámite.

El informe respectivo se pronuncia sobre las modificaciones y alcances de las mismas, siendo tradicional que recomiende a la sala su aprobación o rechazo.

Ni la comisión ni la sala pueden introducirle cambio alguno al texto despachado en el segundo trámite. Solo pueden aprobar o rechazar. Si es necesario hacerle modificaciones, deberá rechazarse la disposición y enviarla a una comisión mixta.

³⁵⁷ RS 37.

³⁵⁸ RCD 120.

³⁵⁹ RCD 120.

En la sala la se votan cada una de las modificaciones que le introdujo la cámara revisora y que están contenidas en el oficio al tercer trámite que elabora la secretaría (Cuadro N° 7). Éstos últimos solo contienen las modificaciones introducidas al proyecto de ley aprobado en primer trámite y contenido en el oficio despachado por la cámara de origen. El Presidente de la sala, por decisión propia o a petición de los congresistas, puede votar todas las modificaciones conjuntamente o por separado.

Finalmente, resta por definir el quórum de aprobación de las modificaciones en el tercer trámite. La Constitución señala que “se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes”. Sin embargo, eso se aplica exclusivamente a las normas de quórum simple. Aquellas adiciones y enmiendas efectuadas a artículos de quórum especial, requieren de dicho quórum para ser aprobadas. De lo contrario, se entienden reprobadas y se conforma, por lo mismo, una comisión mixta.

El fundamento para esta interpretación, que pareciera vulnerar el texto expreso del artículo 71, es resultado de una interpretación armónica entre dicha disposición y el artículo 66, que reglamenta los quórum de las normas legales según sean interpretativas, orgánicas constituciones o de quórum calificado. Cada norma, como es opinión compartida y ampliamente aplicada, debe aprobarse en conformidad al quórum que corresponda. Ello aplica también en el tercer trámite.

Cuadro N° 7

Oficio modificaciones a cámara de origen Proyecto de Ley de Reforma Tributaria

Nº 935/SEC/14

Valparaíso, 20 de agosto de 2014.

Tengo a honra comunicar a Vuestra Excelencia que el Senado ha dado su aprobación al proyecto de ley, de esa Honorable Cámara, de Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta, e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, correspondiente al Boletín 9290-05, con las siguientes enmiendas:

ARTÍCULO 1°

Número 1)

Letra a)

La ha reemplazado por la siguiente:

a) En el número 1:

i) En el párrafo primero, sustítuyese la expresión “perciban o devenguen”, por “perciban, devenguen o atribuyan”.

ii) Derógame el párrafo segundo”.

Letra b)

La ha sustituido por la que sigue:

“b) Agrégase el siguiente párrafo segundo en el número 2:

(...)

Número 4)

Ha reemplazado el artículo 14 que este numeral contiene, por el siguiente:

(...)

Hago presente a Vuestra Excelencia que este proyecto de ley fue aprobado, en general, con el voto favorable de 33 senadores, de un total de 38 senadores en ejercicio.

En particular, los numerales 4, 22 bis y 22 quáter contenidos en el artículo 8º del proyecto de ley despachado por el Senado –que incorporan, respectivamente, los artículos 4º quinquies, 119 y 160 bis en el Código Tributario–, también fueron aprobados con los votos de 33 senadores, de un total de 38 senadores en ejercicio, dándose así cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

Lo que comunico a Vuestra Excelencia en respuesta a su oficio N° 11.288, de 14 de mayo de 2014.

Acompaño la totalidad de los antecedentes.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

ISABEL ALLENDE BUSSI

Presidenta del Senado

MARIO LABBÉ ARANEDA

Secretario General del Senado

10. COMISIONES MIXTAS

La Constitución contempla la formación de comisiones mixtas en dos circunstancias. La primera es, como se acaba de señalar, si la cámara de origen rechaza en el tercer trámite uno o más cambios de la cámara revisora

sora³⁶⁰. La segunda, que también se vio, es si la cámara revisora rechaza en general el proyecto de ley aprobado por la de origen³⁶¹. Esta última es mucho menos frecuente que la primera.

La principal diferencia entre el texto vigente y el que contemplaba la Constitución anterior, es que hoy la formación de las comisiones mixtas para ambas hipótesis deja de ser facultativa. En efecto, el texto de 1925 señalaba que “podrán” designarse comisiones mixtas cuando una cámara modificaba sustancialmente el proyecto de la otra, o en caso que la insistencia no lograra conseguir el acuerdo en puntos fundamentales³⁶². En la Constitución vigente, el trámite de Comisión Mixta es obligatorio para los dos casos señalados³⁶³.

Cabe indicar que la LOC contempla además la Comisión Especial de Presupuestos, también llamada usualmente Comisión Mixta de Presupuestos,

³⁶⁰ Artículo 71.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes. / Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última.

³⁶¹ Artículo 70.- El proyecto que fuere desecharido en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo repreuba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

³⁶² Art. 51. Constitución de 1925.

³⁶³ Un completo análisis histórico del debate en torno a la incorporación de las comisiones mixtas en la Constitución de 1925 y en la de 1980, en OBANDO (1991-1992).

y cuyas particularidades se analizarán en el capítulo correspondiente a la Ley de Presupuestos. También regula la comisión mixta que se conforma en caso de rechazar la cámara revisora la admisibilidad declarada por la cámara de origen³⁶⁴, cuestión que se analizará en este mismo capítulo cuando se estudien las declaraciones de admisibilidad.

10.1. Reglamentación

Las comisiones mixtas, dispone la LOC, “se integrarán por igual número de miembros de cada cámara, conforme a lo que establezcan las normas reglamentarias que ambas acuerden, las que señalarán las mismas atribuciones y deberes para los senadores y diputados”³⁶⁵. La norma, vigente a partir del 2010, modificó en algunos aspectos la anterior que entregaba siempre a un senador la presidencia de la comisión mixta y establecía que el quórum para sesionar era el de la mayoría de los miembros de cada corporación que las integren. Todo eso hoy queda entregado a los reglamentos.

Probablemente por la histórica relación de las comisiones mixtas con el Senado, es el reglamento de esta corporación el que las regula en mayor detalle. Ahí se establece su integración disponiendo que estarán compuestas por cinco senadores y cinco diputados. Agrega que serán atendidas por el personal de esa corporación, lo que se traduce en que las secretarías de las comisiones mixtas recaen siempre en funcionarios del Senado³⁶⁶.

Quienes integren las comisiones mixtas dependerá si se trata del Senado o de la Cámara. En el caso del primero, el reglamento manda que la representación del Senado esté integrada por los miembros de la comisión permanente que tuvo a su cargo el estudio del proyecto³⁶⁷. Si el proyecto hubiere sido informado por dos o más comisiones, continúa, representarán al Senado aquellos miembros que designe la unanimidad de los comités. A falta de acuerdo, el Presidente podrá proponer a la sala una forma de

integración que será sometida a votación si así se solicita³⁶⁸. En la Cámara se sigue la regla general para la designación de integrantes de comisiones siendo la sala la que lo determina en definitiva³⁶⁹. Normalmente concurren cinco diputados que integran la comisión que informó el proyecto habiendo tres representantes de la mayoría y dos de la minoría. En todo caso, debe siempre integrarla el diputado informante³⁷⁰.

Una vez designados los representantes de ambas cámaras, es el Presidente del Senado quien las convoca por primera vez a objeto de constituirse, elegir Presidente y fijar día y hora de las sesiones. Excepcionalmente, cuando el asunto es urgente o de fácil solución, en esa misma convocatoria se inicia el estudio de la controversia³⁷¹. Por último el quórum para sesionar es la mayoría de los miembros de cada corporación.

10.2. El trabajo de las comisiones mixtas

Las comisiones mixtas son el lugar propicio para salvar las diferencias y alcanzar acuerdos. Si bien están pensadas como un mecanismo para resolver las contiendas entre ambas cámaras es, en la práctica, un momento para que las diversas fuerzas políticas representadas puedan llegar a un consenso. En palabras del Senador Francisco Bulnes, “en la Comisión Mixta está envuelta la idea de una transacción entre las ideas contrapuestas sostenidas por una y otra cámara”³⁷². En igual sentido Carlos Carmona, en su calidad de Jefe de la División Jurídica de la Segpres, señaló que “esta etapa no es conflictiva. Al contrario (los parlamentarios se sientan) cara a cara: ‘tú me das esto, yo te doy esto otro, y juntos le pedimos al Ejecutivo algo más’”³⁷³.

³⁶⁸ RS 47.

³⁶⁹ RCD 234.

³⁷⁰ RCD 132.

³⁷¹ RS 48.

³⁷² Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en diversos aspectos relacionados con el procedimiento para el despacho de los proyectos de reforma constitucional y, especialmente, con la interpretación de los artículos 108 y 109 de la Constitución Política del Estado, que reglamentan la tramitación de una reforma a la Carta Fundamental. En ACUÑA (1971). 787.

³⁷³ En entrevista concedida a ALEMÁN Y PACHÓN (2005). 19.

³⁶⁴ LOC 19 y 15, respectivamente.

³⁶⁵ LOC 20.

³⁶⁶ RS 44.

³⁶⁷ RS 46.

En nuestro sistema, tan comunes como los desacuerdos entre las cámaras son los desencuentros entre fuerzas políticas con diversa representación en la Cámara y el Senado. Ambos terminan en una comisión mixta que permite, en su seno, buscar acuerdos y facilitar la negociación a fin de dar viabilidad a una determinada iniciativa³⁷⁴.

Es por esto que el trabajo de estas comisiones suele estar sometido a un régimen de mayor informalidad si se le compara con el resto de las comisiones. Ello, que no es extraño en el derecho comparado³⁷⁵, puede apreciarse en que los reglamentos de ambas cámaras no hacen mayor mención a su funcionamiento. No suele haber audiencias y no hay un plazo conocido y abierto al resto de los parlamentarios para presentar indicaciones. El Ejecutivo, en ocasiones, presenta mensajes que contienen “fórmulas para la solución de controversias” pero sobre ellas se trabaja libremente según las diversas proposiciones de los parlamentarios.

Por último, cabe señalar que las comisiones mixtas son, en ciertas ocasiones, un mecanismo utilizado tras el tercer trámite constitucional para revisar la totalidad de un proyecto de ley, a fin de construirlo nuevamente de manera coherente y sin limitación alguna en cuanto a sus competencias. Eso fue lo que ocurrió, por ejemplo, en la tramitación de la Ley de Transparencia que, en lo sustancial, fue obra de la Comisión Mixta respectiva. En su momento, como acotó el Senador Sabag, se hicieron una serie de reflexiones en torno al proyecto de ley que no tenían cabida en el tercer trámite. Por eso la comisión propuso “rechazar todas las enmiendas de la Cámara de Diputados (...) a fin de dar lugar a la formación de (la Comisión Mixta) y poder revisar todo el proyecto, que, como digo, tiene muchas complejidades”³⁷⁶. De esta forma, el ámbito de competencias de la Comisión Mixta fue lo suficientemente amplio para reformular el proyecto en su totalidad.

³⁷⁴ En igual sentido, se ha escrito que ellas tienen “por misión propugnar la obtención de un acuerdo sustantivo entre sus miembros, que acercando las posiciones divergentes, se traduzca en la resolución del conflicto de pareceres”. OBANDO (1991-1992), 346.

³⁷⁵ En efecto, en el Congreso de Estados Unidos, el trámite de comisión mixta (conference committees) ha sido calificado por un senador como “la etapa del proceso legislativo con menos accountability” En OLESZEK (2004), 255.

³⁷⁶ Historia de la Ley N° 20.285. Ley de Transparencia, p. 379. Lo mismo ocurrió en la tramitación de la modificación a la LOC del Congreso Nacional (Boletín 3962-07).

10.3. *Ámbito de competencias*³⁷⁷

Analizaremos primeramente el ámbito de competencias de las comisiones mixtas, es decir, las materias que pueden ser objeto de análisis de dichas instancias. Los artículos 70 y 71 de la Constitución establecen el marco de funcionamiento de éstas. La tarea asignada es, según lo determina la Carta Fundamental, proponer “la forma y modo de resolver las dificultades”. Dificultades éstas que se suscitan por las discrepancias que se producen tanto cuando la cámara revisora rechaza la idea de legislar de un proyecto ya aprobado por la cámara de origen, como cuando la cámara de origen rechaza los cambios introducidos por la cámara revisora a un proyecto de ley.

La expresión que usa la Constitución tiene su origen en la Carta Fundamental del 25³⁷⁸ y, en particular, en una propuesta de Arturo Alessandri Palma. Sin embargo, ni en esa oportunidad ni luego con ocasión de la discusión en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se profundizan sus alcances. En definitiva, ha sido la práctica legislativa la que ha ido dando forma y contenido a esta norma.

El antecedente con mayor autoridad es el informe de la Comisión de Constitución del Senado recaído en la consulta de la sala de dicha corporación acerca de la forma en que debe interpretarse la norma constitucional que faculta a las comisiones mixtas para proponer la forma y modo de resolver las dificultades producidas entre ambas cámaras³⁷⁹. En esa oportunidad, la Comisión de Constitución hizo suyo un criterio que ha seguido siendo utilizado por el Congreso Nacional.

El mencionado informe señala que la regla general es que las comisiones mixtas circunscriban su tarea a los puntos específicos en que hubo discrepancia entre ambas cámaras. Sin embargo, agrega, “en ejercicio de la facultad de proponer la forma y modo de resolver las diferencias, eventualmente, las

³⁷⁷ Un análisis más profundo sobre la reforma puede verse en SOTO VELASCO (2007).

³⁷⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR (1925). 343. El Presidente Arturo Alessandri propuso que el objeto de la Comisión Mixta fuera “que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas”. Así fue aprobado sin cambios sustanciales posteriores.

³⁷⁹ Boletín S 64-12 de 10 de diciembre de 1991.

comisiones mixtas, pueden plantear enmiendas a otras disposiciones que no fueron objeto de discrepancias, si ello fuere necesario para alcanzar un acuerdo que haga posible aprobar la iniciativa”³⁸⁰. Con todo, la comisión agregó una limitante: los acuerdos propuestos por la Comisión Mixta deben necesariamente encuadrarse dentro de las ideas matrizes o fundamentales del proyecto de ley, tal como lo ordena el artículo 69 de la Carta Fundamental. Años después, el Tribunal Constitucional vendría a confirmar esta última limitante en la sentencia rol N° 259 del 26 de septiembre de 1997. Expresó dicha magistratura que no había discusión en cuanto a que la proposición de la Comisión Mixta no puede sustraerse a la limitación impuesta por el mencionado artículo 69, y agregó que “otra interpretación supone desarticular todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley”³⁸¹.

La interpretación de la Comisión de Constitución se ha materializado en la práctica legislativa sin mayores controversias. En general, se admite que con el objetivo de alcanzar acuerdos las comisiones mixtas extiendan su trabajo a otros aspectos distintos de aquellos en los que hubo discrepancia. Esto tiende a conceder mayor flexibilidad a este trámite que, por cierto, podría llegar a extremos inadecuados si los integrantes de la Comisión Mixta reelaboran un proyecto sin tener atribuciones para ello. Sin embargo, en alguna medida esta posibilidad tiene limitaciones. La primera es, como se ha indicado, la necesidad de respetar siempre las ideas matrizes de un proyecto de ley. La segunda es el filtro que supone la aprobación de los informes por las cámaras respectivas. Si la Comisión Mixta modifica el proyecto sustancialmente, pone en riesgo su viabilidad al aumentar la probabilidad de rechazo de su informe en alguna de las cámaras.

Un caso interesante podemos encontrarlo en la Comisión Mixta que conoció del proyecto de ley que establecía una nueva Ley General de Educación³⁸². El informe de la Comisión Mixta incorporó, además de la cuestión debatida, una norma transitoria a efectos de mantener en funcionamiento el antiguo Consejo Superior de Educación mientras no se nombraran a los

integrantes del Consejo Nacional de Educación, que esa misma ley creaba. La propuesta fue aceptada en la Comisión Mixta y en ambas cámaras. No obstante, generó debate en la sala de la Cámara de Diputados pues, en palabras del Diputado Carlos Montes, la incorporación sentaba “un pésimo precedente” pues no correspondía que se usaran “las comisiones mixtas para incorporar materias que no tienen relación alguna con las discrepancias suscitadas entre las cámaras”³⁸³.

Lo mismo ocurrió en el informe de la Comisión Mixta del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación³⁸⁴. En la referida comisión, su Presidente, el Senador Hernán Larraín, puntualizó “que no se incurriría en un acto contrario a la Constitución si para alcanzar un acuerdo que favorezca la solución de las discrepancias suscitadas, se incorporan en el debate otras materias que no fueron directamente parte de tales divergencias”. Luego agregó que “para proceder de este modo, se requiere un acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión Mixta y no necesariamente de la unanimidad”. El criterio señalado fue compartido por la Senadora Soledad Alvear y el Senador Alberto Espina³⁸⁵.

10.4. Votación de los informes de Comisión Mixta: quórum y forma de votación

Despachado el informe de la Comisión Mixta, éste se dirige a la sala de la cámara de origen para su votación. De aprobarse, pasa a la cámara revisora, la que si lo ratifica, consolida el texto del proyecto despachado por el Congreso.

Con todo, corresponde dilucidar los quórum y forma de votación de los informes de Comisión Mixta. Nuevamente, diversas normas entran en juego. Si el análisis se funda únicamente en los artículos 70 y 71 de la Constitución, pareciera un asunto de fácil interpretación. En efecto, en relación al quórum, el primero de los artículos exige que concurra la mayoría de los miembros presentes en cada una de las cámaras. En lo que respecta a la

³⁸⁰ Boletín S 64-12 de 10 de diciembre de 1991, Conclusión N° 1.

³⁸¹ STC 259/1997, c. 38

³⁸² Boletín 4970-04.

³⁸³ Sesión de la Cámara de Diputados de 1 de abril de 2009.

³⁸⁴ Boletín 3815-07.

³⁸⁵ Boletín 3815-07. Informe Comisión Mixta, p. 136.

forma de votación, al señalar el artículo 71 que “si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la Comisión Mixta”, lleva a suponer que es una sola la proposición y, por tanto, corresponde realizar una sola votación. Este último argumento se ratificaría con la redacción del artículo 31 de la LOC, que dice: “No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas”.

Sin embargo, esta interpretación deja inaplicable el artículo 66, es decir, aquel que establece los quórum de aprobación de las normas legales según sean de carácter orgánico constitucional o calificado. En otras palabras, si el informe de Comisión Mixta se debe votar en conjunto y aprobar por mayoría simple, las normas de quórum especial perderían su calidad y pasarían a tener el mismo quórum que cualquier otra norma. Por esta razón, en el mismo informe de la Comisión de Constitución del Senado al que se ha hecho referencia, se planteó un procedimiento para determinar cómo y con qué quórum debían aprobarse los informes de las comisiones mixtas. También en esta ocasión, esa interpretación se ha constituido en la práctica legislativa habitual.

10.4.1. Informe de la Comisión de Constitución del Senado

En lo que respecta a la forma de votación, la Comisión de Constitución señaló que la regla general es que estos informes deban votarse como un solo todo. La razón de ello es evidente pues, de lo contrario, y considerando que se trata de un acuerdo transaccional, se aprobaría lo que conviene y se rechazaría lo que perjudica. Para promover que las cámaras sean fieles al acuerdo de la Comisión Mixta se votan las proposiciones como un solo todo.

Excepcionalmente, continúa el informe, las comisiones mixtas pueden indicar “como parte integrante del acuerdo logrado, una modalidad diferente de votar sus proposiciones, estando facultadas para señalar, sobre el particular, que éstas admiten votación separada o agrupadas en la forma que especifique, según sea el grado de autonomía o vinculación existente entre ellas”³⁸⁶.

³⁸⁶ Boletín S 64-12 de 10 de diciembre de 1991, Conclusión N° 2.

El mismo informe agrega que si dentro de la proposición de la Comisión Mixta hay normas de diferente quórum, éstas son las que determinan el quórum de la votación. De tal forma que si la votación se debe hacer como un solo todo, “la aprobación del conjunto debe hacerse con el quórum más alto que requiera alguna de las normas contenidas en ellas”³⁸⁷.

Como puede apreciarse, una vez más se entrega a las comisiones mixtas cierta flexibilidad al momento de elaborar sus informes con ánimo de alcanzar con ellos el consenso adecuado para aprobar la iniciativa legal. Como el mismo informe lo señala en sus últimos párrafos, la Comisión de Constitución quiso privilegiar tanto la “utilidad del trámite legislativo” como la “eficacia del sistema legislativo”, esto es, que donde exista verdadero acuerdo haya ley y que no la haya donde no es posible alcanzar dicho acuerdo. Así las cosas, los integrantes de una Comisión Mixta serán particularmente cuidadosos en separar los aspectos que podrían no ser aprobados cuando el informe vaya a la sala, más aún si éstos están contenidos en artículos que deben ser aprobados con un quórum especial.

Con todo, el criterio recién expresado –en lo que se refiere al quórum de aprobación– ha sido puesto en duda por el Tribunal Constitucional en un fallo que, a pesar de no obtener mayoría de votos, sentó ciertos criterios.

10.4.2. Tribunal Constitucional. Proyecto sobre Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada

El año 2009, un grupo de diputados impugnó una actuación del Senado al momento de poner en votación el informe de una Comisión Mixta. Se trataba en este caso del proyecto de ley sobre Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas³⁸⁸.

El proyecto había tenido una controvertida tramitación. Fue inicialmente aprobado en la Cámara de Diputados, para ser luego rechazado en su idea de legislar en el Senado. La Comisión Mixta que se convocó al efecto, en conformidad al artículo 70, propuso como forma de resolver

³⁸⁷ Boletín S 64-12 de 10 de diciembre de 1991, Conclusión N° 3, a).

³⁸⁸ Boletín 5971-17.

las controversias el texto despachado de la Cámara. Éste fue nuevamente aprobado en la Cámara de Diputados, en una sola votación, y rechazado en el Senado. Con todo, el Senado rechazó el proyecto pues el informe que lo contenía no alcanzó el quórum LOC de uno de los artículos de la iniciativa, obteniendo, sin embargo, mayoría simple para aprobar otros artículos del proyecto.

En el proyecto, la norma de quórum LOC entregaba a los tribunales una atribución al juez de letras para declarar la desaparición forzada de personas. El resto del articulado, y que hoy es ley, define qué se entiende por declaración forzada, el procedimiento para solicitarla y los efectos de su declaración.

Los diputados cuestionaron la forma en que el Senado había votado la iniciativa y por ello solicitaron que el TC declarase “la inconstitucionalidad de las actuaciones del Senado a objeto que se tenga por aprobada la proposición de la Comisión Mixta”. El Tribunal, como se dijo, no formó mayoría en la sentencia y solo se tuvo por acogido el requerimiento, pues el entonces Presidente del TC, Ministro Juan Colombo, dirimió a favor de los requirentes.

Quienes consideraron que la actuación del Senado había sido inconstitucional, sostuvieron que no era constitucionalmente correcto exigir que los informes de la Comisión Mixta fueran votados según el quórum más alto de las normas contenidas en ellos. Aun cuando reconocen la importancia de que los informes de estas comisiones sean votados en un solo acto –“la unidad de la votación hace posible las comisiones mixtas; de otro modo, sería imposible lograr un acuerdo viable al momento de votarse si se divide la votación; cada parlamentario votaría favorablemente lo que le parece correcto y rechazaría lo demás” (c.12)– también llaman la atención sobre la importancia de no extender los quórum más allá de lo expresamente autorizado por la Constitución –“(éstos deben) abordar las materias que el constituyente les encarga–, regulando sólo lo medular de ciertas instituciones básicas, sin que puedan interpretarse más allá de lo necesario y permitido” (c.10). Por eso concluyen que al votar como lo hizo, el Senado vulneró el artículo 66 de la Constitución, pues le hizo aplicable a las normas de ley simple el quórum exigido para las normas orgánicas constitucionales. Ello genera la siguiente regla:

“Por consiguiente, la única forma de hacer una interpretación sistemática de las dos normas constitucionales en juego es entender que el informe de la Comisión Mixta debe aprobarse en votación separada según la índole de los preceptos propuestos, aplicando el quórum propio de ley orgánica constitucional sólo a las normas que efectivamente revisten dicho carácter (...), en tanto que a las demás debió entendérselas aprobadas con el quórum de ley común” (c.17)³⁸⁹.

Otros cinco ministros, en cambio, estuvieron por la tesis contraria. Para ello argumentaron, en primer término, que la votación del proyecto de la Comisión Mixta en caso de originarse en el rechazo de la idea de legislar por la cámara revisora, debe efectuarse en una sola votación, salvo que la propia Comisión Mixta proponga una forma diversa de hacer la votación. Ello por cuanto la propuesta de la comisión está llamada “a zanjar las dificultades producidas entre las cámaras en relación con la discusión general, esto es, la destinada a aprobar la idea de legislar” (c. 36). De esta forma los ministros empoderan a la Comisión Mixta, que es la que debe proponer la forma en que se votan sus informes. Pero en caso de no hacerlo, como es este, la votación debe ser indivisible.

Asentado lo anterior, la sentencia de estos ministros se pregunta por el quórum que debe regir a esta única votación. Y concluyen que debe ser el más alto quórum contenido en el proyecto. Ello tanto porque “existen situaciones, dentro del proceso de formación de la ley, que pueden exigir que una ley común u ordinaria sea aprobada por un quórum superior al previsto en el inciso final del artículo 66 de la Constitución” (como es el caso de las insistencias) (c. 55) como porque “el quórum de la mayoría de los diputados y senadores presentes se entiende comprendido dentro del quórum superior de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio” (c. 59)³⁹⁰.

³⁸⁹ STC 1410/2009. Voto de los Ministros Colombo (Presidente), Bertelsen, Carmona, Fernández Fredes y Venegas. Junto con ello, el TC asume una muy discutible función integradora al señalar que “como quiera que en la especie no se da la hipótesis prevista en el inciso segundo del artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en el sentido de que la norma de quórum especial que ha sido rechazada sea condicionante de la subsistencia de las demás, el proyecto ha podido prosperar como ley, subsanándose el vacío preceptivo de la desaparición de su artículo 2º con la aplicación de las normas generales sobre competencia de los tribunales y, en este caso particular, la del número 1º del artículo 81 del Código Civil” (c. 17).

³⁹⁰ STC 1410/2009. Voto de los ministros Cea, Navarro, Peña, Fernández Baeza y Vodanovic.

Más allá del efecto de la sentencia en el caso concreto, lo interesante de ambos planteamientos es que protegen y ratifican la autonomía y dinamismo de las comisiones mixtas. Así, todos los ministros reconocen una práctica antigua en el trabajo de las comisiones mixtas cual es permitir que en el ejercicio de sus atribuciones no se limiten estrictamente a las discrepancias entre las cámaras. Con ello, dan fuerza al informe de la Comisión de Constitución de 1991 que sostuvo esta tesis y al cual ya se hizo referencia. En lo que respecta al quórum, al permitir que se dividan las votaciones al margen de los acuerdos de la Comisión Mixta, la tesis de los ministros que acogieron el requerimiento ha sido la que se ha impuesto en la práctica legislativa.

10.4.3. La práctica legislativa

Desde el fallo, ambas cámaras han optado por seguir la tesis de los ministros que acogieron el requerimiento, esto es, hacer una sola votación pero dividir los efectos de la misma si es que hay normas de distinto quórum y éste no se alcanza. Todo, por cierto, salvo que la propia Comisión Mixta proponga una fórmula de votación distinta. De este modo, la Cámara de Diputados modificó su reglamento a fin de acoger el criterio jurisprudencial³⁹¹ y el Senado lo ha adoptado en la práctica legislativa.

Respecto al número de votaciones a que se somete un informe de una Comisión Mixta, solo en casos muy excepcionales éstas proponen más de una votación, dada la imposibilidad de alcanzar acuerdos y el ánimo de aprobar ciertas materias donde sí los hay. Tal fue el caso, por ejemplo, del proyecto de Ley de Modernización del Servicio Militar Obligatorio³⁹². En

³⁹¹ Artículo 148. “En la discusión en particular, antes del cierre del debate, cualquier diputado podrá pedir por escrito que se divida una proposición, salvo los siguientes casos: c) Las proposiciones de las comisiones mixtas, las que se votarán en la forma en que exprese el informe. Si en este nada se dice, se votarán en conjunto. Con todo, deberán aprobarse con la votación que corresponda a la naturaleza de las normas legales propuestas”. Cabe destacar, con todo, que este ya era un criterio utilizado por la Cámara de Diputados. Ver, por ejemplo, la votación del informe de Comisión Mixta del proyecto de ley que modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales (Boletín 2853-04), en Sesión de la Cámara de Diputados de 19 de mayo de 2004.

³⁹² Boletín 2844-02.

esa ocasión la Comisión Mixta recomendó votar dos polémicos asuntos por separado, de forma tal que las cámaras pudieran aprobar uno y rechazar el otro, como en definitiva ocurrió, sin que con ello se entendiera rechazado todo el informe³⁹³. En igual sentido, la ley sobre otorgamiento y uso de licencias médicas, en el cual la Comisión Mixta sugirió a la sala dos votaciones, pues en una de ellas había dudas en torno a la aprobación³⁹⁴. Finalmente, ambas materias resultaron aprobadas.

Tan excepcional es este mecanismo que, en esta última ocasión, varios diputados manifestaron su extrañeza. Uno de ellos declaró que “(no obstante) soy diputado desde comienzos del siglo, no recuerdo que se haya votado una proposición de Comisión Mixta en forma separada”³⁹⁵.

10.5. Aprobación y rechazo de los informes de las comisiones mixtas

Como se dijo, aprobado el informe de la Comisión Mixta por ambas cámaras es enviado al Presidente de la República quien, si lo aprueba, dispondrá su promulgación, según manda el artículo 72 de la Constitución.

Con todo, es necesario detenerse en el efecto del rechazo de los informes de Comisión Mixta en el *iter* legislativo. ¿Qué implica el rechazo del informe? ¿Pervive el proyecto de ley? Si alguna de las cámaras rechaza el informe de la Comisión Mixta y el Presidente no utiliza el mecanismo de insistencia que le entregan los artículos 70 y 71 de la Constitución, el Congreso deberá informar como texto despachado aquel aprobado por ambas cámaras, es decir, aquello que no fue objeto de discrepancia.

Lo anterior debe ser también interpretado a la luz del inciso segundo del artículo 30 de la LOC. En dicha disposición se establece que “el rechazo de una disposición que requiera mayoría especial de aprobación importará

³⁹³ Sesión del Senado de 22 de junio de 2005. Los temas cuya votación se propuso separar fueron la creación de las oficinas de asistencia del soldado conscripto y la objeción de conciencia.

³⁹⁴ Boletín 6811-11. El tema que se votó separadamente fueron las sanciones a los médicos que emitieran licencias fraudulentamente.

³⁹⁵ Sesión de la Cámara de Diputados de 18 de enero de 2012.

también el rechazo de las demás que sean consecuencia de aquélla". De este modo, por vía consecuencial, el rechazo del informe de la Comisión Mixta implica que el texto que pervive y que, por lo tanto, debe ser informado al Presidente de la República para su eventual promulgación o voto, es aquel aprobado por ambas cámaras en aquello que no hubo discrepancia, excluyendo las normas que, aun cuando no fueron objeto de discusión en el informe de la Comisión Mixta, se vinculan directamente con aquellas rechazadas y no pueden nacer a la vida del derecho sin éstas.

Esta definición importa un complejo ejercicio de interpretación de las normas rechazadas, para determinar qué artículos de aquellos aprobados en el tercer trámite o respecto de los cuales no hubo modificaciones en el segundo, deben también entenderse rechazados por estar íntimamente vinculados, sea por sus efectos o por su contenido, con aquellos que forman parte del informe de la Comisión Mixta rechazado.

Cabe señalar, por último, que no es común que se rechacen los informes de Comisión Mixta que nacen tras el tercer trámite. Ello tanto porque contienen aspectos muy específicos de los proyectos de ley y no un cuestionamiento a la idea de legislar, como porque la Comisión Mixta es siempre un espacio propicio para la negociación, de forma de aprobar ahí proyectos de ley consensuados.

Aun así hay casos en que ocurre. Así pasó con el proyecto de ley sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo³⁹⁶. En él, la cámara de origen comunicó al Presidente un texto que incluso contenía puntos suspensivos (...) dado la esencialidad de las normas contenidas en el informe de la Comisión Mixta y sabiendo de antemano que el Ejecutivo observaría el proyecto, como finalmente lo hizo. Lo mismo ocurrió en el proyecto de ley sobre plebiscitos y consultas de carácter comunal³⁹⁷, en el que además de rechazar el informe de la Comisión Mixta, pues regulaba las consultas no vinculantes de un modo que se consideró inadecuado, diversos parlamentarios solicitaron al Presidente de la República un voto a fin de corregir esos aspectos.

³⁹⁶ Boletín 1035-07.

³⁹⁷ Boletín 7308-06.

11. OBSERVACIONES O VETOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA³⁹⁸

La facultad del Presidente de la República para observar o vetar proyectos de ley despachados por el Congreso Nacional nos acompaña desde nuestras primeras constituciones³⁹⁹. La de 1833 estableció al respecto un conjunto de reglas en virtud de las cuales el proyecto terminaba su tramitación y no podía proponerse durante aquella sesión legislativa en caso que el Presidente lo rechazara totalmente o en caso que sus observaciones fueran rechazadas. Las cámaras solo podían imponer su voluntad y obligar al Presidente a promulgar el proyecto solo si en los dos años siguientes aprobaban el mismo proyecto e insistían, en caso de voto presidencial, por los dos tercios de los parlamentarios. Estas disposiciones que, según Heise, eran "uno de los fundamentos constitucionales del autoritarismo portaliano"⁴⁰⁰, fueron modificadas en 1893. Desde entonces han sido replicadas en las constituciones posteriores⁴⁰¹.

En la Constitución vigente es el artículo 73 el que se refiere a las observaciones del Presidente de la República una vez aprobado el proyecto por ambas cámaras. Dispone que si el Primer Mandatario lo desaprueba, lo devolverá a la cámara de origen con las observaciones convenientes dentro del término de treinta días. Luego señala que no se admitirán observaciones contrarias a las ideas matrizes del proyecto, en línea con lo establecido en el artículo 69. Finalmente, en sus dos últimos incisos, desarrolla el trámite de las observaciones para su aprobación o rechazo⁴⁰². Además de la

³⁹⁸ Un análisis del voto en nuestra historia constitucional y de su uso en SOTO VELASCO (2015). En ese artículo y también más adelante en este capítulo analizo la configuración de las reglas del voto tras el fallo del Tribunal Constitucional en el proyecto de ley de TV Digital (STC 2646/14).

³⁹⁹ Por ejemplo, art. 56 de la Constitución de 1822 y arts. 53-57, Constitución de 1828.

⁴⁰⁰ HEISE (1974). 47.

⁴⁰¹ En la CENC el comisionado Carmona propuso mantener la misma regla, cuestión que fue aceptada. Se discutió también si debía permitirse que el Presidente de la República promulgara parcialmente el texto del proyecto en la parte no vetada, si debía preferirse que el voto fuera analizado por una Comisión Mixta. Finalmente ninguna de esas propuestas prosperó.

⁴⁰² Artículo 73.- Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

/ En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas

Constitución, la LOC y los reglamentos de ambas cámaras complementan las normas constitucionales y regulan con más detalle el trámite de las observaciones o vetos⁴⁰³.

Como puede apreciarse, las observaciones tienen su origen en proyectos aprobados o despachados por el Congreso. Distinto es el caso de las insistencias que, como veremos, se originan en rechazos del Congreso o, en otras palabras, en negativas a legislar en su totalidad sobre una materia específica.

La elaboración de las observaciones se lleva a cabo al interior del Poder Ejecutivo, específicamente en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Normalmente éstas van a acompañadas de un breve mensaje que da cuenta de sus fundamentos y efectos.

Ingresado a la cámara de origen, el asunto es dirigido a una comisión para que elabore un informe tal como si fuera un nuevo mensaje o moción⁴⁰⁴. La unanimidad de la sala puede determinar que el veto no sea informado por una comisión, salvo que éste requiera el trámite de la Comisión de Hacienda⁴⁰⁵.

La tramitación de las observaciones, a diferencia de aquella que siguen los proyectos de ley en sus etapas anteriores, está sometida a una regla especialísima: el Congreso solo puede aprobarla o rechazarla sin que tenga, en consecuencia, facultades para modificar el veto o dividir su votación. En los hechos, esto se traduce en que cada observación del Presidente de la República se aprueba o rechaza por separado⁴⁰⁶. En efecto, como

matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo. / Si las dos Cámaras aprueban las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación. / Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

⁴⁰³ LOC 32-36; RS 187 y 188; RCD 168-173.

⁴⁰⁴ LOC 21; RS 36, RCD 168.

⁴⁰⁵ LOC 21.

⁴⁰⁶ Ya bajo el imperio de la Constitución de 1833 se interpretó que las observaciones que el Presidente hiciera para enmendar el texto del proyecto despachado por el Congreso no podían ser modificadas. HUNEEUS (1890). 271.

dispone la LOC, “constituye una observación, y una sola votación deberá comprenderla totalmente, aquella que afecte a un determinado texto del proyecto, sea a todo el proyecto como tal, sea a parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra o número u otra división del proyecto, según lo precise el Presidente de la República. Si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación”⁴⁰⁷. Como puede apreciarse, es el escrito de observaciones al proyecto de ley elaborado por el Presidente de la República el que determina el número de votaciones a que será sometido.

Asimismo, el veto no puede ser modificado ni aun por errores evidentes, pues “admitir que el Presidente de la Repùblica puede modificar el veto después de vencido el plazo constitucional que tiene para observar el proyecto, sería crear un nuevo trámite legislativo no reconocido por la Constitución”⁴⁰⁸. También desde hace décadas se considera que el veto no puede ser retirado si éste ya ha iniciado su tramitación⁴⁰⁹.

Los vetos pueden ser totales –se suprime o reemplaza todo el proyecto de ley– o parciales, en que solo se proponen algunas modificaciones, supresiones o adiciones.

A continuación nos detendremos en los tipos de veto, en su calificación y en los quórum de aprobación. En otro acápite se analizará, a propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional, las reglas de admisibilidad de los vetos.

11.1. Tipos de veto: Veto supresivo, aditivo o sustitutivo

La votación de los vetos será diversa según el contenido del mismo. Para eso se distinguen tres tipos de vetos: supresivos, aditivos o sustitutivos. Los primeros eliminan o suprimen una parte del proyecto. Los segundos le añaden contenido. Los vetos sustitutivos, finalmente, reemplazan títulos,

⁴⁰⁷ LOC 35; RS 187; RCD 171.

⁴⁰⁸ ACUÑA (1971). 668.

⁴⁰⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS (1970). 147-148 y 185-186.

artículos o frases del proyecto de ley. La importancia de esta distinción radica en los efectos del voto y en su tramitación.

El voto supresivo, esto es, el que propone eliminar una disposición contenida en un proyecto de ley despachado por el Congreso y mantener, por tanto, el *statu quo*, se pone en votación en la cámara de origen y luego en la cámara revisora. Si ambas cámaras aprueban el voto, se elimina la parte cuestionada. Si el Congreso o una de sus cámaras rechaza el voto, “no habrá ley respecto de los puntos de discrepancia”⁴¹⁰—es decir, prima la supresión propuesta por el Presidente de la República—, salvo que en ambas ramas del Congreso se alcance 2/3 de los presentes para insistir con el texto aprobado originalmente. En otras palabras, salvo que el Congreso pueda insistir con el quórum de 2/3, la voluntad “supresiva” del Presidente primará⁴¹¹.

El voto aditivo es aquel que agrega un título, artículo o frase nueva al proyecto de ley que no estaba contenido en el proyecto despachado por el Congreso Nacional. Busca, en consecuencia, añadir normativas no contempladas en la ley. En otras palabras, modificar el *statu quo*. Para que sea aprobado, requiere la mayoría de ambas cámaras. Si una de ellas lo rechaza, “no habrá ley respecto de los puntos de discrepancia” y, por tanto, no hay nada que adicionar. En este caso, prima la voluntad del Congreso y no la del Presidente quien, entonces, no puede agregar disposiciones a un proyecto de ley si el Congreso así no lo dispone por mayoría.

Finalmente, el voto sustitutivo, esto es, el que propone reemplazar artículos, incisos o frases ya contenidas en el proyecto de ley, requiere para su aprobación la mayoría de ambas cámaras. Si no hay mayoría y ambas cámaras no reúnen 2/3 para insistir con el texto que ellos despacharon, no hay ley respecto de los puntos en discrepancia. Si reúnen 2/3, prima la voluntad del Congreso.

⁴¹⁰ LOC 36.

⁴¹¹ Un ejemplo se encuentra en la tramitación del proyecto de ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (Boletín 5724-26). El Ejecutivo presentó un voto suprimiendo la excepción al cumplimiento de ciertas normas de la Ley de Propiedad Industrial que el proyecto despachado autorizaba a las Pymes. La cámara revisora rechazó el voto supresivo, pero igualmente se obtuvo la supresión, pues no se alcanzó el quórum de la insistencia.

En todos estos casos, la voluntad del Congreso se expresa como una unidad y, por ello, ambas cámaras deben coincidir en ella. Si una cámara insiste y la otra no, o si una cámara aprueba el voto aditivo y la otra no, se entiende que no hay insistencia ni adición⁴¹².

Como puede apreciarse, el Presidente de la República tiene primacía en el voto si su intención es evitar la modificación del *statu quo*, esto es, impedir que nuevas reglas sean aprobadas. Ello puede hacerlo ejerciendo un voto supresivo o sustitutivo. En ambos casos el Poder Ejecutivo no da su voluntad para que una determinada norma nazca a la vida del derecho y por eso, por medio de una observación, propone su eliminación o sustitución. Si eso ocurre, primará entonces la voluntad del Presidente, salvo que ambas cámaras insistan por los 2/3 de los congresistas presentes. Por el contrario, es el Congreso el que prima cuando es el Presidente el que quiere introducir una regla que las cámaras no han incorporado. Ello ocurre en los vetos aditivos. No hay forma que el Presidente pueda imponer al Congreso una determinada regulación, si en ambas cámaras no concurre la mayoría para hacerlo.

Que los vetos no puedan modificarse además de los quórum especiales de aprobación, hacen del voto una herramienta muy excepcional. Así lo anunciaría Hamilton cuando, explicando esta herramienta contenida hasta hoy en la Constitución de Estados Unidos, decía que sería utilizada con “gran cautela, y a menudo habrá espacio para criticar que se usa con timidez más que con temeridad”⁴¹³. Y es que un Presidente que quiere llevar adelante su agenda legislativa no puede enfrentarse al Congreso en todo momento y, un uso excesivo de una herramienta poderosa como el voto, amenaza con dañar esas relaciones. En Chile no ha sido distinto. Berriós y Gamboa han afirmado que su uso no es frecuente y, la mayoría de las veces, se utiliza a petición de los propios parlamentarios a fin de corregir algunos errores que presenta al proyecto⁴¹⁴. Y Huneeus y Berriós en igual sentido, concluyen que “el voto es un procedimiento que ha tenido una relevancia marginal en las relaciones Ejecutivo-Legislativo”⁴¹⁵.

⁴¹² RS 188, RCD 173.

⁴¹³ MADISON *et al* (2001). N° 73.

⁴¹⁴ BERRÍOS y GAMBOA (2006). 114.

⁴¹⁵ HUNEEUS y BERRÍOS (2005). 359.

Por último, en lo que refiere a la tramitación, primero se pone en votación la primera observación del Presidente en la cámara de origen. Si es aceptada, se pasa a la siguiente. Si es rechazada, en ocasiones se vota la insistencia, cuando ello corresponde (vetos supresivos y sustitutivos)⁴¹⁶.

11.2. Quórum

En relación al quórum de aprobación o rechazo de cada una de las observaciones, hay que estarse a la regla general y, en consecuencia, cualquiera sea el voto en cuestión se requiere alcanzar el quórum correspondiente. El reglamento del Senado es el único que lo explicita al señalar que “se tendrá por aprobada la observación que lo sea por la mayoría de una y otra cámara con el quórum que para cada caso exija la Constitución”⁴¹⁷. De esta forma, para aprobar un voto aditivo se requerirá alcanzar el quórum calificado u orgánico constitucional, según corresponda. Igualmente, para aprobar la supresión o sustitución que propone el voto, se necesita alcanzar el quórum correspondiente a la norma que se suprime o sustituye.

La dificultad radica en aquellos casos en que, rechazada la observación del Presidente, las cámaras están facultadas para insistir “por los dos tercios de sus miembros presentes” como reza la Constitución⁴¹⁸. ¿Qué quórum se requiere para insistir una norma de quórum especial? Como se sabe, dos tercios de los presentes es una cifra variable –pues depende del total de presentes– que en la Cámara puede exigir un apoyo mínimo de 27 hasta 80 diputados. En el Senado, puede exigir un apoyo mínimo de 9 hasta 25 senadores⁴¹⁹.

Una interpretación armónica del inciso tercero del artículo 73 y el artículo 66 de la Carta Fundamental que regulan, respectivamente, la insistencia en el voto y los quórum especiales, lleva a la conclusión que para que las cámaras puedan insistir tratándose de vetos supresivos o sustitutivos

requieren reunir los dos tercios de los diputados o senadores presentes, según corresponda, cuestión que, en el caso de insistencia de normas de quórum, debe al menos alcanzar el quórum especial requerido por la norma para su aprobación. De forma tal que para insistir con una norma de quórum calificado se requerirá, al menos 61 votos en la Cámara que, a su vez, deben constituir los 2/3 de los diputados presentes.

Se llega a esta conclusión por las mismas razones que han servido de argumento para sostener que en el caso de tratados internacionales o de la votación en general de un proyecto, deben respetarse los quórum de aprobación de las normas respectivas.

11.3. ¿Quién califica el voto?

La reglamentación especialísima del voto hace que éste siempre constituya una herramienta de *ultima ratio* que, por lo mismo, no es utilizada comúnmente.

En la práctica, el voto fuerza al Congreso a pronunciarse respecto a una propuesta del Presidente de la República que no puede modificar, sino que simplemente aprobar o rechazar. Además, las atribuciones que la ley le concede al Presidente para construir las observaciones y determinar su votación son particularmente intensas, de modo que el Poder Ejecutivo puede forzar al Congreso a votar un cierto conjunto de propuestas en un solo acto, sin que los congresistas tengan oportunidad de apoyar las más favorables y rechazar las adversas. Por eso el voto, cuando no es usado previo acuerdo con el Congreso, puede ser un mecanismo que enfrenta intensamente al Presidente con alguna cámara.

En Chile, el Congreso Nacional ha utilizado en ocasiones un mecanismo para generar ciertos contrapesos. El reglamento del Senado, al igual que el de la Cámara de Diputados, dispone que “el Presidente del Senado, o el de la comisión correspondiente, calificará las observaciones de sustitutivas, supresivas o aditivas, atendiendo a la substancia y efectos de ellas y no a su formulación literal”⁴²⁰. Esta disposición, relativiza en parte la norma de la

⁴¹⁶ RS 188, RCD 173.

⁴¹⁷ RS 183.3.

⁴¹⁸ Art. 73 CP.

⁴¹⁹ La cifra de presentes nunca podrá ser inferior a la exigible para tomar acuerdos: 13 senadores y 40 diputados.

⁴²⁰ 188 RS, 173 RCD.

LOC que dispone si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación. En efecto, al quedar al Presidente de la Cámara o del Senado la calificación de la “substancia y efectos” de un voto, aquel que ha sido planteado por el Presidente de la República como sustitutivo podría ser considerado, en razón de su substancia y efectos, como aditivo, modificando radicalmente la forma de votación.

Podría argumentarse con razón que las normas reglamentarias se encuentran derogadas por oponerse expresamente al texto de la LOC. Sin embargo, han seguido siendo invocadas, aun cuando raramente.

Un caso en que se dio este debate fue el proyecto de ley sobre la investigación científica en el ser humano, su genoma, y prohíbe la clonación humana⁴²¹. En esa ocasión, el artículo primero del proyecto de ley despachado por el Congreso, disponía que “esta ley tiene por finalidad proteger la vida de los seres humanos, desde el momento de la concepción, su integridad física y psíquica, así como su diversidad e identidad genética, en relación con la investigación científica biomédica y sus aplicaciones clínicas”. La frase que despertó fuerte debate fue la referencia a la concepción como el momento en que se inicia la protección de la vida de los seres humanos.

El voto del Vicepresidente mantenía sin modificaciones el inciso primero pero, en la misma observación, agregaba un inciso segundo que decía “sin embargo, sus disposiciones no se aplicarán respecto de los procedimientos y técnicas cuyo único propósito sea lograr la reproducción asistida de los seres humanos, ni respecto de los mecanismos de anticoncepción”, en clara referencia al debate en relación a la denominada píldora del día después.

Como puede apreciarse, el Vicepresidente planteó el voto como sustitutivo, de forma que el Congreso debía aprobarla como un todo y, de no hacerlo y no alcanzar el quórum de dos tercios, no habría ley en ese aspecto y se eliminaría el artículo 1. Así, los parlamentarios se veían en la disyuntiva de aprobar el artículo tal como lo proponía el Ejecutivo –ambos incisos– o eliminarlo de plano, pues se suponía que no habría votos suficientes para insistir con el texto despachado originalmente.

Y esa era una disyuntiva compleja, pues, para algunos, implicaba aprobar la referencia a la concepción como el momento de inicio de la protección de la vida pero, al mismo tiempo, excluir expresamente la aplicación de ese mandato a la fertilización asistida. Para otros, dado que el artículo era declaratorio, no despertaba mayor problema que no se insistiera en tal disposición, por eso su votación en paquete era una alternativa para, rechazándolo, no insistir con el texto original.

El presidente de la Comisión de Salud del Senado, José Antonio Viera-Gallo, declaró que el voto no era sustitutivo, como lo planteaba el presidente, sino que aditivo, pues solo agregaba un inciso nuevo “lo que implica –continúa– que, en el evento de ser rechazado, se mantiene la norma sancionada por el Congreso Nacional. Lo anterior, no obstante su tenor literal conforme al cual pareciera tratarse de un voto sustitutivo”.

Luego, la sala discutió también el asunto. Así, el Senador Jovino Novoa señaló que en el modo de plantear el voto “hay una triquiñuela, porque si queríamos rechazar el inciso que se incluye, deberíamos hacerlo propio con el artículo. En consecuencia, me opongo a la admisibilidad del voto, pues creo que los resquicios legales causaron y causan mucho daño a los países. Y no me parece que tengamos que aceptar que un voto aditivo se presente como uno sustitutivo”. En igual sentido, el Senador Hernán Larraín sostuvo que “la forma en que se plantea –como sustitutivo, cuando en realidad es aditivo– genera una situación que dificulta un análisis correcto desde el punto de vista de la técnica legislativa. Y me parece que esas trampas no son razonables ni necesarias”. En definitiva, el voto no prosperó⁴²².

12. INSISTENCIAS

La Constitución de 1980 incorporó entre las facultades del Presidente de la República en la tramitación de proyectos de ley la posibilidad de insistir en caso de rechazos. A diferencia de las observaciones, las insistencias pueden plantearse cuando los proyectos de ley han sido rechazados o no han podido continuar su tramitación por falta de acuerdos.

⁴²¹ Boletín 1993-11.

⁴²² Todas las citas están tomadas de Historia de la Ley N° 20.120.

La insistencia, como veremos, puede tomar dos formas. Puede ser una habilitación para continuar con el trámite legislativo que una cámara le hace a la otra cuya mayoría se opuso a legislar. También puede ser una imposición que una cámara le hace a la otra respecto al contenido de un proyecto de ley. Todo ello, si la cámara que insiste lo acuerde por un quórum especialísimo que la otra no puede superar. La lógica sobre la que se construye entonces es la de un conflicto entre cámaras, más que un conflicto entre fuerzas políticas.

La insistencia es un mecanismo que se conoce en nuestro derecho desde principios de nuestra vida independiente. En efecto, estaba contemplado en la Constitución de 1833 en caso que la cámara de origen rechazara las modificaciones de la cámara revisora⁴²³. En el debate de la Constitución del 25, Eliodoro Yáñez argumentó que “el sistema actual de insistencia no existe sino en Chile. Es un sistema autoritario, casi monárquico, que establece el predominio del Ejecutivo y una rama del Congreso. Teniendo a su favor una Cámara, el Ejecutivo es dueño del Congreso”⁴²⁴. Por eso, como se vio, la Carta del 25 incorporó el mecanismo de la Comisión Mixta facultativa en ciertas hipótesis.

En el debate de la CENC el tema volvió a surgir. Jaime Guzmán fue quien lo sostuvo con mayor fuerza. Argumentó que incorporar el régimen de insistencias para ciertas hipótesis junto con el de comisiones mixtas “es una combinación de los mejores aspectos del régimen de las comisiones mixtas con los de la insistencia y que las soluciones de equilibrio suelen ser más positivas que las que ofrecen un solo mecanismo doctrinario”. Afirmó que las insistencias tendrían como principal mérito “impedir toda posible paralización legislativa o institucional” si es que una cámara se opone a legislar sobre una materia determinada⁴²⁵.

Más adelante, volvió a argumentar sobre lo mismo. Consideró que la fórmula que contempla la Constitución “tiende a preservar el principio de aprobación de las leyes basado en el concurso de la mayoría de ambas

cámaras, el que, de no producirse en forma separada, se busca a través de la Comisión Mixta”. Pero luego se pone en el caso que no haya acuerdo en la Comisión Mixta. En tal circunstancia “concuerda con la idea de establecer como regla general la de que no haya ley, (pero) ante el evento de que el Presidente de la República tenga interés en que exista ley sobre la materia por tratarse de un asunto importante para la marcha del país, la proposición abre la posibilidad de, fracasada la Comisión Mixta, proceder al sistema de las insistencias”. Concluye señalando que “considera lógica y justa esa oportunidad que se da al Jefe del Estado para procurar la aprobación de una iniciativa en cuyo despacho tiene interés, tanto más cuanto que el apoyo del Senado es sustancialmente mayoritario y el rechazo de la Cámara no es de tal entidad que signifique legislar contra la opinión de la inmensa mayoría”⁴²⁶. Finalmente, el texto fue aprobado en los términos que se le conocen hoy.

Encontramos entonces tres hipótesis de insistencia.

12.1. Insistencia de un proyecto rechazado en general en la cámara de origen

La primera hipótesis, es aquella que puede ejercerse si el proyecto es rechazado en general en la cámara de origen⁴²⁷. En este caso, si el Presidente quiere perseverar en una iniciativa de su autoría rechazada en general, enfrentado a la imposibilidad de renovar el proyecto antes de un año, puede solicitar que el mensaje pase a la otra cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y solo se considerará desecharlo si esta cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes⁴²⁸. Un excepcional caso

⁴²⁶ CENC. Sesión 375^a, miércoles 24 de mayo de 1978.

⁴²⁷ Art. 68 CP.

⁴²⁸ Este mecanismo es raramente utilizado. En los noventa lo fue en la tramitación de la ley N° 19.193 (modifica las leyes N° 18.525 y 19.416) (concede amnistía que señala en relación con lo dispuesto en artículo 139 de la ley N° 18.700). En la década anterior, lo fue en el proyecto de Ley que Crea el Consejo de la Cultura (Boletín 2286-04, ley N° 19.891), en el de Royalty a la Minería (Boletín 3588-08) y en la Reforma Constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral (Boletín 4061-07).

⁴²³ Art. 51. Constitución de 1833.

⁴²⁴ Ministerio del Interior (1925). 352.

⁴²⁵ CENC. Sesión 351^a, martes 18 de abril de 1978.

en que se utilizó esta insistencia y la contemplada en el artículo 71, que veremos más adelante, puede verse en el Cuadro N° 8.

Al respecto caben algunas precisiones. Ante todo, el Presidente solo puede insistir respecto de mensajes, no mociones.

Lo segundo es que este tipo de insistencia toma la forma de un trámite habilitante, esto es, que habilita a la cámara de origen para continuar con la tramitación del proyecto rechazado inicialmente. Es decir, no se trata que la cámara revisora apruebe la idea de legislar en reemplazo de la cámara de origen, sino que simplemente se vota si la cámara revisora habilita o no a la cámara de origen para seguir con la tramitación. Así lo ha sostenido el Senado en diversas ocasiones, como en la tramitación de la ley que creó el Consejo de la Cultura⁴²⁹, entre otros⁴³⁰.

Finalmente, cabe señalar que el texto que se insiste es el presentado por el Presidente de la República y no el rechazado en general. Ambos, como se sabe, pueden ser distintos si es que la comisión respectiva de la cámara de origen le hizo modificaciones al discutirlo en general y particular a la vez.

Para sostener esta tesis hay un argumento de texto y algunos precedentes. La Constitución dice que el Presidente “puede solicitar que el mensaje pase a la otra cámara” cuando se ha desecharido un “proyecto” en general.

⁴²⁹ En la tramitación de la ley N° 19.891 se dio el siguiente diálogo que lo muestra con claridad: “Señor Hoffman (Secretario). “La mesa estima que dicha aprobación constituye sólo un trámite constitucional habilitante y que, si se aprobara el proyecto, éste volvería a la Cámara Baja en primer trámite. En otras palabras, si esa rama legislativa lo aprobara, el Senado lo conocería a continuación en segundo trámite”. (...) “El señor Martínez.- ¿El trámite que hoy debe resolver la Cámara Alta es sólo habilitante? / El señor Zaldívar, don Andrés (Presidente).- Nada más./ El señor Martínez.- Es decir, ¿se entiende que se acepta o se rechaza la idea de legislar para poder reiniciar el proceso en la Cámara de Diputados? / El señor Zaldívar, don Andrés (Presidente).- Exacto. / El señor Martínez.- Por ello, cuando el proyecto regrese acá en segundo trámite, ¿habrá que votarlo de nuevo en general? / El señor Zaldívar, don Andrés (Presidente).- Por supuesto. Así informó el señor Secretario. Conforme al estudio constitucional realizado, la iniciativa debe ser aprobada en general por el Senado con el objeto de habilitar nuevamente su tratamiento por la Cámara de Diputados. Y una vez que ella se pronuncie –esperamos que sea en forma positiva– volverá acá para cumplir el segundo trámite”. Sesión del Senado, 30 de julio de 2002.

⁴³⁰ Ver también sesión del Senado de 7 de diciembre de 2010.

Si hubiera querido que pase a la otra cámara la iniciativa en los términos rechazados por la cámara de origen, el constituyente hubiera hecho referencia directa al proyecto desecharido en general utilizando, por ejemplo, la expresión “tal proyecto” o “el proyecto rechazado”. Al decir “mensaje” reenvía al proyecto en su estadio inicial.

Esto se ve ratificado con algunos precedentes. El más claro es la insistencia del Reajuste para el Sector Público del año 2011⁴³¹. El proyecto conocido en primer trámite fue rechazado en general y, en razón de ello, el Ejecutivo hizo uso de la atribución que se analiza. No obstante el proyecto había sufrido algunas modificaciones en su tramitación, el texto que fue enviado al Senado para conocer de la insistencia fue el mensaje original⁴³².

12.2. Insistencia de un proyecto rechazado en general en la cámara revisora

La segunda hipótesis de insistencia, regulada en el artículo 70, es aquella que se origina tras la Comisión Mixta que se constituye cuando un proyecto de ley es rechazado en su idea de legislar en la cámara revisora. Dispone el artículo mencionado que si la Comisión Mixta no llega a acuerdo o si el proyecto que elabora dicha comisión es rechazado en la cámara de origen, el Presidente puede pedir a la cámara de origen que insista por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en primer trámite. Acordada dicha insistencia, continúa la Constitución, el proyecto pasa a la cámara revisora que solo podrá reprobárolo si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Esta hipótesis constituye, en la calificación que hemos usado más arriba, una insistencia que toma la forma de imposición de una cámara a la otra. En los últimos años no ha sido utilizada, pues los escasos proyectos que son rechazados en general en el segundo trámite, como se vio, se resuelven en la Comisión Mixta o detienen su tramitación.

⁴³¹ Boletín 7330-05.

⁴³² Ello queda de manifiesto en el oficio comunicando la insistencia que envía la Cámara de Diputados al Senado y en la relación que hizo el Secretario del Senado antes de votar la insistencia. Ver historia de la ley N° 20.486.

12.3. Insistencia de un proyecto que, después del tercer trámite, se encuentra en Comisión Mixta

La última insistencia que regula la Constitución es la del artículo 71. Rechazadas por la cámara de origen las modificaciones introducidas por la cámara revisora, se forma una Comisión Mixta. Si en ésta no se produce acuerdo o si alguna de las cámaras rechaza la proposición de la Comisión Mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en el segundo trámite por la revisora, esto es, que vuelva a evaluar si rechaza los cambios que llevaron a la conformación de la Comisión Mixta. Tres son las opciones en este caso.

La primera es que los aprueba, caso en el cual el proyecto pasa al Presidente de la República y se entiende despachado del Congreso tal como lo aprobó la cámara revisora. La segunda es que la cámara de origen vuelve a rechazar los cambios por los dos tercios de sus miembros presentes. En este caso, dice la Constitución, “no habrá ley en esa parte o en su totalidad”. Esto es, perviven –si lo hubieran– aquellos puntos donde no hubo discrepancia entre ambas cámaras. En lo demás, donde no hubo acuerdo y la Comisión Mixta fue ineficaz en proponer una fórmula que los consiguiera, no pueden prosperar las normas donde hubo divergencia. Si en cambio, y esta es la tercera alternativa, la cámara de origen rechaza los cambios de la revisora, pero sin alcanzar los dos tercios, el asunto vuelve a la cámara revisora que los aprobará imponiendo su voluntad a la mayoría de la cámara de origen si alcanza los dos tercios de los miembros presentes.

Cuadro N° 8

**Un caso de múltiples usos de insistencia
El Reajuste del Sector Público del año 2012**

Boletín 8067-05. Ley N° 20.559.

Es este el único caso en la última década donde se ha hecho uso de la insistencia en tantas oportunidades.

La tramitación del Reajuste de Remuneraciones del Sector Público fue siempre un tema de difícil tramitación durante el Gobierno del Presidente Piñera. Mientras en los gobiernos de la Concertación el promedio de duración de tramitación de estas leyes no superaba una semana, durante el Gobierno de centro derecha el tiempo de tramitación se acercaba al mes. La razón no se debía a que el guarismo de reajuste fuera bajo, sino más bien a la intensa oposición de la Asociación Nacional de Em-

pleados Fiscales y otras asociaciones de funcionarios públicos a las diversas leyes de reajuste. Esta oposición se reflejaba en las votaciones de los parlamentarios de la Concertación en el Congreso.

Pero si bien las leyes de reajustes tenían una tramitación compleja, la discusión que se llevó a cabo durante el 2011 fue especialmente difícil, exigiendo al máximo el uso de las diversas insistencias.

Cámara de Diputados

28 de Nov. Ingreso de proyecto

29 de Nov. Rechazada la idea de legislar.

30 de Nov. Cuenta de oficio de insistencia de S.E. el Presidente de la República (Art. 68).

Senado

30 de Nov. Senado. Discusión insistencia.

30 de Nov. Oficio aprobación insistencia a cámara de origen

Cámara de Diputados

30 de Nov. Cuenta oficio aprobación insistencia.

30 de Nov. Segundo informe de comisión.

30 de Nov. Discusión proyecto de ley. Aprobado.

1 de Dic. Primer trámite constitucional insistido. Oficio de ley a cámara revisora.

Senado

12 de Dic. Primer informe de comisión.

12 de Dic. Discusión particular. Aprobado, con modificaciones.

12 de Dic. Oficio modificaciones a cámara de origen.

Cámara de Diputados

13 de Dic. Discusión única. Rechazadas.

13 de Dic. Oficio rechazo modificaciones a cámara revisora.

Senado

13 de Dic. Comisión Mixta por rechazo de modificaciones. Toma conocimiento del rechazo en tercer trámite de algunas de las enmiendas propuestas por esta corporación y designa representantes del Senado para la Comisión Mixta.

Comisión Mixta

14 de Dic. La Comisión Mixta conformada no llegó a acuerdo para resolver las divergencias entre ambas cámaras.

Cámara de Diputados

14 de Dic. Oficio de S. E. el Presidente de la República por el que solicita, de acuerdo a la facultad que le confiere el artículo 71 inciso segundo de la Constitución Política

de la República, se considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por el Senado.

14 de Dic. Discusión insistencia. Aprobada.

14 de Dic. Oficio de ley al Ejecutivo.

12.4. Quórum para tener por aprobada la insistencia

La Constitución dice que la insistencia, cualquier de éstas, se entiende aprobada si concurren dos tercios de los parlamentarios presentes. El asunto no despierta problema tratándose de proyectos de ley de quórum simple. Sin embargo, tratándose de iniciativas que contengan normas de quórum especial, ¿qué quórum debe alcanzarse? La respuesta, al igual que en el caso del veto, es que debe alcanzarse el quórum especial.

El asunto fue discutido a propósito de la Reforma Constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral⁴³³ y definido finalmente por el Tribunal Constitucional. Como veremos en el capítulo en que se analiza la tramitación de las reformas constitucionales, el TC determinó que debían respetarse los quórum también en el caso de las insistencias⁴³⁴. De esta forma, y para este caso específico, lo correcto es sostener que de no alcanzarse el quórum especial para algunas normas, pero habiendo aprobado los dos tercios de los presentes las de quórum simple, se debe entender aprobada la insistencia solo respecto de éstas últimas en la medida que permitan dar origen a un cuerpo normativo coherente.

13. TRÁMITES QUE SIGUEN A LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

13.1. Intercambio de oficios

Una vez despachado por el Congreso Nacional el proyecto de ley respectivo, se inicia un intercambio de oficios en el que es importante detenerse.

Ante todo, debe distinguirse entre aquellos proyectos de ley que tienen normas sujetas al control obligatorio de constitucionalidad de aquellos que no las tienen. Los primeros son comunicados al Presidente de la República vía oficio en el que se le consulta si hará uso del veto presidencial. En caso de no hacerlo, el Presidente envía un oficio a la cámara de origen la que, posteriormente, despacha el proyecto de ley al Tribunal Constitucional informando las normas que, durante la tramitación de la ley, fueron calificadas de rango orgánico constitucional.

El Tribunal Constitucional recibe el proyecto respectivo, le asigna un rol de ingreso y un relator. El Presidente de dicho tribunal ordena traer los autos en relación y el asunto queda en estado de tabla. Ya es tradición que las causas que emanen del control obligatorio tienen preferencia para su vista respecto de las otras que conoce el Tribunal Constitucional. Más adelante en este capítulo se analizarán someramente algunos aspectos del control de constitucionalidad facultativo, esto es, aquel que a requerimiento del Presidente, de una de las cámaras o un cuarto de ellas. También en otro capítulo se estudiarán con más detalle las normas de quórum especial.

Una vez fallada la causa, el Tribunal Constitucional notifica al Presidente de la República y a la cámara de origen. Ésta, a su vez, debe enviar el proyecto al Presidente de la República para su promulgación –el que se ha venido a llamar “oficio ley”– con exclusión de aquellos preceptos que hubieren sido declarados inconstitucionales por el Tribunal⁴³⁵.

El oficio ley es incorporado en el decreto promulgatorio que elabora el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, firmado por el Presidente y los ministros respectivos y luego enviado a la Contraloría General de la República para la toma de razón. Tras este trámite esencial, el decreto promulgatorio vuelve al ministerio sectorial respectivo, que es el que tramita su publicación en el Diario Oficial.

En aquellos casos en que el proyecto despachado por el Congreso Nacional no contiene normas orgánicas constitucionales o no es un proyecto interpretativo de la Constitución y, por lo mismo, no está sometido a control

⁴³³ Boletín 4061-07.

⁴³⁴ STC 464/2006.

⁴³⁵ 50 LOCTC.

obligatorio de constitucionalidad, la cámara de origen envía de inmediato el oficio ley y es el Presidente de la República el que debe decidir si hacer observaciones al proyecto despachado o promulgar. No hay, en consecuencia en este caso, una comunicación oficial informando que no se ejercerá el veto.

13.2. Plazos

La única norma constitucional que regula las etapas que van entre el despacho del proyecto y su publicación es el artículo 75 de la Constitución. Tres reglas pueden extraerse de esa disposición⁴³⁶.

La primera, que se vincula con la facultad de voto del Presidente de la República regulada en el artículo 73, establece una consecuencia automática en caso de no vetar el proyecto despachado por el Congreso. Dispone el artículo 75 en su inciso primero que si el Presidente no devuelve el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, “se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley”. La consecuencia es, entonces, que el Presidente aprueba el proyecto y se inicia, por lo mismo, el trámite que conduce a la promulgación y publicación.

La segunda regla es la del inciso segundo. Ahí se dice que “la promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente”. El plazo de diez días corridos, entonces, obliga al Presidente a promulgar el texto despachado. La pregunta que surge es desde cuándo la promulgación “es procedente” y, en consecuencia, empieza a correr el plazo de diez días. Hay diversas respuestas posibles según sea el caso. Es procedente la promulgación de un proyecto que contenía normas sujetas a control obligatorio, una vez que la cámara de origen notifica al Presidente el oficio que contiene el proyecto de ley aprobado con exclusión de aquellos artículos que el Tribunal Constitucional pudo haber considerado inconstitucionales. En este caso, entonces, el plazo para promulgar es de

diez días desde la notificación del oficio ley. Igual plazo tiene en el caso de proyectos de ley en los que el Presidente envió observaciones.

En cambio, es procedente la promulgación de un proyecto que no contiene normas sujetas a control obligatorio, una vez transcurridos los treinta días que el Presidente tiene para decidir si hará o no uso del derecho a voto que le confiere el artículo 73 de la Constitución. En este caso, entonces, el Presidente tiene 40 días para promulgar, pues a los diez del artículo 75, que es el que se analiza, se le suman los 30 del artículo 73, que es el que regula el voto.

Finalmente, la tercera regla del artículo 75 dice relación con el plazo de publicación. El inciso tercero dispone que “la publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio”. El plazo empieza a correr, entonces, desde que se informa la toma de razón del decreto en cuestión, sea esto por el retiro del acto que hace el ministerio respectivo o por la información que efectúa el órgano contralor.

Cabe finalmente preguntarse cuándo se efectúa la promulgación. El artículo 62 de la LOC TC dispone que “para los efectos de la oportunidad en que debe formularse el requerimiento, la promulgación se entenderá efectuada por el Presidente de la República cuando ingrese a la oficina de partes de la Contraloría General de la República el respectivo decreto promulgatorio”. Esta regla, como el propio enunciado del artículo lo dispone, tiene un efecto acotado y es eficaz únicamente para determinar con certeza el momento hasta el cual pueden presentarse requerimientos al Tribunal Constitucional en contra de proyectos de ley. Así por lo demás lo sostuvo el Tribunal Constitucional al señalar que la disposición en comento es interpretativa de la Constitución pues “aclara el sentido del inciso cuarto del artículo 93”⁴³⁷. No es, por tanto, una regla genérica que permita concluir cuándo se entiende promulgado un proyecto de ley.

La promulgación entonces se verifica según las reglas generales, esto es, en la fecha que determine el propio decreto promulgatorio.

⁴³⁶ Art. 75 CP. Si el Presidente de la República no devolviere el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. / La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente. / La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio”.

⁴³⁷ STC 1288/2008, c. 10-12.

13.3. Control del decreto promulgatorio

Una vez emitido y firmado por los ministros respectivos el decreto promulgatorio, éste es enviado a la Contraloría General de la República para su toma de razón. En el ejercicio de esta atribución, el órgano contralor cumple una tarea diversa al control de legalidad tradicional de los decretos supremos. En efecto, respecto de éstos últimos, “el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer”. Si los representa, el Presidente de la República puede corregir el decreto, como normalmente ocurre, o insistir con la firma de todos sus ministros para que la Contraloría tome razón de un acto que hubiese representado⁴³⁸.

En el caso de los decretos promulgatorios, la tarea de la Contraloría es diversa. La toma de razón solo debe contrastar el texto aprobado por el Congreso con el contenido del decreto promulgatorio. Ello queda de manifiesto de la lectura del inciso tercero del art. 99 que dispone que, si se representara “un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado (...) el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir”. En otras palabras, solo puede representarse tal decreto por apartarse del texto aprobado.

Corrobora lo dicho la intervención del entonces comisionado Raúl Bertelsen en la Comisión de Estudios de la Constitución quien hizo presente que “la Contraloría nunca puede ir más allá (de examinar el texto del proyecto aprobado contenido en el promulgatorio). No puede entrar a examinar si el proyecto de ley aprobado por el Congreso y que éste envió al Ejecutivo fue tratado de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias. De hacerlo, ello implicaría inmiscuirse en el funcionamiento interno del Parlamento. Debe tenerse en cuenta que se da esta atribución a la Contraloría porque hay decretos promulgatorios. Porque, en el fondo, se está controlando una actividad del Gobierno, que consiste en promulgar”⁴³⁹.

Igualmente, la propia Contraloría ha sostenido que “en el trámite de toma de razón del decreto promulgatorio de una ley, se circumscribe, por una parte, a verificar que el acto emane de la autoridad competente, esto es, sea dictado por el Presidente de la República con la firma del ministro correspondiente, y por la otra, que el texto de la ley promulgada corresponda fielmente al aprobado por el Congreso Nacional, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad del cuerpo legal respectivo, por ser ello ajeno a su competencia”⁴⁴⁰.

Si el Presidente de la República no se conforma con la representación formulada por el ente contralor, los antecedentes deben pasar al Tribunal Constitucional que es la instancia constitucionalmente llamada a resolver la controversia. No hay entonces insistencia. El Tribunal Constitucional también puede intervenir si el Presidente no promulga una ley debiendo hacerlo o cuando promulga un texto diverso al que constitucionalmente corresponde. Pueden requerir por esta causal cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio⁴⁴¹.

La naturaleza del decreto promulgatorio y el ejercicio de esta atribución por el Presidente de la República fue objeto de análisis por el TC a propósito de un requerimiento de un grupo de senadores que impugnaron el nombre de la Ley N° 20.595 que creó el Ingreso Ético Familiar⁴⁴². Cuestionaron los senadores que el decreto promulgatorio había modificado el nombre que el Congreso había dado a la ley: establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.

El fallo, que rechazó el requerimiento, señaló que el acto promulgatorio corresponde a un “ejercicio de potestad reglamentaria manifiestamente inserto en el entorno de su variable autónoma y fuera del dominio legal”, por lo que no cabía considerarlo como un acto del legislador (c.6). Luego analizó en profundidad el ámbito de control a que estaban sujetos los decretos promulgatorios, las prácticas habituales en su elaboración y la relación entre el título de un decreto promulgatorio y el contenido de la

⁴³⁸ Art. 99, inc. 1, CP.

⁴³⁹ CENC. Sesión N° 325 del 8 de noviembre de 1977.

⁴⁴⁰ Dictamen N° 66.893, de 2009, de la Contraloría General de la República.

⁴⁴¹ Art 93, N° 8 CP.

⁴⁴² STC 2253-2012. Fui parte en esta causa como abogado del Presidente de la República.

ley. Tras todo ello concluye que “la carga impuesta constitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo es la de promulgar, con entera fidelidad, el texto auténtico aprobado por el Congreso Nacional, a través de sus dos Cámaras” distinguiendo así entre el proyecto de ley despachado por el Congreso y el decreto promulgatorio. Agregó que el título del decreto promulgatorio, que será con el que se conozca la ley, es “potestad discrecional (del Presidente de la República), no regulada formalmente en nuestro ordenamiento” (c. 23). Sobre esta base el TC rechazó el requerimiento presentado por un grupo de senadores.

14. CUESTIONES DE ADMISIBILIDAD

A lo largo de la tramitación de los proyectos de ley pueden surgir diversas cuestiones vinculadas con la admisibilidad sea de las mociones, indicaciones o vetos.

El control de admisibilidad, que realiza el presidente de la comisión, el Presidente de la Cámara o la sala respectiva según veremos, es el acto por medio del cual se impide que sea tramitada o debatida una determinada proposición por adolecer ésta de un vicio de legalidad o constitucionalidad. Por ello, la propuesta –ésté contenida en una moción, voto, indicación o incluso una actuación– no es admitida en el debate.

El tema ha sido discutido tanto por su alcance como por el control a que está sujeta la declaración de admisibilidad. Analizaremos a continuación el examen de admisibilidad de las mociones y de las indicaciones. Luego, a propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional sobre este asunto, se dará una visión crítica a la jurisprudencia del TC que, en resumen, deja estas decisiones legislativas sin control eficaz.

14.1. EXAMEN DE ADMISIBILIDAD DE MOCIONES

14.1.1. Reglamentación

Corresponde al Presidente de la respectiva cámara la declaración de admisibilidad de una determinada moción. Específicamente le corresponde analizar si hay iniciativa para legislar, si el objeto del proyecto es materia

de ley, si la cámara de origen es la que manda la Constitución, si el proyecto genera costos al erario y, si así fuera, si tiene informe financiero.

Cabe señalar que en el Senado se suele informar en la cuenta las mociones declaradas inadmisibles y los fundamentos para sostener dicha decisión. En la Cámara de Diputados, en cambio, hay diversos precedentes que muestran un criterio más flexible para interpretar las normas aplicables al juicio de admisibilidad.

La ley y los reglamentos explicitan algunas reglas relevantes⁴⁴³:

- No es admisible el proyecto que venga firmado por más de cinco senadores y diez diputados;
- No es admisible el proyecto que se ingrese en una cámara donde sus autores no pertenezcan a la corporación;
- No es admisible mociones que se refieran a materias de iniciativa exclusiva del Presidente;
- Tampoco lo es si se refieran a materias que, de acuerdo con la Constitución, deben tener origen en la otra cámara;
- En ningún caso se admitirá a tramitación un proyecto que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional.

Como se dijo, corresponde al Presidente de la respectiva cámara pronunciarse sobre el cumplimiento de estos requisitos y declarar la admisibilidad o inadmisibilidad del proyecto⁴⁴⁴. Con todo, la sala puede reconsiderar dicha declaración. Así, según dispone el artículo 15 de la LOC podrá reconsiderarse cuando se trate de proyectos firmados por más del número de

⁴⁴³ LOC 13 y 15; RS 80; RCD 14.

⁴⁴⁴ RCD 55.2 y RS 80.

congresistas que dispone la Constitución⁴⁴⁵ o cuando una comisión declare la inadmisibilidad de un proyecto ya admitido a trámite⁴⁴⁶.

Por último, el artículo 80 del reglamento del Senado autoriza reconsiderar la decisión de la sala de un modo amplio, una vez declarada la inadmisibilidad. Si bien ello no suele ocurrir, la posibilidad de solicitarlo existe. En la Cámara, por su parte, el reglamento dispone que “la declaración de inadmisibilidad será efectuada por el Presidente, sin perjuicio de que la Cámara pueda reconsiderarla de acuerdo con la Constitución y la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional”⁴⁴⁷. Esta norma reglamentaria vino a consolidar una práctica en la Cámara en virtud de la cual se solía cuestionar la decisión de la mesa y someterla a votación⁴⁴⁸.

14.1.2. Inadmisibilidad por inconstitucionalidades de fondo

También es del caso analizar el ejercicio de la facultad del Presidente de la Corporación para declarar inadmisibles proyectos de ley o mociones por ser contrarios a la Constitución no en razón de alguna de las consideraciones que se ha señalado, sino que por cuestiones de fondo. En otras palabras, si

⁴⁴⁵ Dice el Art 15, inciso primero de la LOC: “La declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política o de la solicitud que formule el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en su artículo 68, será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración”.

⁴⁴⁶ Art. 15, inciso tercero LOC: “La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala”.

⁴⁴⁷ RCD 14. Luego agrega que “si se pidiere reconsiderar la declaración de inadmisibilidad, ella se someterá a votación, previo debate por diez minutos, del que usarán por mitad, hasta dos Diputados pertenecientes a Comités de distintos partidos que la apoyen, y hasta dos en iguales condiciones, que impugnen dicha declaración”.

⁴⁴⁸ Ver sesión de la Cámara de Diputados de 17 de mayo 2011. Se discutió y aprobó la inadmisibilidad de una moción en relación al cálculo de las remuneraciones de los profesores que, algunos años antes, también había sido declarada inadmissible. En el mismo sentido, sesión de la Cámara de Diputados de 11 de junio de 2013 en la que se discutió la moción que modifica la ley de rentas municipales, con la finalidad de que las grandes empresas tributen a base del real impacto de sus actividades desarrolladas en la comuna, iniciativa que previamente había sido declarada inadmissible por la mesa.

puede la cámara respectiva declarar la inadmisibilidad por considerar que el contenido del proyecto es contrario a la Constitución.

El reglamento del Senado tiene una norma expresa que lo autoriza. Dispone que cualquier senador puede solicitar que se ponga la “inadmisibilidad a discusión o a votación del asunto en debate, por ser contrario a la Constitución Política del Estado”⁴⁴⁹. No obstante ello, esta norma es escasamente invocada, pues las cuestiones vinculadas con la constitucionalidad del contenido de un proyecto, más que una discusión en torno a la admisibilidad, es un argumento de fondo y que, por lo tanto, no se disocia de la discusión del proyecto mismo.

En el caso de la Cámara de Diputados, hay precedentes que conducen a la misma conclusión. El caso más preclaro del uso de esta atribución, fue la declaración de inadmisibilidad que hizo el Presidente de la Cámara de Diputados, Diputado Antonio Leal, de una moción que despenalizaba el aborto. Argumentó que el legislador tiene un mandato “inexcusable” a “favorecer y resguardar la vida del no nacido, cuestión que surge claramente de una interpretación de los incisos primero y segundo del N° 1 del artículo 19 de la Carta Fundamental”. Agregó que “la presidencia de la Cámara tiene el convencimiento de que se requiere previamente una reforma constitucional que regule con mayor precisión el mandato entregado al legislador, que aclare sus alcances y compatibilice las normas constitucionales, reafirmando la posibilidad de que el legislador pueda establecer un régimen legal diferenciado entre el nacido y el no nacido, cuestión ampliamente debatida en nuestra doctrina”.

La tesis contraria la sostuvo el entonces Diputado Marco Enríquez-Ominami, quien, entre otros argumentos, sostuvo que “la Cámara que no tiene facultades constitucionales, legales ni reglamentarias para pronunciarse sobre la inadmisibilidad de fondo del proyecto. Esa es una facultad privativa del Tribunal Constitucional”⁴⁵⁰.

Tras este episodio, han sido declaradas admisibles otras mociones sobre la materia sin que se haya negado la atribución del Presidente y de la sala

⁴⁴⁹ RS 131.4.

⁴⁵⁰ Sesión de la Cámara de Diputados de 21 de noviembre de 2006.

para pronunciarse sobre el asunto. En efecto, el mismo Diputado Leal desde la presidencia de la Cámara de Diputados, declaró admisible una moción ya no sobre despenalización del aborto sino que sobre regulación del aborto terapéutico, argumentando que “a diferencia de lo que ha ocurrido con los proyectos anteriores, en este caso, del debate habido en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (...) se colige claramente que la hipótesis del aborto terapéutico vigente a la fecha fue considerada como un tema que quedaba entregado a la regulación del legislador”⁴⁵¹. En igual sentido, el entonces Presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Álvarez, también declaró admisible una moción sobre aborto terapéutico. Lo hizo en razón de un argumento distinto, pues argumentó que ya existía en tramitación un proyecto idéntico: “a juicio de este Presidente, proceder de manera distinta de lo que hizo la mesa hace cinco años es establecer una contradicción constitucional inaceptable en el comportamiento de una mesa, que es conjunta y unitaria en sus decisiones”⁴⁵².

Más recientemente, también se analizó la constitucionalidad de fondo de una moción que, tras un informe de la Comisión de Constitución, fue declarada inconstitucional por la sala⁴⁵³.

Podría argumentarse, como lo hizo el Diputado Enríquez-Ominami, que no cabe a las cámaras juzgar la constitucionalidad, tanto de fondo como de forma, de los proyectos de ley, pues la Constitución no les ha concedido expresamente esa facultad que, por lo mismo, es privativa del Tribunal Constitucional⁴⁵⁴. Esta argumentación no es correcta. También corresponde a las cámaras velar por el cumplimiento de la Constitución y, por lo mismo, fundar los juicios de admisibilidad en ella. Así como pueden fundar el rechazo de un proyecto, en que éste es contrario a la Carta Fundamental, también

pueden hacerlo cuando se trata ya no de discutir el contenido del proyecto, sino que de su admisibilidad a trámite. Es cierto que permitirlo puede facilitar que la mayoría se vea tentada a declarar la inadmisibilidad de las propuestas de la minoría para, de esa forma, ni siquiera discutir el fondo. Sin embargo, y como veremos, esto se evita con el control que, facultativamente, puede ejercer el Tribunal Constitucional de las declaraciones de inadmisibilidad.

De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- No hay duda que puede declararse la inadmisibilidad sobre la base de las denominadas inconstitucionalidades de forma, esto es, por vulnerar las normas de iniciativa, de origen u otras formales según se ha señalado. Los reglamentos y la LOC especifican, como se ha visto, las diversas causales.
- Respecto a las inconstitucionalidades de fondo, el reglamento del Senado y la práctica de la Cámara de Diputados permiten que una moción se declare inadmisible por contener disposiciones cuyo contenido es contrario a la Carta Fundamental.
- Por último, la sala puede revertir la decisión de la mesa. Ello está autorizado, en algunos casos en la LOC del Congreso y, en términos más amplios, en los reglamentos de ambas cámaras.

Finalmente, cabe señalar que en caso de discrepancias entre el juicio de admisibilidad de una sala respecto de la otra, se aplica lo establecido en el artículo 15 de la LOC. Esa disposición establece que si en el segundo trámite la sala de la cámara revisora rechaza la admisibilidad aprobada por la cámara de origen, se constituirá una Comisión Mixta a fin de resolver la dificultad. En caso que la Comisión Mixta se pronuncie por la inadmisibilidad o no alcance acuerdo, la iniciativa detiene su tramitación y es archivada. En cambio, si hay acuerdo, la propuesta de la Comisión Mixta debe ser aprobada por ambas cámaras. Un caso en que ello ha ocurrido es el que se consigna en el Cuadro N° 9.

14.2. Examen de admisibilidad de indicaciones

La declaración de inadmisibilidad de las indicaciones tiene una reglamentación propia. Dispone el artículo 25 de la LOC que es atribución del

⁴⁵¹ Sesión de la Cámara de Diputados de 18 de enero de 2007.

⁴⁵² Sesión de la Cámara de Diputados de 19 de marzo de 2009.

⁴⁵³ Se trata de la moción que fortalece la justicia, equidad e igualdad penal y procesal para todas las personas, procesadas o condenadas, por hechos acontecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 (Boletín 8963-07).

⁴⁵⁴ Díaz de Valdés argumenta sobre esta base para sostener que “la aplicación responsable del principio de legalidad, una de las bases de nuestra institucionalidad, nos conduce a afirmar que ninguno de los órganos parlamentarios tiene competencia para declarar inadmisible por inconstitucional un proyecto de ley”. DÍAZ DE VALDÉS (2007). 167.

Presidente de la sala o comisión la facultad de resolver la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad. Agrega, luego, que a petición de cualquiera de sus miembros, la sala o comisión podrá reconsiderar de inmediato la resolución de su Presidente.

En lo que respecta a las causales inadmisibilidad, cabe señalar que éstas son acotadas, pues el mismo artículo referido reenvía al artículo 24 que, a su vez, regula las indicaciones e indirectamente establece las causales de inadmisibilidad. Estas son:

- Ser contrarias a las ideas matrices o fundamentales del proyecto;
- Ser contrarias a la Constitución;
- Importar nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos; y
- Afectar en alguna forma materias cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

El artículo 25 agrega que la declaración de admisibilidad o de inadmisibilidad puede ser solicitada “en cualquier momento de la discusión del proyecto”. No precluye entonces el derecho de alegarla por la aprobación en la comisión de la respectiva indicación o por haber dejado de reclamar la inadmisibilidad en la comisión. Tanto así que en su inciso tercero el artículo 25 ratifica que “la circunstancia de que no se haya planteado la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación durante la discusión en general en la Sala, no obsta a la facultad del Presidente de la comisión para hacer la declaración, ni de la Comisión para reconsiderar de inmediato la resolución de su Presidente”. Sin embargo, cuando es la sala la que hace la declaración, señala el inciso cuarto, la decisión no puede ser revisada por las comisiones.

Todas estas precisiones tienen su origen en una antigua discusión respecto al rol que jugaba la sala en las declaraciones de admisibilidad o inadmisibilidad efectuadas por las comisiones. Un informe de la Comisión de Constitución del Senado, aplicando el antiguo texto del artículo 25, sostenía que “ni la sala ni el Presidente tienen atribuciones para reconsiderar

la declaración de inadmisibilidad de una indicación efectuada en comisiones”. Sostuvo lo anterior considerando, en primer lugar, el tenor literal del entonces artículo 25 de la LOC del Congreso que autorizaba al Presidente o la sala del Senado a declarar inadmisible una indicación solamente cuando ésta había sido declarada admisible en comisión. Así tal disposición excluía, continúa el informe, la posibilidad de declarar admisible una indicación declarada inadmisible en comisión⁴⁵⁵.

Este criterio, que emanaba de la interpretación literal de la norma fue, con todo, cuestionado por la misma Comisión de Constitución que sugirió, en el mismo informe, una modificación legal. Argumentaron que “en nuestro ordenamiento jurídico, las atribuciones que se confieren al Congreso Nacional en materia legislativa están radicadas en el Senado y en la Cámara de Diputados, que son los órganos depositarios de la voluntad popular”. Los acuerdos de las comisiones, agregaban, sólo tienen el carácter de proposiciones, correspondiéndole a la sala la adopción de una resolución definitiva sobre las mismas. Por eso, concluía, “no es posible admitir que una comisión integrada por cinco senadores pueda imponer en forma absoluta su criterio a la Corporación, pues ello significaría impedir la legítima expresión de la voluntad del Senado, que se manifiesta”⁴⁵⁶.

Este planteamiento se concretó finalmente en una modificación a la LOC el año 2010. En esa oportunidad, se argumentó que impedir la revisión de la inadmisibilidad adoptada por las comisiones “impone una limitación a la capacidad resolutiva de la sala respecto de una cuestión que puede tener gran trascendencia en el proceso de formación de la ley”. Por eso se introdujeron modificaciones a los artículos 15 y 25 a fin de sentar “el criterio de que toda declaración de inadmisibilidad que se efectúe en una comisión pueda ser revisada por la sala”, esgrimiendo argumentos similares a los expuestos en el informe de 1992⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la consulta de la sala acerca de la debida inteligencia del artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. 1992.

⁴⁵⁶ Idem.

⁴⁵⁷ Historia de la LOC del Congreso. 237 y 245.

Cuadro N° 9
Declaración de inadmisibilidad por la cámara revisora de una indicación aprobada en la cámara de origen

Proyecto de Ley de Ingreso Mínimo Mensual

Boletín 9037-05. Ley N° 20.689

El Proyecto de Ley de Ingreso Mínimo Mensual tramitado durante el 2013 fue discutido en pleno año electoral. Ello siempre augura un debate más álgido en una materia percibida como de importantes efectos electorales.

Durante la tramitación en la Cámara de Diputados, un grupo de diputados de la Concertación incluyó una indicación para hacer retroactivo el pago del ingreso mínimo mensual. En su momento se argumentó que la retroactividad tenía su fundamento en que “desde 1990 hasta 2013, es decir, durante 23 años, el ingreso mínimo se ha pagado por doce meses, no por once (...) En el fondo, representa un derecho adquirido de los trabajadores” (Diputado Ortiz).

El Senado debatió largamente la constitucionalidad de esta indicación. Se cuestionó tanto su constitucionalidad de fondo, porque al ser retroactiva afectaba derechos adquiridos obligando a pagar remuneraciones por servicios ya prestados, como su inconstitucionalidad de forma, por versar sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República al imponer el pago de asignaciones familiares por más tiempo del regulado en el proyecto inicial.

Finalmente, invocando el artículo 15 de la LOC, se tomó el siguiente acuerdo que informó su Presidente, Senador Jorge Pizarro: “Entonces (...) cabe consignar que, por acuerdo de la Sala, se declarará inadmisible el artículo 1º del texto que hizo llegar dicha Corporación, donde se establece la retroactividad del reajuste al 1º de julio. Si ello es así, los otros artículos han de ser objeto de la misma declaración, por encontrarse relacionados. De ese modo, todo se someterá al informe de la Comisión Mixta”.

La tesis que permitió llegar a esta conclusión, y que finalmente se impuso, la sostuvo el Senador Hernán Larraín: “Efectivamente, el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone una forma de resolver. La interpretación que acabo de oírle al Senador Zaldívar se circunscribe solo a lo que señala el inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental (cámara de origen según el contenido de ciertas iniciativas). Por lo tanto, restringe la capacidad de que dispone el Senado, en este caso como cámara revisora, para referirse a una disposición considerada inadmisible por las causales del número 4º del artículo 65 de la Constitución (materias de iniciativa exclusiva), y no por lo preceptuado en su inciso primero.

Sin embargo, me parece que esa no es la interpretación correcta ni corresponde a la que le hemos dado en el Senado a esa misma disposición.

Porque el inciso segundo del artículo 15 expresa: “Con todo” —en otras palabras: a pesar de lo señalado en el inciso precedente— “si en el segundo trámite constitucional

la sala de la Cámara revisora rechazare la admisibilidad aprobada por la cámara de origen” —o sea, no hace referencia a determinado artículo o número, sino a que si rechaza la admisibilidad acordada en la cámara de origen—, “se constituirá una Comisión Mixta”. Y el artículo sigue.

Es decir, la Cámara de Diputados aprueba una disposición porque la considera admisible. Y nosotros, en afán de cámara (...) revisora vemos dicha disposición y estimamos que ella no es admisible. Y si así lo acordamos, entonces se rechaza esa admisibilidad por carecer de constitucionalidad y se constituye la Comisión Mixta. No existe restricción acerca de a qué disposición se refiere esta declaración de inadmisibilidad”.

14.3. ¿Quién controla las declaraciones de admisibilidad? El rol del TC

Por último, corresponde analizar si la declaración que decide la admisibilidad es o no objeto de control por parte del Tribunal Constitucional. Sostengo que el TC es el único órgano externo que puede disciplinar el procedimiento legislativo exigiendo el respecto a las formas. Si una mayoría declara admisible o inadmissible un proyecto o indicaciones invocando razones formales o de fondo reglamentadas en la Constitución, corresponde que sea el Tribunal Constitucional quien dirima la cuestión de constitucionalidad en caso de plantearse un requerimiento.

Este criterio está asentado para el caso de las declaraciones de admisibilidad. En otras palabras, si se declara admisible un proyecto o una indicación nada impide que los órganos legitimados puedan impugnar esa declaración en el TC sea porque, por ejemplo, el proyecto es contrario a la Constitución, invade materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República o, en el caso de las indicaciones, es contraria a las ideas matrices.

Sin embargo, la competencia del TC para conocer de la otra faz de estas contiendas —cuando un proyecto o indicación es declarada inadmissible— ha sido puesta en duda por el mismo TC en uno de sus fallos⁴⁵⁸. Si bien la sentencia se pronuncia sobre la declaración de inadmisibilidad de un voto presidencial, la argumentación que sigue puede teóricamente aplicarse

⁴⁵⁸ STC 2646/14. Analicé críticamente ese fallo en otra publicación, pues considero que, incorrectamente, el TC renuncia a ejercer las atribuciones que desde sus orígenes dieron forma a su mandato constitucional, afectando con ello el régimen de gobierno. SOTO VELASCO (2015).

a cualquier declaración de inadmisibilidad, tanto de proyectos como de indicaciones. Es por eso que se analiza en este apartado.

Señala el TC que la declaración de inadmisibilidad es una actuación inserta en el proceso legislativo que no es de su competencia, por involucrar normas legales. Es, en otras palabras, una cuestión de legalidad y no una cuestión de constitucionalidad. Ello por cuanto el “constituyente no desarrolló el tema concerniente a la admisibilidad o inadmisibilidad del voto presidencial, el que dejó entregado en definitiva a la decisión del legislador orgánico constitucional, por ser propio de la tramitación interna de la ley”. Tampoco habría configurado potestad alguna para “designar al encargado de dictaminar sobre la admisibilidad de las observaciones, la posibilidad de revisar tal decisión, ante quién y el respectivo alcance de la competencia de los intervenientes en ese proceso”⁴⁵⁹.

Sobre esta base, entonces, solo correspondería al Presidente de la respectiva sala o comisión y, como segunda instancia, a la respectiva sala o comisión la declaración de inadmisibilidad, sin que ella pueda ser cuestionada ante el TC.

Esta aproximación no es, a mi juicio, correcta. No lo es porque no parece razonable que el TC pueda conocer de un asunto solo en razón del resultado, es decir, cuando la decisión de la mayoría resuelve la admisibilidad y no cuando opta por la inadmisibilidad del proyecto, indicación o voto. Lo que exige la Constitución, según veremos, es que se suscite una cuestión de constitucionalidad, que es una discrepancia respecto a la aplicación de la Constitución en el trámite legislativo. No exige, como supone el fallo, que esa cuestión se defina de una determinada forma por la mayoría.

No quiere esto decir que todas las causales de inadmisibilidad sean competencia del Tribunal Constitucional. Pero aquellas que están reguladas con densidad en la Constitución, generan cuestiones de constitucionalidad que deben ser zanjadas por esa magistratura.

⁴⁵⁹ STC 2646/2014, c. 14.

Por eso que el TC evite pronunciarse por tratarse de una declaración de inadmisibilidad es un formalismo inadecuado, que deja sin control una decisión relevante que detiene el debate legislativo de una determinada iniciativa, sea proyecto, indicación o voto. Para el TC lo relevante no puede ser donde se trabe la contienda –sea al momento de determinar su admisibilidad, al momento de ser aprobado en el primer trámite o al ser despachado–, sino que el contenido de lo que se discute. Y será una cuestión constitucional si el asunto está tratado principalmente en la Constitución, como ocurre cuando se debate la relación con las ideas matrizes, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la insistencia, los quórum, el contenido mismo del proyecto de ley y su relación con la Constitución, entre otros tantos. Todos ellos son cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad, por lo que el TC debe pronunciarse cuando es requerido.

No lo será, por el contrario, si el asunto está principalmente tratado en otro cuerpo infraconstitucional, como es la LOC del Congreso o los reglamentos.

15. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES

15.1. Informes de la Corte Suprema⁴⁶⁰

El artículo 77 de la Constitución concede a la Corte Suprema una participación en la tramitación de los proyectos de ley que modifiquen la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia⁴⁶¹. En virtud de la norma, las disposiciones de esa ley no pueden ser modificadas sin haber oído previamente a la Corte Suprema.

De esta forma, cada vez que un proyecto de ley incorpora en su articulado alguna disposición que modifica las atribuciones o la organización de los tribunales, tal precepto debe ser calificado como orgánico constitucional y la

⁴⁶⁰ Un análisis más completo sobre las relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial, en SOTO VELASCO (2007 B).

⁴⁶¹ El inciso segundo dice: “La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales, sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva”.

Corte Suprema debe ser oída. La LOC del Congreso detalla que la iniciativa “deberá remitirse a la Corte al darse cuenta de él o en cualquier momento antes de su votación en la Sala si el mensaje o moción se hubiere presentado sin la opinión de esa Corte, o deberá hacerse posteriormente por el presidente de la corporación o comisión respectiva si las disposiciones hubieren sido incorporadas en otra oportunidad o hubieren sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las conocidas por la Corte Suprema”⁴⁶².

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución incorporó esta norma a propuesta del comisionado señor Carmona que señaló la necesidad de concebir “un precepto que facilite la organización de la justicia en las mejores condiciones posibles (...) en forma tal que permita también una permanente consulta a la Corte Suprema sobre cada proyecto de ley que pretende innovar en estas materias”. El resto de los comisionados adhirieron a la propuesta aclarando antes que la Corte Suprema simplemente conocería del asunto, no siendo necesaria que esta apruebe la iniciativa. De lo contrario –se dijo– se le estarían otorgando atribuciones legislativas a la Corte, lo que no estaba en la intención del constituyente⁴⁶³.

El texto original de la Constitución solo establecía la obligación de oír previamente a la Corte Suprema. En la Reforma Constitucional de 1999 se agregó el plazo de 30 días –que puede variar si el proyecto es calificado con urgencia por el Presidente– y se estableció que en caso de no enviarse el informe en el tiempo previsto “se entenderá por evacuado el trámite”. Los autores de la reforma propusieron dicho plazo, pues “en algunas oportunidades el Máximo Tribunal ha demorado varios meses, y en ocasiones incluso más de un año, en dar a conocer su opinión, lo que puede llegar a significar la paralización de las iniciativas”⁴⁶⁴. La moción también limitaba el número de veces que debía consultarse a la Corte. La práctica hasta ese entonces –que sigue vigente– era enviar un oficio cada vez que se modificaba algún precepto calificado como orgánico constitu-

cional por referirse a las atribuciones y organización de los tribunales. Para evitar esta multiplicidad de informes, los autores proponían una consulta obligatoria en el primer trámite constitucional y otra en el segundo, pero supeditada a que el proyecto aprobado por la cámara de origen haya sido objeto de “modificaciones sustanciales”. Sin embargo, este último aspecto fue eliminado tras la aprobación del voto presidencial tanto porque era extremadamente reglamentario como porque, de hecho, eliminaba la facultad que la ley orgánica constitucional le concede al Ejecutivo para consultar a la Corte con anticipación al envío de un proyecto de ley⁴⁶⁵.

La historia de la aprobación de esta disposición muestra la importancia que le concede la Corte a esta atribución que le ha concedido el constituyente. En efecto, en un proyecto anterior, el plazo de 30 días se incorporaba a la ley orgánica constitucional del Congreso. Sin embargo, la Corte Suprema informó negativamente el proyecto, pues la voluntad del constituyente sería que “la Ley Orgánica Constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema, de lo cual se infiere que constitucionalmente, no es posible prescindir en caso alguno del informe, y si lo hiciere el Tribunal Constitucional podría rechazarlo”⁴⁶⁶. Esta opinión auguraba una declaración de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional, pues –como lo señaló el Senador Otero– “tres de sus actuales miembros en ejercicio forman parte del Tribunal Constitucional. Por lo tanto bastaría un miembro más del Tribunal Constitucional para aprobar un pronunciamiento en tal sentido. Frente a ello –agrega el mismo senador– la comisión rechazó el proyecto de la Cámara de Diputados y planteó la enmienda como reforma constitucional⁴⁶⁷. De este modo, elevando la reforma a la Constitución, el Congreso evitaba cualquier debate en torno a la constitucionalidad de la norma.

En el ejercicio de esta atribución la Corte Suprema puede ejercer influencia en el contenido de los proyectos de ley que son informados. Muchas de

⁴⁶² LOC 16.

⁴⁶³ CENC. Sesión 301 de 28 de junio de 1977. Intervenciones de los señores Carmona y Diez y del Presidente de la Corte Suprema señor Eyzaguirre, pp. 1266 y ss. La misma idea en la sesión 333 de miércoles 14 de diciembre de 1977, p. 1886.

⁴⁶⁴ Mensaje de la moción. Boletín 1602-07.

⁴⁶⁵ Ver voto, oficio 128-338, 28 de agosto de 1998 e intervención del Senador Larraín en la sesión de 15 de septiembre de 1998.

⁴⁶⁶ Oficio de 19 de abril de 1995. En informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. 4 de mayo 1995. Boletín 547-7.

⁴⁶⁷ Sesión del Senado de 10 de octubre de 1995. El proyecto en cuestión fue rechazado en la sesión del Senado de 7 de junio de 1995. Boletín 547-07.

sus sugerencias son acogidas o generan debate en las comisiones. También los parlamentarios suelen poner atención al contenido de estos oficios. En otras ocasiones, la propia Corte presenta opiniones divididas que generan interés en la opinión pública. Por todo ello, los informes de la Corte Suprema son un elemento relevante en el trámite legislativo.

Por último, cabe señalar que el Tribunal Constitucional revisa, en sede de control obligatorio, el cumplimiento de este requisito formal. Si el proyecto es de aquellos que conceden atribuciones a los tribunales y éste no fue calificado como tal por el Congreso Nacional o si no fue consultada la Corte Suprema, el TC declara la inconstitucionalidad de forma y elimina el precepto del proyecto de ley. Así ocurrió, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Antenas que contenía una norma de arbitraje forzoso no calificada como de quórum orgánico constitucional por el Congreso. El TC sostuvo que tenía tal rango y que, como no había sido consultada la Corte Suprema, la norma debía ser declarada inconstitucional⁴⁶⁸. Lo mismo ocurrió en otra ocasión en que el Congreso despachó un proyecto de ley antes de vencido el plazo que tenía la Corte Suprema para emitir su informe⁴⁶⁹.

15.2. El Tribunal Constitucional

15.2.1. Introducción

El Tribunal Constitucional puede jugar un rol en el proceso legislativo que es necesario analizar. Como ya se dijo brevemente y será analizado con mayor profundidad en el capítulo correspondiente, los proyectos de ley que contengan normas sujetas a control preventivo obligatorio se envían tras su aprobación al Tribunal Constitucional, el que determina la constitucionalidad exclusivamente de dichas normas, esto es, las normas orgánicas constitucionales y las interpretativas de la Constitución.

Junto a esta atribución, el Tribunal también está llamado a resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de

los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso⁴⁷⁰.

Esta atribución nació en Chile junto al TC el año 1970⁴⁷¹. No es del caso profundizar en las razones que dieron origen a la creación del Tribunal en nuestro derecho constitucional. Solo cabe señalar que, desde hacía décadas, algunos juristas venían promoviendo la creación de este tipo de tribunales que ya existían en diversos países. El más citado es Hans Kelsen, quien en 1928 sostenía que un órgano jurisdiccional, y no el Parlamento, debía ser el garante de la supremacía constitucional. Este órgano, que actuaba como un legislador negativo, estaba llamado a anular las leyes que fueran contrarias a la Carta Fundamental. Su rol constituiría, en palabras de Kelsen, “aplicación del derecho y, solamente en una débil medida, creación del derecho”⁴⁷². Por ello su función sería más jurisdiccional que política.

En Chile, el camino lo prepararon diversos académicos que empezaron a reflexionar en torno a la necesidad de un Tribunal Constitucional en las décadas de los cincuenta y de los sesenta⁴⁷³. Luego fue propuesto en la primera reforma constitucional de Frei Montalva, que no prosperó, y vuelto a incluir en la segunda ingresada el año 1969 y aprobada finalmente en 1970, en los últimos meses de su Gobierno.

Desde la perspectiva del proceso legislativo, la creación del TC buscó ceñir el procedimiento a las reglas constitucionales y disciplinarlo. Como veremos en el capítulo que analizará la norma constitucional que resguarda el respecto a las ideas matrizes y aquella que regula la iniciativa exclusiva del Presidente, diversos precedentes mostraban que no era suficiente una

⁴⁷⁰ Art. 93.3 CP.

⁴⁷¹ En esa oportunidad la norma decía: “a) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso” sin hacer referencia a las reformas constitucionales.

⁴⁷² KELSEN (2008), 25.

⁴⁷³ Entre otros, según da cuenta el sitio web del Tribunal Constitucional, Alejandro Silva Bascuñán y Jorge Guzmán Dinator en un foro realizado en 1963 y recopilado en la publicación “Vieja Sociedad, Nueva Constitución”. También Raúl Bertelsen, Francisco Cumplido, Carlos Andrade y Jorge Mario Quinzio en diversas publicaciones.

⁴⁶⁸ STC 2191/2012, c. 16-19 y 24-25.

⁴⁶⁹ STC 1651/2010.

regulación reglamentaria o constitucional, sino que también se hacía necesario un órgano externo que pudiera exigir el cumplimiento de tales normas.

Es por eso que el Tribunal se pensó desde un inicio como un órgano por sobre los colegisladores que dirimiera, a la luz de la Constitución, los conflictos surgidos en la tramitación de la ley. Así queda de manifiesto, en el mensaje mismo que dio nacimiento al proyecto cuando se dice que el rol del TC será “la definición de los conflictos de poderes que surjan por la desigual interpretación de las normas constitucionales, cuyo imperio y observancia así quedan robustecidas”⁴⁷⁴. Igualmente, ya aprobada la Reforma, Silva Bascuñán afirma que algunas de las atribuciones que se le concedieron a este nuevo órgano se ejercen “con superioridad sobre los órganos colegisladores, como son las relacionadas con la tramitación de los proyectos de ley y aprobación de los tratados”⁴⁷⁵.

Desde entonces, y con ese objeto, el Tribunal Constitucional ha tomado parte del trámite legislativo cuando ha sido requerido. Lo hizo entre 1970 y 1973 y retomó ese rol en propiedad a partir de 1990.

15.2.2. Control de constitucionalidad facultativo⁴⁷⁶

Para que el Tribunal Constitucional entre a conocer y resolver un asunto deben concurrir una serie de requisitos contemplados en la Constitución y complementados en la LOC del TC.

Cuestión de Constitucionalidad. En primer lugar, debe suscitarse una cuestión de constitucionalidad, esto es, “un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores”⁴⁷⁷. No procede entonces solicitar al TC una opinión a modo de consulta frente a dudas constitucionales que mantengan los órganos colegisladores.

⁴⁷⁴ Historia de la ley N° 17.284. Reforma Constitucional de 1970.

⁴⁷⁵ FREI *et al* (1970). 226.

⁴⁷⁶ Un tema que no será analizado en estas páginas, pero que ha dado lugar a diversa doctrina, es el efecto de las sentencias del TC en el trámite legislativo. Al respecto puede verse FERNANDOIS (2005) y PEÑA (2006).

⁴⁷⁷ STC 23/1984, c. 3-8.

La cuestión de constitucionalidad puede ser tanto de forma, esto es, que el procedimiento legislativo que reglamenta la Constitución no haya sido respetado; como de fondo, es decir, alegar que el contenido del proyecto vulnera alguna norma constitucional.

Asimismo, la cuestión de constitucionalidad, debe ser señalada en forma precisa en el requerimiento así como los vicios que se alegan y las normas constitucionales transgredidas⁴⁷⁸.

Objeto de la Discrepancia. En segundo término, la discrepancia debe producirse respecto a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones⁴⁷⁹. También puede impugnarse, el contenido de las glosas de la Ley de Presupuestos⁴⁸⁰ y las actuaciones de los órganos colegisladores cuyos efectos sean contrarios a la Constitución. Esto último fue inicialmente objeto de debate pero hay dos sentencias que lo zanjaron con meridiana claridad. La primera es del año 2009 y se pronunció sobre una actuación del Senado al momento de votar el Informe de una Comisión Mixta, como ya se ha visto⁴⁸¹. La segunda, es del año 2012 y declara la inconstitucionalidad de una actuación del Senado al dividir una votación que generó un aumento de costos en el proyecto de ley del posnatal, cuestión que veremos cuando se analicen las materias de iniciativa exclusiva⁴⁸².

No procede impugnar, por el contrario, normas vigentes⁴⁸³ o expresiones contenidas en un mensaje que acompaña el proyecto⁴⁸⁴.

⁴⁷⁸ LOC TC 63.

⁴⁷⁹ STC 23/1984.

⁴⁸⁰ STC 1867/2010.

⁴⁸¹ STC 1410/2009.

⁴⁸² STC 2025/2011. Ahí el TC señaló que la “discrepancia tiene que haberse manifestado en una acción u omisión producida durante el proceso de tramitación de la ley que importe, al menos en concepto de uno de los órganos colegisladores, una infracción a la Carta Fundamental, ya sea desde el punto de vista sustancial o de fondo, o bien, desde la perspectiva procedural o de forma”.

⁴⁸³ STC 1292/2008, c. 9.

⁴⁸⁴ STC 280/1998, c. 3.

Tampoco procede llevar al TC cuestiones de legalidad, es decir, aquellas en que la norma o actuación se contrasta con una norma legal, típicamente la LOC del Congreso, y no con una norma constitucional. Al respecto cabe señalar que, como un criterio abstracto para distinguir las cuestiones de constitucionalidad de aquellas de legalidad, el TC ha puesto atención en el cuerpo normativo donde está regulado el asunto. Es decir, el operador se debiera preguntar dónde está tratada primordialmente la materia objeto de la cuestión. Si lo está en la Constitución es una cuestión de constitucionalidad. Si lo está en la LOC o en los reglamentos, es una cuestión de legalidad cuya resolución no cabe al TC⁴⁸⁵.

Órganos habilitados para requerir. En tercer término, los legitimados activos para requerir son el Presidente de la República⁴⁸⁶, alguna de las cámaras⁴⁸⁷ o, lo que es más común, por una cuarta parte de los diputados o senadores en ejercicio.

Oportunidad. En cuarto lugar, el requerimiento debe presentarse en la oportunidad que dispone la Constitución, esto es, antes de la promulgación de la ley para los proyectos de ley o de la remisión que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional en el caso de los Tratados Internacionales. En ningún caso, finaliza el texto constitucional, podrá requerirse “después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación”⁴⁸⁸.

En virtud de esta norma el requerimiento puede ingresarse desde que el proyecto que contiene la o las disposiciones impugnadas se da cuenta en la cámara respectiva. Asimismo, no puede presentarse después de su promulgación la que, solo para estos efectos, se entiende efectuada por el Presidente de la República cuando ingrese a la oficina de partes de la

⁴⁸⁵ STC 464, c. 15.

⁴⁸⁶ Que lo ha hecho excepcionalmente en los casos STC 2025/2011 Posnatal y STC 160/1992, Caso Plantas de Contraloría.

⁴⁸⁷ Ejemplo de ello es STC 259/1997. Requerimiento del Presidente del Senado acerca del Título II del proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros textos legales, denominado información sobre créditos de consumo.

⁴⁸⁸ Art. 93 CP.

Contraloría General de la República el respectivo decreto promulgatorio⁴⁸⁹. Tampoco puede presentarse un requerimiento después de quinto día del despacho del proyecto. El despacho, según ha señalado el TC, “coincide con la fecha en que la respectiva Cámara del Congreso Nacional le comunica al Presidente de la República la aprobación del proyecto de ley”⁴⁹⁰. En consecuencia, los cinco días no se empiezan a contar desde que el proyecto es aprobado por el Congreso, sino desde que su aprobación es comunicada y recibida por el Presidente de la República por vía del oficio respectivo.

Se ha debatido también si es admisible que el Tribunal se pronuncie antes de terminado el trámite legislativo pues, se dice, eso lo inserta de lleno en la negociación política que normalmente antecede al despacho de un proyecto. Sin embargo, como bien ha desarrollado el TC en una de sus sentencias⁴⁹¹, tanto la Carta Fundamental como la LOC del TC es clara en autorizar requerimientos en cualquier etapa del iter legislativo. Y hay diversos precedentes que lo ratifican.

Formas. En quinto lugar, la LOC del TC también exige “una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo”⁴⁹².

Cabe señalar que, en el pasado y por vía jurisprudencial, se exigió que los parlamentarios recurrentes hubieran votado en contra de la norma que se impugnaba. Sin embargo, sentencias posteriores eliminaron correctamente tal requisito que, por lo demás, no está contemplado ni en la Constitución ni en las leyes⁴⁹³.

También en el pasado se exigió por la vía jurisprudencial que los parlamentarios anunciaran la cuestión de constitucionalidad que luego presentarían ante el TC. Hoy, como veremos en el siguiente acápite, ha dejado de ser ese un requisito exigible.

⁴⁸⁹ LOC TC 62.

⁴⁹⁰ STC de admisibilidad roles 1655/2010 y 1867/2010.

⁴⁹¹ STC 2025/2011, c. 20-23.

⁴⁹² LOC TC 63.

⁴⁹³ STC 1005/2007 sienta la jurisprudencia. Un caso en que la votación a favor del precepto impugnado habría inhabilitado a los parlamentarios para recurrir en STC 269/1997.

15.2.3. Reservas de Constitucionalidad

La práctica parlamentaria ha acuñado el concepto de “reserva de constitucionalidad” como una vía para anunciar más formalmente un eventual requerimiento o para activar la competencia del TC en aquellos casos en que se trata de normas sujetas a control obligatorio. En efecto, para este último caso, la LOC del TC dispone que si durante la tramitación se suscitó una “cuestión de constitucionalidad”, la secretaría de la cámara respectiva debe enviar al TC las actas de la sesión de sala o comisión en que se haya efectuado⁴⁹⁴.

Como ha señalado Marisol Peña, las así llamadas reservas de constitucionalidad son una forma de colaboración de los órganos colegisladores al rol del Tribunal Constitucional que pueden ser efectuadas por cualquier parlamentario. Vienen “a constituir una defensa del orden jurídico vigente, especialmente, de los principios de supremacía constitucional y de vinculación directa de la Constitución respecto de todos los órganos”⁴⁹⁵.

La misma autora, a la luz de la jurisprudencia del TC, desarrolla la naturaleza de estas reservas y sus efectos en el ejercicio de las atribuciones de ese órgano. Señala que deben expresar con precisión en qué consiste el cuestionamiento o en qué forma se produciría una eventual infracción. Asimismo, la reserva debe decir relación con preceptos que sean objeto del control preventivo obligatorio, esto es, normas orgánicas constitucionales o interpretativas de la Constitución. De lo contrario, la reserva no puede ser objeto de pronunciamiento del TC salvo en caso de presentarse un requerimiento⁴⁹⁶.

La práctica de efectuar “reservas de constitucionalidad” tuvo su origen en que en algunas sentencias el TC declaró inadmisibles los requerimientos de parlamentarios por no haberse efectuado ésta⁴⁹⁷. Sin embargo, más tarde,

el propio TC acertadamente estimó inconstitucional exigir como requisito de admisibilidad de un requerimiento el que “de la tramitación del proyecto de ley, de reforma constitucional o tratado impugnado no conste haberse suscitado expresamente una cuestión de constitucionalidad” respecto de la norma impugnada⁴⁹⁸. Ello por cuanto es la Constitución y no la ley la que debe fijar los requisitos y limitaciones para requerir y “en aquellos casos en que el constituyente consideró necesario establecer requisitos específicos para declarar la admisibilidad de un requerimiento lo señaló expresamente”⁴⁹⁹.

Con todo, la práctica parlamentaria sigue utilizando la expresión “reserva de constitucionalidad” como una vía formal de anuncio de eventuales requerimientos tanto para el caso de disposiciones sujetas a control obligatorio como para aquellas que no lo están.

16. OTRAS MATERIAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

16.1. El patrocinio de las mociones por parte del Ejecutivo

Constituye una práctica habitual que se pida el patrocinio del Poder Ejecutivo a mociones o indicaciones declaradas inadmisibles. En el Senado, por ejemplo, es común que tras la declaración de inadmisibilidad de una determinada moción sus autores envíen un oficio al Presidente de la República solicitando el patrocinio del mismo, esto es, que formalmente apoye la iniciativa que está dentro de sus competencias exclusivas para que de esa forma pueda iniciar su tramitación. Lo mismo ocurre con las indicaciones que son declaradas inadmisibles por versar sobre materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente.

⁴⁹⁴ LOC TC 49.

⁴⁹⁵ PEÑA (2013). II.

⁴⁹⁶ Ver STC 2231/2012, STC 2224/2012, STC 2191/2012, STC 2062/2011.

⁴⁹⁷ STC 147/1992.

⁴⁹⁸ El origen y debate en torno a esta norma puede verse en ARELLANO (2012). 321 y ss.

⁴⁹⁹ STC 1288/2008, c. 26. Esta decisión, con todo, no se ha asentado plenamente. García y Contreras, por ejemplo, señalan que la cuestión de constitucionalidad “sólo puede invocarse cuando previamente se ha preparado la cuestión expresamente mediante reserva de constitucionalidad”. Como he planteado, discrepo de esta tesis por las mismas razones que lo hizo en su momento la sentencia del TC. GARCÍA y TORRES (2014). 205.

El patrocinio, con todo, no es procedente y, por lo mismo, no puede evitar que la indicación o moción respectiva estén formalmente contenidas en un mensaje del Presidente de la República. Así lo desarrolla un informe de la Comisión de Constitución del Senado del año 1993. Ello por cuanto “el denominado ‘patrocinio’ otorgado por el Ejecutivo no produce el efecto de transformar la moción en mensaje, sino que ella conserva su calidad de tal”. Agrega el informe que las diversas normas constitucionales y legales que regulan la materia dejan de manifiesto la intención de “poner término a la práctica habitual, existente hasta 1973, consistente en poner en conocimiento del Presidente de la República las mociones o indicaciones que recaían en materias de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, a fin de solicitarle su patrocinio”. Concluyen que los proyectos de ley que recaigan sobre las materias de iniciativa exclusiva del Presidente “deben iniciarse exclusivamente por mensaje de S.E. el Presidente de la República, sin que sea admisible ningún procedimiento alternativo –como es el caso del llamado ‘patrocinio’– que permita dar trámite legislativo a mociones que incidan en las mencionadas materias”⁵⁰⁰.

Actualmente ese informe sigue constituyendo un precedente. Con todo, es recomendable que se regulen por la vía legal mecanismos expeditos que permitan que el Presidente de la República formalmente incorpore mociones parlamentarias dentro de aquellos mensajes de su iniciativa, de forma de no diluir la autoría de los proyectos.

16.2. Plazos en el Congreso Nacional

Según dispone el artículo 70 de la LOC del Congreso, los plazos de días establecidos en dicha ley son de días hábiles. Excepción a ello son los que dicen relación con la tramitación de las urgencias y de la Ley de Presupuestos y los que establece la Constitución, como el plazo para presentar un veto (30 días) o para requerir al Tribunal Constitucional tras el despacho del proyecto (5 días).

⁵⁰⁰ Boletín S 127-10. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la consulta de la Sala, acerca de la admisibilidad del proyecto de ley, iniciado en moción de las HH. Senadoras señoritas Feliú y Soto, sobre transparencia del gasto público. S 127-10.

17. LA TRAMITACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

17.1. Introducción

La tramitación en el Congreso Nacional de los Tratados Internacionales se rige por reglas especiales.

La Constitución establece que son atribuciones del Congreso “aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación”⁵⁰¹.

Luego agrega que “el Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle”. También el Congreso puede sugerir formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

En lo que respecta a las reservas, la LOC dispone que la sugerencia de formular reservas y declaraciones interpretativas puede tener su origen en cualquiera de las cámaras, esto es, en el primer o en el segundo trámite. “Si una de ellas la aprueba, dicha sugerencia pasará a la otra para que se pronuncie, y si ésta la acepta, se comunicará al Presidente de la República tal circunstancia”. Asimismo, es la cámara de origen la que debe consignar e informar al Presidente de la República las reservas que el Congreso ha tenido en consideración al momento de aprobar el tratado.

Además, la Constitución configura la potestad reglamentaria que emana de un Tratado Internacional señalando que “las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”. Tampoco requieren de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el

⁵⁰¹ Art. 54 CP. Un análisis histórico de la evolución constitucional de esta norma puede verse en TRONCOSO (2011). 1-26.

ejercicio de su potestad reglamentaria⁵⁰². Asimismo, “en el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento”.

Por último, en lo que aquí interesa, se establece que “las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional”.

La LOC del Congreso complementa estas normas. Dispone que “durante la discusión de los tratados, sólo podrá corregirse el texto de la parte dispositiva del proyecto de acuerdo propuesto por el Presidente de la República, con el único objeto de precisar el título o composición formal del tratado, su fecha y lugar de celebración, según conste en el texto autenticado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, sometido a la consideración del Congreso Nacional”.

La tramitación de los tratados está sujeta a un solo informe y, como es claro de lo transcrita, no son admisibles las indicaciones a fin de modificar su texto. El Proyecto de Acuerdo ingresa por alguna de las cámaras y es enviado a la Comisión de Relaciones Exteriores. Luego, con un solo informe, se despacha a la sala que lo envía al segundo trámite constitucional. En este trámite, dado que no hay opción de introducir modificaciones, el tratado es eventualmente aprobado en los mismos términos que en la cámara de origen y, por lo tanto, despachado al Presidente de la República para que continúe los trámites de ratificación, promulgación y publicación.

Si en cambio el tratado es rechazado, se forma una Comisión Mixta que debe proponer a las cámaras la forma y modo de resolver las controversias. Igualmente se constituye una comisión mixta cuando la discrepancia se produce en torno a las reservas o retiros que sugiere o debe acordar el Congreso, según se pasará a explicar⁵⁰³.

17.2. Denuncias y retiros

La Reforma Constitucional del 2005 dio mayor participación al Congreso Nacional en la tramitación de los Tratados Internacionales. Ello por cuanto, si bien corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para hacerlo debe pedir “la opinión de ambas cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste”. La opinión deberá darla cada cámara por escrito en el plazo de 30 días después del cual el Presidente podrá prescindir de ésta⁵⁰⁴.

Debe en cambio solicitar el acuerdo de ambas cámaras si pretende retirar una reserva que fue tenida en consideración por el Congreso Nacional al momento de aprobar el tratado. En este caso, el Congreso Nacional tiene un plazo de 30 días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. En caso de no pronunciarse en plazo, “se tendrá por aprobado el retiro de la reserva”. Esta constituye una de las pocas reglas en las que la Constitución le concede efecto al silencio del Congreso.

La LOC desarrolla el procedimiento para solicitar el acuerdo para el retiro de la reserva. Dice que el oficio por el cual el Presidente de la República solicita tal acuerdo debe ser presentado a una de las cámaras, “la que deberá aprobarlo o rechazarlo en un plazo no superior a diez días contado desde la recepción del oficio, al término del cual, habiéndose pronunciado o no sobre la solicitud, pasará a la otra para que se manifieste dentro de igual plazo”⁵⁰⁵.

17.3. Quórum y jerarquía

Ambos temas han sido objeto de controversia zanjada finalmente por el Tribunal Constitucional. En efecto, con motivo de la tramitación del Tratado Internacional que ratificaba la Corte Penal Internacional, se recurrió al TC cuestionando una serie de aspectos de fondo y forma del proyecto de acuerdo. En lo que importa, el Tribunal sentó en ese fallo dos importantes precedentes constitucionales que se han consolidado más tarde.

⁵⁰² Sobre este tema puede verse CORREA (1999).

⁵⁰³ LOC 65. El TC declaró constitucional esta norma introducida el año 2010 en el entendido que el informe de la Comisión Mixta respectiva sobre la forma y modo de resolver las dificultades suscitadas deberá aprobarse en cada Cámara con el quórum correspondiente.

⁵⁰⁴ LOC 63.

⁵⁰⁵ LOC 64.

Respecto a la jerarquía de los Tratados Internacionales en nuestro sistema de fuentes, la sentencia sobre proyecto de acuerdo que ratificaba la Corte Penal Internacional vino a definir con claridad el asunto. En efecto, durante años se debatió si la reforma introducida al art. 5º de la Constitución el año 1989 daba o no a los tratados internacionales sobre derechos humanos rango constitucional⁵⁰⁶. No es del caso debatir en profundidad las diversas tesis sobre la materia, pues el asunto ha sido objeto de análisis por otros autores⁵⁰⁷. Lo relevante para estas líneas es que el TC, primero en el Fallo de la Corte Penal Internacional⁵⁰⁸, y luego en otros como el Control de la LOC del TC⁵⁰⁹ y la Sentencia a propósito de la Ley de Pesca⁵¹⁰, ha señalado con claridad que los Tratados Internacionales no tienen rango constitucional⁵¹¹. Este último fallo es especialmente relevante no solo por su argumentación sino que porque, al menos en este respecto, alcanzó la unanimidad de los ministros del TC.

Argumenta la sentencia “que, en el ámbito del Derecho Internacional Público, existen diversas maneras de regular la recepción por el derecho interno de los Estados de las normas del derecho internacional convencional relativas a los derechos humanos, una de las cuales consiste en darles a tales normas internacionales convencionales jerarquía constitucional o, incluso, prevalencia sobre el derecho interno, mientras que, en otros casos, se les reconoce jerarquía superior a las leyes. Una última posibilidad es que el

⁵⁰⁶ El inciso debatido es el segundo que dispone que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

⁵⁰⁷ Puede verse, entre otros tantos, SAENGER (1993); Ríos (1997); NOGUEIRA (2003); PFEFFER (2003); RIBERA (2007) y ALDUNATE (2010).

⁵⁰⁸ El fallo despertó variados comentarios a favor y en contra. Entre los primeros, FERNANDOIS (2003) y CAZOR (2002). Entre los segundos BASCUÑÁN y CORREA (2002) y BORDALÍ (2002).

⁵⁰⁹ STC 1288/2008.

⁵¹⁰ STC 2387/12 y 2388/12. Fui parte en estas causas como abogado del Presidente de la República.

⁵¹¹ Ver también STC 1050/2008 (control de constitucionalidad Convenio 169); STC 1307/2009 (inaplicabilidad artículos de la Convención de Varsovia) y STC 1988/2011 (requerimiento en contra de UPOV-91).

ordenamiento constitucional les confiera a los tratados internacionales el rango propio de una ley simple”. Entre los países que le conceden jerarquía constitucional, continúa el TC, se encuentran Colombia y Argentina. En el segundo grupo, es decir, con una jerarquía superior a las leyes, se encuentran Francia, Holanda, España y Alemania, aun cuando con algunos matices debidamente precisados en el fallo. Finalmente, entre aquellos países que recepcionan los tratados con rango de ley simple se encuentran Italia e Inglaterra.

Nuestro país, argumenta la sentencia, “no contiene una mención explícita al rango normativo de los tratados internacionales, ni siquiera cuando éstos versan sobre derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Con todo, de su contexto se infiere que los tratados internacionales tienen un rango inferior a la Constitución, porque están sometidos a control preventivo obligatorio de constitucionalidad cuando tratan materias de ley orgánica constitucional (...) lo que no sería posible si su valor fuere igual o superior a la Constitución misma”⁵¹².

Este fallo y los otros citados, han razonado desde esta argumentación siendo, a esta altura, indubitable que en nuestro derecho los tratados internacionales no tienen jerarquía constitucional.

En lo que respecta al quórum de votación de los tratados internacionales, también fue el TC el que vino a sentar la tesis que luego se consolidaría en el texto constitucional con la Reforma Constitucional del 2005.

El asunto fue discutido primero en la sentencia que decidió el requerimiento contra el Convenio 169 y, más tarde, también en el requerimiento contra la Convención de Desaparición Forzada de Personas. En ambas, el Tribunal concluye que “las disposiciones del tratado –en el caso que este contemple normas de distinta naturaleza– se aprobarán o rechazarán aplicando el quórum que corresponde a los distintos grupos de ellas; pero el

⁵¹² STC 2387/2012 y 2388/2012 (acumulados), c. 10-12. Agrega además, respecto al Art 5, inciso segundo, que “lo que hace, entonces, esa norma constitucional es reforzar, mediante un enunciado específico, esa obligación en materia de derechos humanos, pero no tiene la virtud de elevar –ni podría hacerlo, ya que no fueron aprobados en ejercicio del Poder Constituyente– tales tratados a rango constitucional”.

proyecto de acuerdo de aprobación del tratado solo se entenderá sancionado por la respectiva Cámara Legislativa cuando todas las disposiciones del tratado hubieren sido aprobadas en ella”⁵¹³.

De esta forma, la sentencia rechaza dos pretensiones contrapuestas. Una sosténía que los tratados internacionales debían siempre aprobarse por quórum simple, y la otra, que debían aprobarse según el quórum más alto.

Enfrentado a esta disyuntiva el TC reconoce que podría considerarse que existe una contradicción entre dos normas de la Constitución. Por una parte, el artículo 54 dice que son atribuciones exclusivas del Congreso “aprobar o desechar los tratados internacionales” estableciendo entonces que éstos se aprueban o rechazan “como un todo”. Por la otra, está lo dispuesto en el artículo 66 que obliga a respetar los quórum que establece la Constitución. Esa aparente contradicción, señala el TC, “es más aparente que real” y, sobre la base de una interpretación armónica de la Carta Fundamental y de la práctica legislativa, concluye según la tesis señalada⁵¹⁴.

El planteamiento del TC fue, como se dijo, incorporado en la propia Constitución y más tarde en la LOC del Congreso. La Reforma del 2005 dispuso en el art 54, Nº 1 que “la aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley”.

Aceptar esta norma, como explicó la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, implicaba una sesión del Ejecutivo al criterio que había adoptado el Congreso Nacional en la tramitación de los Tratados

Internacionales. Como explicó, “el Ejecutivo sistemáticamente ha sostenido que los tratados internacionales deben aprobarse con quórum simple. Lo anterior teniendo presente, principalmente, que el tratado y la ley tienen una naturaleza normativa distinta y considerando que la Constitución dispone que la aprobación de un tratado se someta a los trámites de una ley no significa alterar su naturaleza propia como instrumento internacional. El Congreso, entonces, ejerce a este respecto una función habilitante de la ratificación del Presidente y no legisladora”. No obstante ello, la Ministra Alvear reconoció que reiterados fallos del Tribunal Constitucional e “informes de las Comisiones especializadas tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, unánimemente, han sido partidarias de requerir el quórum calificado u orgánico constitucional en atención a la materia”⁵¹⁵. Por ello se mostró partidaria de acoger la idea que se expresa en el artículo ya transcrita.

La LOC del Congreso sigue la misma línea⁵¹⁶. Dispone que la aprobación de un tratado requiere los quórum constitucionales que correspondan. Luego agrega que “las Cámaras se pronunciarán sobre la aprobación o rechazo del tratado, en votación única y con el quórum más elevado que corresponda a las materias reguladas por sus normas, dejando constancia de cuáles son las que han requerido quórum calificado u orgánico constitucional”. De esta forma, en caso de no alcanzarse el quórum más elevado, se entienden rechazadas las normas del tratado que requerían tal quórum y no lo alcanzaron. Y, por lo mismo, se rechaza también el proyecto de acuerdo sin que sea posible continuar el proceso de ratificación.

⁵¹³ STC 309/2000, c. 25. STC 383/2003, c. 14.

⁵¹⁴ STC 309/2000, c. 24 y 25. El fallo reconoce que la práctica legislativa ya contemplaba que los tratados internacionales debían respetar en sus votaciones los quórum establecidos en la Constitución. Cita para ello el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado acordado en sesión celebrada el 13 de octubre de 1993 (aprobado por la unanimidad de los senadores presentes en la sala de esa Corporación de 10 de noviembre del mismo año 1993). También el hecho que la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interplanetarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados con fecha 3 de enero de 1994, resolvió un asunto similar en igual forma ya que concluyó que si un tratado internacional contiene normas propias de ley de quórum calificado, el acuerdo aprobatorio de dicha Cámara debe ser adoptado con el quórum inherente a dicha ley (C. 18).

⁵¹⁵ Historia de la Ley Nº 20.050. Reforma Constitucional de 2005.

⁵¹⁶ LOC 59.

CAPÍTULO V

LA TRAMITACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Las reformas constitucionales pueden iniciarse, según dispone el artículo 127 de la Constitución, por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional. Estas últimas solo tienen como limitación el número de parlamentarios que la suscriben, pero no existe en materia de reformas constitucionales materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

El quórum de aprobación de las reformas en cada cámara es de tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayera en alguna de las materias reguladas en el capítulo de las Bases de la Institucionalidad, Derechos y Deberes Constitucionales, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, Consejo de Seguridad Nacional y de las propias normas de reforma, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Finalmente, la mencionada disposición, señala que en lo no previsto en el capítulo XV de la Constitución, “serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley”, debiendo respetarse siempre –agrega– los quórum señalados en el mismo artículo.

De este modo, la tramitación de los proyectos de reforma constitucional sigue las reglas de tramitación ya reseñadas. Con todo, hay algunas diferencias que se analizarán a continuación.

1. LAS OBSERVACIONES

La primera y más evidente, es la especial regulación de las observaciones del Presidente de la República a los proyectos de ley de Reforma Constitucional. Como establece el artículo 128, el Presidente puede rechazar totalmente un proyecto de reforma constitucional. En este caso, para insistir ambas cámaras requieren de la concurrencia de 2/3 de los miembros en ejercicio. De lo contrario, no se entiende aprobada la reforma constitucional.

El Presidente también puede observar parcialmente un proyecto de reforma constitucional. Las cámaras, en este caso, podrán aprobar o rechazar cada observación por los 2/3 o 3/5 de los integrantes de ambas cámaras según sea el quórum del capítulo que se está modificando. Si no alcanzan el quórum para aprobar las observaciones, no hay reforma constitucional en el punto en discrepancia. La única alternativa del Congreso, en tal caso, es insistir por los 2/3 de sus miembros en ejercicio para que sea aprobado el texto despachado por el Congreso. Esto solo es posible, como lo vimos en su momento, en el caso de observaciones sustitutivas o supresivas.

En ambas hipótesis de insistencia –total o parcial– el Presidente debe promulgar salvo que convoque a un plebiscito. En tal caso, rige lo dispuesto en el artículo 129. La convocatoria a plebiscito –señala– deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente⁵¹⁷.

El inciso siguiente señala que transcurrido el plazo para convocar a plebiscito sin que el Presidente lo hubiera hecho, se promulgará el pro-

⁵¹⁷ Hasta el año 2011, el plazo para la realización del plebiscito era no antes de treinta ni después de sesenta días de publicado el decreto supremo en cuestión. La modificación se debió al nuevo sistema de inscripción automática que requiere la elaboración de un padrón especial para cada elección que debe ser susceptible de reclamo y auditado, cuestión que requiere contar con más tiempo.

yecto que hubiere aprobado el Congreso. Luego agrega que el decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por ambas cámaras y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

Finalmente, dispone que el Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

La LOC del Congreso Nacional regula con algo más de detalle la forma de votación de las observaciones. En su artículo 33 establece que, en caso de un rechazo total por parte del Presidente, la cámara respectiva hará una sola votación para determinar si insiste o no con la totalidad del proyecto. Como en la regulación común de los vetos, basta que una de las cámaras no alcance el quórum para entender terminada la tramitación de la reforma. El artículo siguiente regula la forma de votación de las observaciones parciales del Presidente, cuestión en la que no difiere de las reglas de los vetos a proyectos de reformas legales.

Por último, cabe señalar que este mecanismo no ha sido utilizado bajo la vigencia de la Constitución de 1980, pues no ha habido tal enfrentamiento entre el Presidente de la República y el Congreso.

2. COMISIONES MIXTAS EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. PASADO Y PRESENTE⁵¹⁸

La procedencia o improcedencia de las comisiones mixtas en la tramitación de reformas constitucionales es un tema de larga discusión en nuestro derecho.

Bajo el imperio de la Constitución de 1925 una discusión similar concluyó con un informe de la Comisión de Constitución del Senado que prohibió

⁵¹⁸ Esta es una versión con algunas modificaciones de SOTO VELASCO (2007 A).

las comisiones mixtas en reformas constitucionales⁵¹⁹. Quizá quien expresa de mejor forma las aprensiones que en su momento se tuvieron para no permitir la incorporación de las comisiones mixtas en las reformas constitucionales es el Senador Bulnes el año 1966 en el informe de la comisión de Constitución del Senado que trata la materia. La cita, aunque extensa, presenta particular interés por la argumentación que efectúa:

“¿Es posible en materia de reforma constitucional, llegar a una transacción? (...) Un procedimiento transaccional parece estar en desacuerdo con la exigencia de la Constitución de que la reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de Senadores y Diputados en ejercicio, y con el trámite especialísimo del Congreso Pleno, que es una oportunidad para reconsiderar las materias aprobadas y retractarse, si se estima conveniente. Se busca que haya en toda la tramitación del proyecto de reforma una manifestación clara y reiterada de voluntad. En una fórmula transaccional, parte de lo aprobado puede no corresponder al criterio y a la voluntad del pueblo expresado a través de la voluntad de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio. Por estas razones estima que la Comisión Mixta es opuesta a la naturaleza de las reformas constitucionales”⁵²⁰.

Posteriormente, en el estudio del texto constitucional de 1980 también se generó discusión al respecto. La Comisión de Estudios contemplaba para ciertos casos la procedencia de las comisiones mixtas en las reformas constitucionales⁵²¹. El Consejo de Estado, en cambio, dejó expresa constancia que no cabían en la tramitación de dichas reformas. La Junta de Gobierno finalmente mantuvo la redacción del precepto acordado por el Consejo de Estado sin referencia expresa al asunto en el texto de la Constitución⁵²².

A partir del año 1990 al interior del Congreso Nacional volvió a discutirse en numerosas ocasiones este mismo asunto⁵²³. El año 1991, por ejemplo, informes tanto de la Cámara de Diputados como del Senado admitieron este trámite con restricciones. Este último decía que “sería absurda una interpretación que impidiera toda posibilidad de superar las diferencias cuando ambas cámaras están de acuerdo en la idea central de un proyecto de reforma, pero difieren en aspectos de detalle”⁵²⁴. Continuaba señalando que “no acontece lo mismo cuando la discrepancia es sobre la conveniencia misma de efectuar la reforma, pues en tal caso no es un absurdo jurídico, sino, por el contrario, algo enteramente lógico, concluir que el proyecto de que se trata no puede continuar su trámite, por cuanto no existiría entre las cámaras la mínima coincidencia de criterios necesaria para hacerlo viable”⁵²⁵. En consecuencia, el informe estimaba que procedía la Comisión Mixta si en el tercer trámite constitucional la cámara de origen rechazaba algunos de los cambios de la revisora. Esto ya que si un proyecto llega al tercer trámite se entiende que hubo acuerdo en las cámaras en la idea central del mismo. Por el contrario, no procedía la Comisión Mixta si la cámara revisora rechazaba en su totalidad el proyecto enviado por la cámara de origen pues esto, en otras palabras, es signo del desacuerdo en la idea de legislar sobre el tema que propone el proyecto de reforma constitucional. Años después otro informe, pero esta vez de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, llegó a la misma conclusión⁵²⁶.

Si bien los informes han señalado lo anterior y los parlamentarios en la tramitación de las primeras reformas constitucionales han contado con este

⁵¹⁹ ACUÑA (1971), 786-789.

⁵²⁰ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en diversos aspectos relacionados con el procedimiento para el despacho de los proyectos de reforma constitucional y, especialmente, con la interpretación de los artículos 108 y 109 de la Constitución Política del Estado, que reglamenta la tramitación de una reforma a la Carta Fundamental. En ACUÑA (1971), 787.

⁵²¹ Solo procedía la Comisión Mixta en caso de desacuerdo entre las cámaras en aspectos específicos del proyecto (cómo legislar). En cambio, si una de ellas rechazaba completamente el proyecto (la idea misma de legislar), no había lugar a dicha comisión.

⁵²² GARCÍA (1993), 559. Estos antecedentes se sumaron a una interpretación que sostén que el capítulo XV de la Constitución contenía todas las normas que regulaban las reformas constitucionales y que, por lo tanto, no podía hacerse referencia a los artículos de formación

de la ley del capítulo referente al Congreso Nacional. Lo único admisible eran las urgencias, pues el entonces inciso tercero del artículo 116 disponía que “será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias”.

⁵²³ Sobre esto puede verse también ZÚÑIGA (2005).

⁵²⁴ Boletín S 28-10, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la Sala acerca de la procedencia de la formación de las comisiones mixtas establecidas en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política de la República en los proyectos de reforma constitucional.

⁵²⁵ Ídem.

⁵²⁶ Informe de 19 de octubre de 1993 citado en GARCÍA (1993), 559.

trámite⁵²⁷, la práctica legislativa previa al 2005 fue distinta y, de hecho, ninguna reforma constitucional incorporó el trámite de la Comisión Mixta. Con todo, esto no ha sido obstáculo para que otras instancias informales operen como verdaderas comisiones mixtas. En efecto, en la reforma constitucional del año 2005 se formó la denominada “comisión mixta de hecho”⁵²⁸. En esa oportunidad, diputados y senadores se reunieron formalmente –incluso con la asistencia de los secretarios de Comisión y Ministros de Estado– para discutir algunas modificaciones que aspiraban introducir los diputados como cámara revisora. Como sabemos, si la cámara de origen –el Senado– no daba su beneplácito, no hubiera habido reformas en ese punto. Para no correr riesgos, los parlamentarios se reunieron y decidieron llegar a acuerdos con el Senado antes de despachar el proyecto al tercer trámite⁵²⁹.

Así las cosas, la historia y el texto constitucional anterior a la reforma del 2005, aun cuando no entregaban una solución clara a esta disyuntiva, en los hechos impidieron la formación de comisiones mixtas en la tramitación de reformas constitucionales.

La reforma constitucional del 2005 cambió el panorama. Durante su discusión, se acordó incluir un inciso final al artículo 127 haciendo aplicable a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley. Esta propuesta tiene su origen en una norma incorporada en la moción presentada por diversos senadores de la Concer-

⁵²⁷ Véase por ejemplo, la tramitación del proyecto de ley de Reforma Constitucional que modifica la duración del mandato del Presidente de la República (Boletín 949-07), en especial, las intervenciones de los Senadores Núñez y Vodanovic en la sesión del Senado de 14 de octubre de 1993.

⁵²⁸ Al respecto, la Diputada Laura Soto señaló: “quiero hacer notar el trabajo bastante arduo que realizamos los parlamentarios. Con los senadores formamos una comisión de hecho, como si fuera una comisión mixta. (...) A veces, tuvimos que llegar a negociaciones y consensuar en algunos puntos, de modo que sin llegar a lo óptimo, por lo menos logramos lo bueno dentro de lo posible”. Cámara de Diputados, sesión de 22 de junio de 2005.

⁵²⁹ Uno de los aspectos discutidos, por ejemplo, fue la integración del Tribunal Constitucional. Mientras la Cámara no estaba dispuesta a aprobar la fórmula del Senado, este último no aceptaba íntegramente la propuesta de los diputados. El acuerdo en esta Comisión Mixta de hecho permitió que prosperara la reforma en ese punto.

tación⁵³⁰. Originalmente, la norma propuesta hacía expresa referencia a las comisiones mixtas. Sin embargo, en la discusión particular en el Senado, se eliminó esa referencia a través de indicaciones y se agregó la necesidad de respetar los quórum de aprobación. Esto último a petición del Senador Sergio Fernández, quien señaló “que el informe de ésta (la Comisión Mixta) debe aprobarse en cada Cámara con el quórum requerido por el capítulo de la Carta Fundamental que en cada caso se esté modificando”⁵³¹.

En esa línea, finalmente, fue aprobado el texto en el Senado. Sin embargo, en el segundo trámite, la Cámara de Diputados no acogió la modificación. De este modo, y dado que no podía incorporarse en el trámite de Comisión Mixta, fue incluido nuevamente a través del voto presidencial. En él se argumenta específicamente respecto a las comisiones mixtas y se dice que el objetivo es “zanjar la discusión acerca de si este trámite está incluido o no en la Constitución. Parte destacada de la doctrina nacional afirma que sí lo está. No obstante, la práctica reiterada de enmiendas a la Constitución de 1980 ha omitido este trámite. Por lo mismo, se incorpora en plenitud la dimensión de la Comisión Mixta”⁵³². En definitiva, ambas ramas del Congreso aprobaron en este aspecto el voto presidencial.

3. INSISTENCIA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Por último, también se ha discutido la aplicación del artículo 68 a las reformas constitucionales. Esto es aquella disposición que señala que si un proyecto es rechazado en su totalidad en la cámara de origen, el Presidente de la República puede insistir en la cámara revisora con el texto rechazado por la cámara de origen.

El asunto se discutió en el Congreso Nacional y en el Tribunal Constitucional con ocasión de la tramitación de una reforma constitucional vinculada con temas electorales⁵³³. Rechazada la idea de legislar del proyecto por la

⁵³⁰ Boletín 2534-07.

⁵³¹ Segundo Informe de la Comisión de Constitución del Senado (Boletín 2526-07).

⁵³² Veto Presidencial, 16 de agosto de 2005, que formula observaciones al proyecto de reforma constitucional correspondiente a los boletines 2526-07 y 2534-07.

⁵³³ Boletín 4061-07.

Cámara de Diputados, el Presidente de la República hizo uso de la insistencia de forma que correspondía al Senado conocer de la iniciativa. Con todo, el Presidente del Senado, previo informe favorable de la Comisión de Constitución⁵³⁴, declaró inadmisible esa insistencia, pues consideró que, a la luz de las normas que regulan el proceso de reforma constitucional, el artículo 68 no aplicaba a la tramitación de las reformas constitucionales y, por lo tanto, la insistencia no era procedente⁵³⁵. Un grupo de senadores recurrió al TC para impugnar la decisión de la mesa al declarar la inadmisibilidad.

El TC dictó sentencia sosteniendo que el Presidente podía hacer uso de la insistencia tratándose de proyectos de reformas constitucionales de su autoría pero que, en tal caso, debía respetarse el quórum que correspondía para la aprobación de la norma sustantiva. Fundó su argumentación en un criterio de interpretación que denomina “unidad de la Constitución” en virtud del cual “la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella”⁵³⁶. Sobre esa base, y para encontrar una interpretación que evite dejar sin aplicación alguna de las disposiciones constitucionales el TC concluye que “el artículo 68 de la Constitución se aplica a las reformas constitucionales; pero que, interpretando tal norma acorde con lo prescrito en el artículo 127, inciso segundo, de la misma, el quórum que rige para ese precepto el artículo 68, en el caso sublite, es el de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, tanto en la Cámara revisora como en la de origen, para la respectiva aprobación del proyecto de reforma constitucional. De esta manera, la aparente contradicción se desvanece y la Constitución Política de la República cobra aplicación armónica en toda su majestad”⁵³⁷.

⁵³⁴ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de reforma constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral. Boletín 4061-07.

⁵³⁵ Todo esto se daba, además, en el marco de la elección presidencial del 2005, cuestión que hacía del tema un asunto de cierta importancia para la opinión pública.

⁵³⁶ STC 33/1985.

⁵³⁷ STC 464/2006, c. 9. Una tesis contraria al TC en lo que respecta al quórum de votación sostiene NOGUEIRA (2006).

CAPÍTULO VI

MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN⁵³⁸

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son aquellas que solo pueden iniciar el trámite legislativo cuando el Presidente de la República lo determina sin que los parlamentarios estén autorizados a introducir válidamente mociones o proponer modificaciones a proyectos de ley por la vía de indicaciones en estas materias. El tema genera constantes discusiones en el Congreso Nacional y la interpretación del alcance de la norma es motivo de permanente interpretación.

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República tienen un ámbito de aplicación exclusivamente legislativo, esto es, circunscrito a la tramitación de los proyectos de ley. No implica, por lo tanto, una limitación parlamentaria en las demás atribuciones de ambas cámaras como son, entre otras, fiscalizar o proponer acuerdos. De este modo, no hay limitación alguna para que una comisión investigadora o un acuerdo de alguna de las salas aborden estas materias.

Junto a lo anterior, cabe señalar que, no obstante la Constitución en diversas disposiciones se refiere a que la iniciativa exclusiva alcanza a los “proyectos de ley”, esta también se extiende a las modificaciones que podrían efectuarse a mensajes y mociones por la vía de las indicaciones.

⁵³⁸ Este capítulo es una versión más desarrollada de dos textos que he escrito. SOTO VELASCO (2005) y SOTO VELASCO (2009 A).

Finalmente, debe señalarse que para legislar sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República se requiere cumplir una solemnidad. Ésta consiste en que el proyecto de ley o la indicación respectiva que verse sobre esa materia, debe estar contenida en un texto suscrito por el Presidente de la República. No cabe, según ha dicho el Tribunal Constitucional, la delegación del Presidente de la República a los ministros de Estado para suscribir indicaciones o mensajes⁵³⁹.

Tampoco es admisible, según ya hemos dicho, la figura del patrocinio de mociones o indicaciones declaradas inadmisibles⁵⁴⁰.

2. MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En nuestro continente la iniciativa legislativa es variada. En Estados Unidos por ejemplo, los senadores y representantes están autorizados a presentar todo tipo de iniciativas e indicaciones en los más variados aspectos. Incluso en la elaboración de la Ley de Presupuesto la iniciativa de los congresistas es amplia. Como contrapartida, la iniciativa presidencial es muy reducida, al punto que no puede enviar proyectos de ley al Congreso ni presentar indicaciones⁵⁴¹. En el otro extremo, se ha observado que la iniciativa exclusiva de los presidentes en Latinoamérica es mayor en Brasil, Chile y Colombia, seguidos por Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay⁵⁴².

⁵³⁹ Se mencionó más atrás que el TC se pronunció sobre una moción que autorizaba a los ministros de Estado a suscribir por orden del Presidente de la República las indicaciones a los proyectos de ley. En esa oportunidad sostuvo que no existe en nuestra Constitución precepto alguno que autorice dicha delegación. Agregó que “cuando el constituyente ha querido que los ministros de Estado intervengan en el ejercicio de la función legislativa en representación del Presidente de la República lo ha señalado expresamente como ocurre en el caso del artículo 37 de la Carta Fundamental (asistencia a sesiones de los ministros), situación que no se da respecto de la facultad en análisis”. STC 122/1991, c. 6 y 8.

⁵⁴⁰ Boletín S 127-10. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la Sala, acerca de la admisibilidad del proyecto de ley, iniciado en moción de las HH. Senadoras señoritas Feliú y Soto, sobre transparencia del gasto público.

⁵⁴¹ DAVIDSON y OLESZEK (2004). 229 y ss.

⁵⁴² ALCÁNTARA et. al (2005). 57. Ver también SZMULEWICZ (2014). 10-14.

En Chile es el inciso tercero y siguientes del artículo 65 la disposición central en esta materia, además de otras normas contenidas en diferentes artículos de la Constitución. En virtud de ellas son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República las siguientes materias que se enumeran a continuación. Cabe señalar que los ejemplos que se anotan están tomados de las decisiones de la mesa del Senado que, además de tener un criterio más consistente que el de la Cámara de Diputados, hace pública la declaración de inadmisibilidad.

i. Los proyectos de ley que tengan relación con la *alteración de la división política o administrativa* del país (Art. 65, inciso tercero).

Este numeral, introducido en nuestra Constitución en 1943, tiene por objeto, como recuerda Silva Bascuñán, evitar una extendida práctica entonces: “los parlamentarios propiciaban cambios en el trazado de las circunscripciones territoriales con miras a satisfacer promesas electorales o a adaptar sus deslindes a la mejor disposición del mapa electoral”⁵⁴³.

ii. Las materias que se vinculen con la *administración financiera o presupuestaria* del Estado (Art. 65, inciso tercero).

El concepto de administración financiera tiene una definición legal que podría acotar la amplitud que se le suele conceder. El decreto ley N° 1.263, sobre Administración Financiera del Estado, dispone en su artículo primero que “el sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”.

Entre las mociones que se han declarado inadmisibles sobre la base de este numeral se encuentra aquella que crea el fondo de transporte aéreo para los habitantes de la Región de Magallanes (28.11.2012)⁵⁴⁴ o aquella

⁵⁴³ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 203.

⁵⁴⁴ Esta fecha y las que siguen, corresponden a la sesión del Senado en que se dio cuenta de la declaración de inadmisibilidad a la que se hace referencia.

que modifica el régimen de prestaciones de salud para la incorporación de las atenciones odontológicas a la modalidad de libre elección del Fondo Nacional de Salud y al Sistema de Isapres (04.07.2012).

iii. Las modificaciones de la *Ley de Presupuestos* (Art. 65, inciso tercero). Esta disposición modifica la incorporada en la Constitución del 25 que reservaba al Presidente de la República únicamente los suplementos de partidas o ítems de dicha ley. Fue incorporada en el Consejo de Estado a propuesta del ex Presidente Jorge Alessandri, quien sostuvo “la conveniencia de evitar que los parlamentarios puedan patrocinar o impulsar enmiendas tanto de dicha ley anual (de Presupuestos) como de la Ley Orgánica de Presupuestos”⁵⁴⁵.

iv. También tiene la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar *tributos* de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión (Art. 65, inciso cuarto, N° 1). En lo sustancial, las materias contenidas en este numeral fueron incorporadas en la Reforma de 1970⁵⁴⁶. La Constitución de 1980 solo añadió que la determinación de la forma, proporción o progresión del impuesto también es una materia de iniciativa exclusiva.

Entre las mociones que se han declarado inadmisibles, en conformidad a este numeral, se encuentra aquella que proponía la exención del impuesto a las ventas y servicios para los textos escolares y libros destinados a la lectura (19.11.2013), o aquella que regulaba la implementación de un plan de compensaciones sociales y económicas por la instalación y operación de centrales de generación termoeléctricas, estableciendo ciertas reglas tributarias en relación a los montos necesarios para implementar el plan de compensaciones que se venía creando (06.03.13).

v. Crear nuevos *servicios públicos* o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y deter-

minar sus funciones o atribuciones (Art. 65, inciso cuarto, N° 2). Siguiendo a Silva Bascuñán, son instituciones fiscales las que “actúan al amparo de la personalidad jurídica del Fisco y son financiadas por las arcas públicas”⁵⁴⁷. Son semifiscales las que “tienen su respectiva personalidad jurídica y disponen de un patrimonio en el cual no todo el financiamiento pertenece al Estado”⁵⁴⁸. Finalmente, son autónomas las que “son independientes de la Administración central y están funcionalmente descentralizadas”⁵⁴⁹.

Entre las mociones que se han declarado inadmisibles en conformidad a este numeral se encuentra aquella que proponía establecer la obligación de rendir cuenta anual del cumplimiento de los compromisos programáticos que se contemplarían en el voto programático que la misma moción creaba para las elecciones de Presidente, senadores, diputados y alcaldes (13.03.2013) o aquella que incorporaba a la Universidad de Chile al régimen de excepción que rige los convenios entre órganos públicos en el marco de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestaciones de Servicios (23.01.2013).

vi. Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que *puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado*, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos (Art. 65, inciso cuarto, N° 3). Su origen puede encontrarse en la propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente Jorge Alessandri⁵⁵⁰.

Entre las mociones que se han declarado inadmisibles en conformidad a este numeral se encuentra aquella que condona el cobro de intereses respecto de obligaciones comerciales contraídas con proveedores públicos o privados a los damnificados en caso de declararse estado de catástrofe (06.04.2010).

⁵⁴⁵ ARANCIBIA *et al* (2008). 570.

⁵⁴⁶ La Reforma de 1970 estableció que correspondía exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para “suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales”.

⁵⁴⁷ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 205.

⁵⁴⁸ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 206.

⁵⁴⁹ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 206.

⁵⁵⁰ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 223.

vii. Fijar, modificar, conceder o aumentar *remuneraciones*, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado⁵⁵¹, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y *demás beneficios económicos* o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes (art. 65, inciso cuarto, N° 4).

Entre las mociones que se han declarado inadmisibles en conformidad a este numeral se encuentra aquella que proponía modificar la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, con el fin de contemplar un beneficio laboral –consistente en mantener la propiedad del empleo– a favor de los miembros de organizaciones del voluntariado (4.06.2013) o aquella que proponía modificar el Código del Trabajo estableciendo una asignación de locomoción colectiva para el caso de cambio de ubicación en la prestación de servicios (15.05.2013).

La razón de incluir dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República cualquier aumento de un “beneficio económico” a los trabajadores del sector privado, explica Silva Bascuñán, está dada por la “repercusión que puede tener, no tanto en cuanto a los mismos intereses privados de los sectores comprometidos, sino en el proceso económico colectivo general, en la tarea productiva nacional”⁵⁵².

viii. Establecer las modalidades y procedimientos de la *negociación colectiva* y determinar los casos en que no se podrá negociar (art. 65, inciso cuarto, N° 5). Esta es una de las materias incorporadas por la Constitución de 1980. Al respecto cabe señalar que ni la Comisión de Estudios ni el Consejo de Estado debatieron esta materia, por lo que su incorporación se produjo en el debate efectuado en la Junta de Gobierno. Su propósito, en palabras de Silva Bascuñán, es “entregar al Jefe de Estado el manejo de un

⁵⁵¹ Un análisis del debate que dio origen a esta norma en la Reforma Constitucional de 1970 y sus límites sustantivos en FERMANDOIS Y GARCÍA (2010). 362-365.

⁵⁵² SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 212.

factor que puede influir de modo importante en la marcha de la economía nacional”⁵⁵³.

Entre las mociones declaradas inadmisibles en razón de este artículo encontramos aquella que regulaba el reemplazo de los trabajadores en caso de huelga (10.09.2008) o la que eliminaba la posibilidad de contratar trabajadores reemplazantes durante la huelga (06.05.2008).

ix. Establecer o modificar las normas sobre *seguridad social* o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado (Art. 65, inciso cuarto, N° 6). Este numeral es similar al que incorporó la reforma de 1970 que establecía que correspondía exclusivamente al Presidente la iniciativa “para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social”. Ya en ese entonces, como da cuenta la historia de la ley, el ámbito buscaba extenderse “a todos los aspectos que, de una u otra manera, dicen relación con los regímenes previsionales o de seguridad social de los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado”⁵⁵⁴. La norma incorporada en 1980 avanza en igual sentido al incluir dentro de la iniciativa presidencial aquellas disposiciones que también “incidan” en la seguridad social.

Entre las mociones que han sido declaradas inadmisibles en conformidad a este numeral se encuentra aquella que modificaba la Ley N° 16.744 sobre Accidentes del Trabajo a fin de eliminar la diferenciación entre empleados

⁵⁵³ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 213.

⁵⁵⁴ El Informe de la Comisión de Constitución del Senado señala que “la Comisión aprobó la parte de la disposición relativa al exclusivo derecho de iniciativa del Presidente en materia de previsión social. En el texto de la Honorable Cámara, esta materia estaba considerada en dos frases distintas referidas, al parecer, la primera sólo al sector público y la segunda, al sector privado. Ambas frases fueron refundidas y su redacción simplificada, estableciéndose simplemente que esta iniciativa exclusiva es la relativa a establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social. En estos términos, se estiman comprendidas las expresiones relativas a las pensiones de jubilación, de retiro y de montepío a que circunstancialmente se refiere el proyecto de la Honorable Cámara. Evidentemente, la mayor generalidad y la ubicación que dentro del contexto tiene esta frase no deja lugar a dudas que se extiende a todos los aspectos que, de una u otra manera, dicen relación con los regímenes previsionales o de seguridad social de los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado”. Ver Historia de la Ley N° 17.284, p. 295.

y obreros (16.11.2011) o aquella que regulaba el pago de la pensión alimenticia con fondos traspasados desde la cuenta de capitalización individual del alimentante (30.08.2011).

x. También son de iniciativa exclusiva los proyectos que fijen las normas sobre enajenación de *bienes del Estado* o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión (art. 63, Nº 10 en relación con el art. 65, inciso tercero). En lo que a enajenación de bienes del Estado respecta, ya la reforma de 1970 había modificado el texto constitucional sustituyendo la autorización legal particular por un mandato general⁵⁵⁵. Ello con el objeto de dar mayor flexibilidad y evitar que el Congreso entre “en detalles minuciosos propios del estudio y responsabilidad del poder administrador”⁵⁵⁶. La Constitución de 1980 mantuvo intacta la redacción de la norma, pero la incluyó dentro de aquellas que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

xi. Las que fijen las *fuerzas de aire, mar y tierra* que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él (artículo 63, Nº 13, en relación con el art. 65, inciso tercero). Ambas materias están incorporadas entre las reservadas a la ley ya en la Constitución de 1833. La Reforma de 1970 introdujo algunas reformas⁵⁵⁷ que la Constitución de 1980 mantuvo en lo

⁵⁵⁵ La Constitución, hasta antes de la reforma del 70, disponía como materia de ley “Autorizar la enajenación de bienes del Estado o de las Municipalidades, o su arrendamiento o concesión por más de veinte años” (44.3). Con la Reforma de 1970 el texto queda como sigue: “Fijar normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las Municipalidades, y sobre su arrendamiento o concesión”. Tal es el texto vigente.

⁵⁵⁶ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 215. La norma, como dice Silva Bascuñán, surgió “en época en que, según la historia del mundo, el mayor valor económico recaía en los inmuebles, éstos han perdido su primacía en casi todos los patrimonios”.

⁵⁵⁷ La Reforma de 1970 incorporó entre las materias de ley ya no solo las que fijen las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra, sino que también las que fijen las fuerzas de aire. Asimismo, reemplazó la autorización legislativa particular que exigía la Constitución para la entrada y salida de tropas extranjeras, por una general. En efecto, el artículo 44 numeral 10 reformado en 1970 dispuso como materia de ley “fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera de él”.

sustancial⁵⁵⁸. El único cambio fue incluir estas materias entre aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

xii. Las que determinen los límites y requisitos que tendrán las *municipalidades* para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita (artículo 121).

Esta norma es fruto de la Reforma Constitucional de 1997 sobre Administración Comunal⁵⁵⁹ que, en lo pertinente, estableció un sistema más flexible para la administración de los municipios. En efecto, antes de esta reforma, y como en el resto de la Administración, la creación y supresión de empleos y la determinación de remuneraciones del personal de las municipalidades era una materia de ley. Por eso, en el mensaje presidencial que dio origen a la iniciativa, el Presidente Frei Ruiz-Tagle argumentaba que era necesario “dotar a las municipalidades de la necesaria flexibilidad orgánica y funcional para que puedan optimizar el empleo de los recursos de variada índole de que disponen y atender así en mejor forma los requerimientos de trabajo que ellas enfrentan”⁵⁶⁰.

La disposición vigente se configuró en el curso del debate en el Senado. En primer término, se eliminó de entre aquellas materias de iniciativa exclusiva del Presidente la creación de nuevos servicios público o empleos rentados municipales⁵⁶¹. Junto a ello se modificó el artículo 110 –hoy 121– estableciendo que “las municipalidades, para el cumplimiento de sus

⁵⁵⁸ En lo formal, la Constitución de 1980 mantuvo la misma redacción aprobada en la Reforma de 1970. Solo fundió ambas materias de ley en un solo número.

⁵⁵⁹ Historia de la Ley Nº 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal. En esa reforma se incorporó el artículo 110, hoy 121, que dice: “Artículo 110.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. / Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades”.

⁵⁶⁰ Historia de la Ley Nº 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal, p. 5.

⁵⁶¹ La norma original de la Constitución de 1980 señalaba como materia de iniciativa exclusiva “crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales,

funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita". El inciso segundo establece que "estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades".

De este modo, como explicó el Senador Hamilton, la flexibilidad para la administración orgánica y de personal se encuentra dentro de un marco establecido por normas orgánico-constitucionales de iniciativa exclusiva del Presidente respetando así "el principio consagrado en la Constitución de radicar el manejo financiero del Estado dentro de la competencia del Ejecutivo y no extenderlo a la de los parlamentarios"⁵⁶². Por último, cabe señalar que la ley orgánica llamada a regular, entre otras cosas, los límites y requisitos para el ejercicio de la flexibilidad que le entrega la Constitución a los municipios no ha sido dictada aún, por lo que la norma no ha entrado en vigencia⁵⁶³.

Los numerales que suelen servir de base a declaraciones de inadmisibilidad de mociones son el inciso tercero –en la parte que reserva "la administración financiera y presupuestaria del Estado" a la iniciativa exclusiva

autónomos, de empresas del Estado o municipales; suprimirlos o determinar sus funciones o atribuciones". (Art. 62, i. 4, numeral 2).

⁵⁶² Segundo Informe de Comisiones Unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre Administración Comunal. Senado. Boletín 1608-06, p. 131. El Diputado Cornejo resumió acertadamente el contenido de la modificación: "Esta disposición saca del campo de las materias que son propias de ley, la creación o supresión de cargos municipales, lo que en la actualidad es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Con ello se persigue simplificar el procedimiento a fin de no tener que recurrir siempre a una iniciativa presidencial para cualquier modificación de la planta de algún municipio. Si bien es cierto que con esta proposición el Jefe del Estado pierde la iniciativa para crear o suprimir cargos municipales, los límites de tal facultad quedarán fijados en la ley orgánica constitucional respectiva, una vez que se apruebe esta reforma constitucional". Historia de la Ley N° 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal, p. 360.

⁵⁶³ El artículo décimo transitorio establece que "las atribuciones otorgadas a las municipalidades en el artículo 121, relativas a la modificación de la estructura orgánica, de personal y de remuneraciones, serán aplicables cuando se regulen en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias".

del Presidente– y los numerales 1, 2 y 4 del inciso cuarto, esto es, materias tributarias, asuntos vinculados con funciones y atribuciones de servicios públicos y remuneraciones y beneficios a los funcionarios del sector público.

Cuadro N° 1

Moción que renueva la vigencia de la ley N° 19.648, de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata en los establecimientos públicos subvencionados. Boletín 8784-04

El año 2013, un grupo de diputados presentó una moción cuya admisibilidad fue objeto de discusión en ambas cámaras.

La iniciativa modifica la ley N° 19.648, de 1999, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años, en el sector municipal. La referida ley, que tuvo origen en una Moción de Diputados, concedió, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, a la fecha de esta ley (año 1999) se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hubieren desempeñado como tales en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal. En su momento, en la tramitación de esa ley también se debatió si correspondía a una materia de iniciativa exclusiva. Así lo consideraba el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle que incluso envió un veto arguyendo la inadmisibilidad para impedir la promulgación de la moción. Este voto fue finalmente rechazado por el Congreso Nacional con el quórum suficiente para imponer su criterio.

El proyecto en actual tramitación sustituye, la expresión "a la fecha de esta ley" por "al 30 de abril de 2013". Como consecuencia de lo anterior, y si se aprueba esta iniciativa, los docentes que al 30 de abril del 2013 tengan la calidad de profesores contratados por un municipio o corporación municipal y reúnan los otros requisitos que señala la ley N° 19.648, podrán acceder a la calidad de profesores titulares de la dotación de las entidades municipales en las que actualmente se desempeñan.

La moción fue declarada inadmisible por la mesa de la Cámara de Diputados pero, puesta en votación esa decisión y con la galería llena de profesores que promovían la moción, la inadmisibilidad fue rechazada.

Más tarde, en el segundo trámite, el Senado envió la moción a la Comisión de Constitución para informar sobre la admisibilidad. Tras diversas sesiones donde participaron los interesados y profesores de derecho constitucional, la Comisión, por tres votos a favor (Senadores Espina; Larraín, don Hernán y Larraín, don Carlos) y dos en contra (Senadores Alvear y Patricio Walker) informó que la iniciativa es inadmisible pues, mientras no se apruebe la ley que, de acuerdo al inciso segundo del artículo 121 de la Constitución Política de la República, regulará las atribuciones de los municipios para crear empleos municipales y fijar sus remuneraciones, corresponde al Presidente de la

República la iniciativa exclusiva para proponer proyectos de ley que impliquen la creación de cargos públicos o la concesión de beneficios a dicho personal. Arguyó también que la moción crea nuevos empleos rentados en las plantas de personal docente municipal y suprime otros en la contrata, que concede beneficios al personal municipal en servicio y que modifica la distribución de atribuciones municipales. Todo ello contrario a diversos numerales del artículo 65.

El voto de minoría, por su parte, sostiene que no es aplicable la norma contenida en el número 2º del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, porque el proyecto no crea nuevos empleos rentados, sino que simplemente cambia la condición jurídica de los profesores que prestan servicios para departamentos o corporaciones municipales. Además sostuvieron que según el artículo 118 de la Constitución, las municipalidades son corporaciones autónomas de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y, en consecuencia, no se les aplica lo determinado por el inciso tercero del artículo 65, pues los recursos del presupuesto municipal no forman parte de la Ley de Presupuestos.

Finalmente, la sala del Senado discrepó de la decisión de la Comisión de Constitución y declaró la admisibilidad de la moción. El debate en ambas cámaras, estuvo fuertemente marcado por la presión de los profesores en las graderías. De hecho, los discursos combinan el análisis constitucional con el debate educacional y la situación del profesorado.

Fuente. Documentos de la tramitación del Boletín 8784-04 e Historia de la Ley N° 19.648.

3. ORÍGENES

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República nos acompañan en nuestro ordenamiento, al menos, desde la Carta Fundamental de 1833. En ese cuerpo la declaración de guerra constituía un tema de resorte exclusivo del Ejecutivo que, si bien no requería ley, debía contar con la aprobación del Congreso.

La Constitución de 1925 incluyó nuevas materias al disponer que “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos solo podrán proponerse por el Presidente de la República”⁵⁶⁴. Además, otra norma estableció que la iniciativa para el aumento de los gastos variables o para alterar el cálculo de entradas correspondía exclusivamente al Presidente de la República⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ Artículo 45, Constitución de 1925.

⁵⁶⁵ Artículo 44, N° 4, Constitución de 1925.

La primera reforma a la Constitución de 1925 fue aprobada bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos en 1943 e incluyó, entre otras cosas, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. La norma aprobada, similar en algunos aspectos a la vigente, incorpora dentro de las materias que corresponden exclusivamente al Presidente de la República las iniciativas que: 1) Alteren la división política o administrativa del país; 2) Las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados; y 3) Las que aumenten sueldos o gratificaciones al personal de la Administración del Estado, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. Se establece además que el Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan⁵⁶⁶.

La justificación de esta primera reforma la expone con crudeza y realismo el entonces Ministro de Justicia Óscar Gallardo. Argumentando en contra de una iniciativa parlamentaria amplia, sostiene que ella “satura a los partidos políticos de oportunistas, los convierte en meras agencias de empleo, les quita todo vigor y desinterés público, aleja de ellos a sectores calificados de la ciudadanía, abre ancho margen a las desviaciones doctrinales (...) Hace gravitar contra los congresales presiones indebidas (...) los obliga a coadyuvar a que se obtenga el acceso a situaciones económicas desmesuradas que sólo deben conseguirse en la lucha libre de la producción y el trabajo”⁵⁶⁷.

En los años siguientes la discusión respecto al alcance de la norma continuó. Los parlamentarios descubrieron brechas que les permitieron seguir disponiendo en algún grado de recursos públicos. Tal es el caso de la facultad para fijar los salarios mínimos privados que inevitablemente presionaba el nivel de los salarios públicos propios de la iniciativa exclusiva⁵⁶⁸. También se discutió intensamente si los parlamentarios habían o no perdido la iniciativa en las leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. Esta era una importante facultad de los congresistas que les

⁵⁶⁶ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 107.

⁵⁶⁷ Sesión de la Cámara de Diputados de 6 de julio de 1943. Citado por BRONFMAN *et al.* (2013). 185.

⁵⁶⁸ BRONFMAN *et al.* (2013). 186.

permitía –usando la jerga del análisis económico del derecho– comprar a una parte del electorado con la venta de estos beneficios. Fueron diversos los informes que se emitieron sobre la materia, como da cuenta Andrade, concluyendo en gran parte de ellos que los parlamentarios mantenían la iniciativa para presentar proyectos de ley sobre pensiones y jubilaciones de empleados públicos⁵⁶⁹.

Con el paso de las décadas, a juicio de muchos, la norma se tornó insuficiente. Por eso, tras una serie de fallidos intentos de reforma constitucional, la de 1970 amplió el campo de la iniciativa presidencial legislativa quedando incluidas dentro de éstas las siguientes materias:

(i) Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago, y establecer exenciones tributarias totales o parciales.

(ii) Fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.

(iii) Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social.

(iv) Conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia⁵⁷⁰.

La Constitución de 1980 volvió a extender las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. La Comisión de Estudios propuso algunas nuevas y el Consejo de Estado las amplió y precisó dando origen a las materias que hoy se encuentran en el inciso tercero y cuarto del artículo 65 de la Carta

⁵⁶⁹ ANDRADE (1963). 419. Parte de la discusión en el Senado respecto a la amplitud de la iniciativa parlamentaria puede verse en ACUÑA (1971) 624-633 y, para la Cámara de Diputados, en CÁMARA DE DIPUTADOS (1970) 244-252.

⁵⁷⁰ Reformas a la Constitución de 1925. Documento elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Fundamental⁵⁷¹. Cabe destacar que este artículo ha recibido modificaciones en algunos numerales que no alteran sustancialmente el texto original⁵⁷².

En términos generales, la modificación constitucional introduce los siguientes cambios al texto de la Constitución anterior:

i) Precisa que la determinación de la forma, proporcionalidad o progresión de los tributos es materia de iniciativa del Ejecutivo.

ii) Se refiere genéricamente que son de su iniciativa las materias que digan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”.

iii) Agrega que la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios o empleos públicos es también iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

iv) Incorpora dentro del campo de iniciativa presidencial exclusiva el contratar empréstitos o celebrar cualquier operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.

v) Señala que las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y la determinación de los casos en que no se puede negociar son materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

vi) Agrega entre las materias de iniciativa exclusiva del Presidente las contenidas en el artículo 63, numeral 10 y 13 ya mencionadas.

Diversos autores sostienen que la Constitución de 1980 no significó un cambio sustancial en las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Bronfman *et al* sostienen que “la norma de 1980 no agrega

⁵⁷¹ Para la discusión en el Consejo de Estado ver ARANCIBIA *et al* (2008). Los debates en la materia en la Comisión de Estudios se llevaron a cabo principalmente en la sesión 26, 344, 249, 394 y 414 según consigna VERDUGO *et al* (1990). 337.

⁵⁷² Las modificaciones las introdujeron las leyes N° 19.097 (12/11/91) y la N° 19.526 (17/11/97) que eliminaron, respectivamente, las referencias a los municipios en los numerales 3 y 2 del artículo 65. Sobre todo esta última modificación ha llevado a algunos a sostener que el Presidente ya no tiene iniciativa exclusiva para crear empleos municipales. Ver Instituto Libertad (2006).

gran cosa a los listados anteriores”⁵⁷³. Fermandois y García, por su parte, argumentan que “la Constitución de 1980 mantiene en términos gruesos la órbita de materias que quedaron de iniciativa exclusiva del Presidente en la Constitución de 1925 luego de la reforma de 1970”⁵⁷⁴.

Con todo, el análisis efectuado permite apreciar que la Carta Fundamental de 1980 precisa el catálogo y lo amplía en algunos aspectos sin efectuar, con ello, un cambio sustancial. Más bien sigue la tendencia de las últimas siete décadas que, como se puede apreciar, ha tendido al aumento de las competencias presidenciales en perjuicio de las parlamentarias.

4. ¿POR QUÉ LA INICIATIVA EXCLUSIVA?

Analizar si es o no adecuada la existencia de limitaciones a la iniciativa del Presidente de la República puede abordarse desde distintas perspectivas. En esta ocasión solo destacaremos tres visiones.

4.1. Desde el análisis económico del derecho público

En términos generales, la teoría de la elección pública utiliza modelos económicos para explicar los comportamientos de los actores políticos. De este modo, enseña que los legisladores y los votantes actúan racionalmente y que, por ello, ambos buscan maximizar sus utilidades. Dado que uno de los principales intereses de las autoridades de elección popular es la reelección, los congresistas procurarían comprar votos entregando para ello variados beneficios a sus electores en forma de regulaciones, pensiones, empleos, etc. A su vez, los grupos de interés y, en menor grado el público general, demandan leyes. En otras palabras, el electorado beneficia a los legisladores los que, por su parte, pueden responder de diversos modos: “negarse a aprobar una ley, evitando una decisión clara a través de la delegación a las agencias del Poder Ejecutivo, o explícitamente a través de la entrega de beneficios tangibles”⁵⁷⁵.

Es esta mirada de la actividad política una de las justificaciones a la limitación que nuestro orden institucional impone a la compra de votos. De este modo, los políticos no podrían ofrecer, a cambio votos, regulaciones o beneficios que se encuentren dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Esta forma de abordar el problema es antigua en nuestro país aun cuando no se le suele vincular expresamente a la teoría de la elección pública. Por ejemplo, ya en 1912 Néstor Casanova en su memoria titulada “La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos” decía que “nuestras instituciones de gobierno (...) han entregado todo el mecanismo legal generador de los poderes políticos en manos de audaces politiqueros de oficio, de inmorales agentes de elecciones, que han conseguido disponer en su personal beneficio de todo el poder”⁵⁷⁶. Por esto, entre otras razones, llamaba a limitar la iniciativa parlamentaria en los gastos públicos y en la creación de empleos públicos en la Ley de Presupuestos⁵⁷⁷.

Con el paso de los años justificar la existencia de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en argumentos similares al expuesto se hizo más común. Silva Bascuñán por ejemplo, manifiesta que “el desorden administrativo y económico siguiente a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, fue atribuido, en amplios sectores de la ciudadanía, principalmente a las iniciativas de los congresales, que, según sus críticos, se veían obsesionados por formularlas inspirados en afanes demagógicos de conquista del electorado”⁵⁷⁸. Razones similares utiliza, muchas décadas antes, Elías Navarro en 1945 en su memoria sobre la iniciativa parlamentaria cuando sostiene que “las Cartas Fundamentales que no han establecido tal limitación (...) han dado origen a desastrosos resultados financieros debido a que los parlamentarios, con el fin de congraciarse con un importante sector de la ciudadanía, para recibir su adhesión en las jornadas electorales, proponían y aprobaban con relativa facilidad aumento en sus remuneraciones”⁵⁷⁹.

⁵⁷³ BRONFMAN *et al* (2013). 189.

⁵⁷⁴ FERMANDOIS y GARCÍA (2009). 306.

⁵⁷⁵ ESKRIDGE *et al* (2001). 54.

⁵⁷⁶ CASANOVA (1912). 3. La frase citada es tomada de Casanova, quien, a su vez, la toma de otro texto sin hacer referencia alguna a la fuente.

⁵⁷⁷ CASANOVA (1912). 30-31.

⁵⁷⁸ SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 107.

⁵⁷⁹ NAVARRO (1945). 56.

Otro gran promotor de esta visión fue el Presidente Jorge Alessandri. Era él un convencido de la inconveniencia de entregar a los legisladores el manejo de los asuntos económicos. Así lo dejó ver en sus discursos públicos, en la reforma constitucional que envió mientras era Presidente y al presidir el Consejo de Estado que conoció de la Carta del 80. En una de esas ocasiones, con motivo de la entrega que se le hizo del testamento político del ex Presidente Balmaceda, el entonces Presidente Alessandri manifestó que “los parlamentarios no disponen de la independencia necesaria para abordar (los problemas de carácter económico-social) en forma justiciera y resguardando el interés de la colectividad, porque no pueden desentenderse de las conveniencias de sus electores, que no siempre coinciden con aquél”⁵⁸⁰.

Más recientemente, otro férreo defensor de estas reglas afirmó que la iniciativa exclusiva del Presidente en materia de gasto público, remuneraciones y seguridad social “terminaron por desterrar de Chile las prácticas y tentaciones populistas” pues, continuaba, “los parlamentarios de todo el espectro político, acosados por las legítimas demandas de sus electores y grupos sociales afines, no podrían resistir la tentación de responder positivamente a tal presión si tuvieran atribuciones para hacerlo”⁵⁸¹.

En definitiva, la mirada que se hace desde la teoría de la elección pública justificaría una reducción del ámbito de materias de iniciativa de los parlamentarios con el objeto de reducir en alguna medida los bienes transables existentes en el mercado político. Tal cual está planteada la regulación constitucional, los legisladores no podrían ofrecer a sus electores, ni éstos pedir a aquellos, regulaciones que digan relación con tributos, exenciones, remuneraciones, pensiones y toda una amplia gama de materias reservadas a la iniciativa del Presidente de la República.

4.2. Una mirada desde la institucionalidad económica

Otro de los argumentos que se han dado para proteger la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias es la necesidad de mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica.

⁵⁸⁰ CARRASCO (1987). 67.

⁵⁸¹ BOENINGER (2007). 69.

En efecto, ese fue el objeto central de la primera reforma constitucional en la década del 40 que limitó por primera vez la iniciativa parlamentaria en gastos públicos. Uno de los fundamentos utilizados para promover su aprobación fue el aumento en los gastos que experimentaban los proyectos de ley del Ejecutivo durante su tramitación en el Congreso, así como los costos que importaban la aprobación de leyes de origen parlamentario. En su memoria, Elías Navarro analiza seis proyectos del Ejecutivo que aumentaron en promedio un 34% sus costos totales durante la tramitación legislativa⁵⁸². A su vez el autor también destaca otras leyes, pero esta vez de origen parlamentario que aumentaron los gastos públicos al incrementar pensiones de gracia, jubilaciones y los sueldos del Poder Judicial y del personal del Congreso Nacional y del Registro Electoral⁵⁸³.

Años después, en la reforma de 1970, el Presidente Frei Montalva justificó la ampliación del campo de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo con razones similares. En el mensaje que inició la reforma, el Presidente solicita reafirmar la autoridad del Ejecutivo “en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico”. Agrega luego que, en estas materias, el Ejecutivo “por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso no puede dar”⁵⁸⁴. Asimismo, comentado más tarde sobre esta reforma constitucional, aprobada en 1970, Sergio Molina critica el sistema imperante de iniciativa legislativa por “accentuar el régimen crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar la población”⁵⁸⁵. Concluye más adelante que la restricción a la iniciativa parlamentaria “representa un paso significativo para permitir una planificación económica y social más eficaz”⁵⁸⁶.

⁵⁸² Se analizaron las siguientes leyes de aumentos de sueldos: ley N° 6.651, Carabineros; N° 6.772 FF.AA.; N° 6.773 Educación; N° 6.915 Servicio de Hacienda; N° 6.880 Investigaciones; y Salubridad que aparece sin número.

⁵⁸³ NAVARRO (1945). 56.

⁵⁸⁴ PIEDRABUENA (1970). 155.

⁵⁸⁵ FREI *et al* (1970). 82.

⁵⁸⁶ FREI *et al* (1970). 87.

Actualmente los argumentos se dirigen en el mismo sentido tanto desde el campo de la economía como del derecho y las políticas públicas. José Pablo Arellano, por ejemplo, ha sostenido que la disciplina fiscal que ha caracterizado a nuestro país en los últimos años se debe a la institucionalidad vigente, pues ésta permite concentrar el manejo del presupuesto público en una sola autoridad. Uno de los elementos de importancia es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De hecho, no duda en calificarlo como “el principal factor que explica el éxito en materia fiscal que se exhibe en los últimos 18 años”⁵⁸⁷.

Incluso el propio Tribunal Constitucional ha argumentado en esta línea. En efecto, tras enumerar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, señala que el constituyente se las ha otorgado “en forma congruente con la responsabilidad constitucional que le asiste en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado”⁵⁸⁸. De este modo, el TC pone el énfasis en esta línea argumental para justificar las disposiciones constitucionales en la materia.

4.3. Algunas críticas

La pura existencia de materias de iniciativa exclusiva presidencial es un asunto que suele mencionarse entre los aspectos integrantes del Presidencialismo consagrado en la Carta Fundamental de 1980. Cea, por ejemplo, sostiene que el catálogo de materias es “en sí ya considerablemente extenso y denotativo de la vasta potestad exclusiva del Primer Mandatario en tantas y relevantes materias”⁵⁸⁹. Sin embargo, también es cierto que son pocos los que desconocen los beneficios de la norma desde la perspectiva económica fiscal.

De este modo, por ejemplo, Patricio Zapata ha señalado que “hay que pensar seriamente qué fortalecimiento queremos hacer con el Congreso Nacional”. Pero acto seguido agrega que “en cuanto a la iniciativa exclusiva de

gasto seguramente no hay que cambiar nada”⁵⁹⁰. Otros, como Cristóbal Aninat y Patricio Navia, también llaman genéricamente a pensar en un Congreso más activo “que tenga más atribuciones y que se constituya en un espacio donde se discutan leyes y se mejore el contenido de las iniciativas de ley”. No obstante, para alcanzar este objetivo los mencionados autores no se refieren específicamente a la iniciativa parlamentaria sino que más bien, aspecto que compartimos, a fortalecer las competencias técnicas del Poder Legislativo y al manejo de las urgencias⁵⁹¹. En la misma línea se pronuncia Carolina Tohá y Javier Couso aunque, en este caso, ellos sí hacen una crítica general al “excesivo número de materias de su exclusiva iniciativa (del Ejecutivo)”⁵⁹².

Quien ha hecho una propuesta más radical es Franco Devillaine⁵⁹³. Propone el autor eliminar la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias relativas a la negociación colectiva y a la seguridad social⁵⁹⁴. Incluso plantea la derogación de los numerales 2 y 3 del artículo 65, es decir, los que reservan al Presidente la iniciativa de la creación de servicios y empleos públicos y la contratación de empréstitos siempre y cuando “se establezcan organismos técnicos asesores que aporten a los parlamentarios”⁵⁹⁵.

En definitiva, si bien este es un tema que suele ser mencionado entre aquellos que limitan la acción del Congreso, lo cierto es que no hay un consenso claro en cuanto a la necesidad de reformarlo. Si parece haber, en cambio, cierto acuerdo en las bondades de una institucionalidad que tiene de a evitar el desorden fiscal y limita en algún grado la venta de favores políticos a cambio de votos por parte de los legisladores.

5. INICIATIVA EXCLUSIVA Y LA PRÁCTICA LEGISLATIVA

El rol de los parlamentarios en aquellas reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente no es, con todo, escaso. Como reconocen Bronfman *et*

⁵⁸⁷ ARELLANO (2006). 173.

⁵⁸⁸ STC 786/2007, c. 11.

⁵⁸⁹ CEA (2013 A) 432. Ver también CRISTI Y RUIZ-TAGLE (2006) capítulos 4 y 8 y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2000), Tomo II, 285.

⁵⁹⁰ ZAPATA (2007). 151.

⁵⁹¹ ANINAT Y NAVIA (2005) 13-14.

⁵⁹² TOHÁ Y COUSO (2003) 5.

⁵⁹³ DEVILLAINE (2003) 65.

⁵⁹⁴ Art. 65 N° 5 y 6 CP.

⁵⁹⁵ DEVILLAINE (2003). 86.

al, “esta severa limitación formal se atenúa dentro de los complejos hilos que mueven el funcionamiento de las instituciones políticas y sus mayorías y minorías, las que de una u otra manera encuentran el camino para hacer primar su voluntad total o parcialmente”⁵⁹⁶.

Una primera forma de acción parlamentaria es a través del rechazo y, en ciertos casos, la disminución del gasto en cuestión. El inciso final del artículo 65 dispone que “el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”. En otras palabras, la consagración de materias de iniciativa exclusiva reserva al Jefe de Estado la autoridad para proponerlas pero no implica, como es evidente, que éstas deban ser aprobadas. Comúnmente, como advierte Cea, las fuerzas políticas pueden coincidir en rechazar el proyecto de ley iniciado por el Presidente. Cuando esto ocurre, “se invierte la relación de poder, dejando al Presidente de la República y sus Ministros en la ineludible posición de negociar para llegar a los acuerdos que permitan aprobar los proyectos que interesan al Gobierno”⁵⁹⁷.

Una segunda forma de acción es por la vía de la interpretación constitucional que hacen las mayorías en el Congreso de las disposiciones que regulan esta materia (Ver Cuadro N° 1). Y es que la aplicación de las normas que determinan la iniciativa exclusiva no es un tema específico en la discusión legislativa. Día a día los parlamentarios intentan modificar proyectos de ley o presentar mociones en estas materias. Es común que en los informes de las comisiones legislativas y en los debates en la sala de ambas cámaras se desarrolle discusiones sobre el alcance de la iniciativa presidencial. De hecho, gran parte de los proyectos de ley son objeto de indicaciones que deben ser declaradas inadmisibles por tratar materias que no corresponden a la iniciativa parlamentaria.

En el ejercicio de esta atribución tanto la sala como las secretarías siguen diversos criterios para calificar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Con todo, no hay precedentes del todo claro

que puedan seguirse y analizarse para estudiar cómo ha sido interpretada la norma constitucional. En ocasiones da la impresión que la norma se interpreta de modo excesivamente amplio y en otras muy restringido. A veces, el asunto es sometido a votación y en ésta la interpretación razonable no siempre es la que prima. Con todo, ha habido algunas discusiones en la materia que presentan elementos de interés y que, en cierta medida, van sentando una doctrina. Analizaremos a continuación algunos casos.

5.1. Requerimientos de información en la Ley de Presupuesto

En general se considera que los parlamentarios tienen iniciativa para solicitar, a través de indicaciones a las glosas presupuestarias, que determinada información sea enviada al Congreso Nacional en el curso del año presupuestario. A pesar que muchos de estos requerimientos de información pueden implicar indirectamente gastos, la práctica legislativa los ha admitido y el Tribunal Constitucional los ha validado expresamente⁵⁹⁸.

5.2. Rendición de cuentas de los gastos reservados

El año 2002 la sala del Senado solicitó a la Comisión de Constitución su opinión respecto a la admisibilidad de las indicaciones que los parlamentarios solían presentar en la Ley de Presupuestos respecto de la rendición de cuentas de los gastos reservados. Las indicaciones intentaban que dicha rendición ante la Contraloría dejara de ser global y reservada –como lo era y sigue siendo– y pasara a ser reservada pero detallada. Sostenidamente estas indicaciones fueron declaradas inadmisibles.

La argumentación del Ejecutivo para sostener la inadmisibilidad la esgrimió el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, Mario Fernández. Señaló que “el concepto de administración financiera abarca mucho más que el sistema presupuestario, quedando comprendidas en él tanto las normas sobre administración como las de contabilidad y control”⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ STC 1867/2010.

⁵⁹⁹ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la consulta de la Comisión de Hacienda acerca de la iniciativa parlamentaria para presentar indicaciones en materia de gastos reservados contemplados en las glosas del proyecto de Ley

⁵⁹⁶ BRONFMAN *et al* (2013). 191.

⁵⁹⁷ CEA (2013 A). 433.

Luego concluye, “las disposiciones que establecen gastos reservados son propias de la administración financiera del Estado no sólo en cuanto autorizan un gasto e inciden en el presupuesto fiscal, sino también en cuanto regulan la forma de rendir cuenta de estos fondos”⁶⁰⁰. En la misma línea se pronunciaron otros senadores, como el entonces Senador Aburto que fue categórico al señalar que el establecimiento de los gastos reservados supone tres etapas. La primera, la inclusión en la Ley de Presupuestos. Luego vendría la etapa de inversión y finalmente la rendición de cuentas ante la Contraloría. “Evidentemente, asegura, estas partes forman parte de un solo todo, de manera que no se concibe una de ellas sin las otras. Siendo ellas un todo, concluye, corresponden en su integridad a la órbita del Presidente de la República”⁶⁰¹.

Por su parte, el Senador Chadwick, quien fue uno de los que se opuso a esta interpretación, manifestó que “es indiscutible que las glosas sobre gastos reservados y sus mecanismos de rendición de cuentas inciden en el ámbito de control y no en el campo de la administración financiera o presupuestaria del Estado”. Ello dado que la Carta Fundamental separó las dos grandes áreas involucradas en el tema en estudio, confiando al Presidente la administración, y al Contralor, el control⁶⁰².

Finalmente, la Comisión de Constitución declaró por 3 votos contra 2 que las indicaciones parlamentarias sobre rendición de cuentas de gastos reservados eran de iniciativa exclusiva del Presidente de la República⁶⁰³.

5.3. Administración financiera y condicionamiento del gasto

Un aspecto interesante en esta materia es dilucidar si los parlamentarios tienen iniciativa para presentar indicaciones que condicione un gasto pú-

de Presupuestos del Sector Público, con el fin de cambiar el modo de rendir cuenta de éstos. 2002. Oficio N° H 48-2002, p. 24.

⁶⁰⁰ Ídem. 24.

⁶⁰¹ Ídem. 40.

⁶⁰² Ídem. 33.

⁶⁰³ Votaron por la afirmativa los senadores Marcos Aburto, Rafael Moreno y Enrique Silva Cimma. Por la negativa los senadores Andrés Chadwick y Alberto Espina.

blico o la entrega de una subvención. Si bien esto puede involucrar a los legisladores en la administración financiera del Estado, no debe olvidarse que el Congreso está autorizado para reducir o eliminar gastos.

En este sentido, el Senador Sergio Fernández a propósito de la discusión sobre gastos reservados a que se ha hecho referencia, señaló que debe seguirse el aforismo jurídico en virtud del cual “quien puede lo más, puede lo menos”. De este modo, agrega, “si los parlamentarios están constitucionalmente habilitados para rechazar un gasto reservado, debe entenderse que igualmente lo están para aprobarlo con condiciones en cuanto a su rendición de cuentas”⁶⁰⁴.

Sin embargo, un antecedente posterior que implicó el pronunciamiento de la sala de la Cámara de Diputados se manifiesta en sentido contrario (Cuadro N° 2). Con ocasión de la discusión de un proyecto de ley que aumentaba la subvención educacional⁶⁰⁵, un grupo de diputados presentó una indicación con el objeto de condicionar el aumento de dicha subvención en los establecimientos con financiamiento compartido⁶⁰⁶. La condición implicaba que los referidos colegios debían mantener fijo durante tres años el arancel mensual real fijado para el año 2007.

La Mesa de la Cámara de Diputados, en esa ocasión en manos del Vicepresidente Marcelo Díaz, declaró inadmisible la indicación. Posteriormente el entonces Diputado Carlos Montes, uno de los diputados patrocinantes de la indicación, criticó la decisión y el Diputado Julio Dittborn, dio argumentos a favor. Finalmente se decidió en una votación que corroboró el criterio de la mesa. Los argumentos de los tres congresistas que participa-

⁶⁰⁴ Ídem. 44.

⁶⁰⁵ Historia de la Ley N° 20.248, Subvención Escolar Preferencial.

⁶⁰⁶ Cabe recordar que los establecimientos con financiamiento compartido son aquellos que, recibiendo la subvención educacional por niño atendido, cobran un determinado monto mensual a los padres permitiendo así que éstos contribuyan económicamente con la educación de sus hijos. Estos establecimientos deben becar a un porcentaje de sus alumnos y pueden cobrar hasta un máximo mensual pues, si superan ese monto, pierden la subvención. Además, a medida que se aumenta el cobro, disminuye la subvención. Ver Título II de la Ley de Subvenciones. Decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales.

ron en el debate son de sumo interés para comprender el alcance de una interpretación como la seguida por la mesa.

Cuadro N° 2
Condicionamiento del Gasto
Cámara de Diputados. Sesión de 15 de enero de 2008

Marcelo Díaz, Presidente en ejercicio:

“La indicación afecta de dos maneras la administración financiera del Estado. Por un lado, establece una condición para acceder a la subvención y, de esta manera, determina el gasto que efectúa el Estado por esta vía. El propio tenor del artículo 3º, nuevo, incorporado mediante la indicación, da cuenta de este hecho al señalar un requisito que los establecimientos educacionales con financiamiento compartido deberán cumplir “para acceder al incremento de la subvención que establece esta ley”. Establecer un gasto condicionado es afectar la administración financiera del Estado y, por lo tanto, una materia de iniciativa exclusiva de la Presidenta de la República.

Por otro lado, la indicación incide en la administración financiera del Estado, pues afecta uno de los elementos que determina el monto de la subvención de financiamiento compartido, como es el cobro que realizan los establecimientos. (...) Congelar los cobros que efectúan los establecimientos implica afectar el monto de la subvención que otorga el Estado y, por tanto, incide en materias que la Constitución Política reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.

Carlos Montes:

“Es necesario aclarar (...) que en nuestro sistema, no todo lo que tiene que ver con la subvención educacional pertenece a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Sólo lo que incide en la administración financiera del Estado es de su iniciativa exclusiva. (...) El financiamiento compartido es un pacto privado entre el sostenedor y los apoderados. Lo que se paga por ese concepto es tomado en cuenta por las normas que regulan la subvención. Pero aquí no se regula la subvención, no se toca su monto ni su incremento. Eso sí sería de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Lo que se toca es la reajustabilidad que puede tener un pacto entre privados”.

Julio Dittborn:

“De aprobarse dicha norma, significaría aceptar que, por la vía parlamentaria, el día de mañana cualquier diputado podría presentar alguna indicación a fin de condicionar el pago al receptor de los respectivos dineros al cumplimiento de alguna conducta. Deseo que esto quede absolutamente establecido en la Sala, porque en el futuro mi imaginación será absolutamente fértil para presentar cientos de miles de indicaciones, en especial en el proyecto de la ley de Presupuestos de la Nación, en que condicionaré la entrega de dineros públicos al receptor al cumplimiento de alguna determinada conducta. (...) Soy diputado desde hace ocho años y nunca he logrado la aceptación de indicación alguna de la naturaleza de la que conocemos hoy”.

En definitiva, tanto la mesa de la Cámara de Diputados como la mayoría de los diputados optaron por calificar como inadmisible una indicación parlamentaria que condicionaba un gasto público.

6. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA INICIATIVA EXCLUSIVA

El Tribunal Constitucional también ha conocido de este asunto en otras ocasiones. A continuación veremos algunos fallos.

6.1. *Traslado del Congreso a Santiago*

El año 1996 ingresó a tramitación una moción de algunos senadores que señalaba que el Congreso Nacional tendría su sede y sesionaría en Santiago⁶⁰⁷. Un grupo de senadores presentó un requerimiento al TC argumentando, entre otras cosas, que la moción era inadmisible por corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La cuestión se centró en determinar si el traslado del Congreso Nacional de Valparaíso a Santiago irrogaba o no gastos al Estado. En este sentido el TC consideró que “es de evidencia incuestionable y de natural consecuencia que el cambio de todas las dependencias, instalaciones, mobiliario e instrumentos de trabajo (...) del edificio que ocupa el Congreso Nacional en Valparaíso para su acomodación posterior en otra edificación en Santiago, en la que deberán efectuarse las adecuaciones imprescindibles, conlleva un costo pecuniario real, de existencia efectiva indudable”⁶⁰⁸. Lo dicho lleva al TC a concluir que, debido a los gastos al erario nacional que implica el traslado, la moción es inadmisible.

Adicionalmente el TC hace una precisión interesante al hacerse cargo de una argumentación de los promotores de la iniciativa. Señalaban éstos que el mayor gasto podría absorberse mediante “meros cambios internos de las partidas presupuestarias ya aprobadas para el Congreso Nacional en la Ley

⁶⁰⁷ Los autores de la moción fueron los Senadores Frei y Zaldívar (Adolfo), Bitar, Lavandero y Sule.

⁶⁰⁸ STC 242/1996, c. 4.

de Presupuestos por tratarse de un gasto relativo a sí mismo” (c. 5). El TC desvirtuó esta alegación no en razón que de todos modos se estaría utilizando facultades propias de quien tiene a su cargo la administración financiera. Prefirió señalar en cambio que dicho argumento “no aparece expresado ni reflejado de modo alguno en el proyecto de ley cuestionado” (c. 5).

Esta última forma de razonar pareciera insinuar que, en caso de haberse demostrado la absorción de los costos, el Congreso podría haber actuado en esa forma. Por lo demás, el voto de minoría del Ministro Colombo se encamina en este sentido. Si así fuere, no sería descabellado pensar que en otros temas –la ley de Presupuesto por ejemplo– el Congreso podría aprobar e incluso aumentar gastos en determinadas asignaciones siempre y cuando reduzca otros dentro de los cuales pueda verse absorbido el nuevo gasto. Si bien esta no ha sido una interpretación acogida en la práctica legislativa, la interpretación del TC da lugar a sostenerla.

6.2. Subcontratación y concepto de empresa

El proyecto de ley que regulaba la subcontratación de trabajadores fue objeto de una dura tramitación en el Congreso que se reactivó por el gobierno semanas antes de la elección presidencial de 2006⁶⁰⁹. Todo esto enturbió su discusión de mérito y las posiciones se extremaron. Uno de los aspectos que más controversia generaron –la definición de empresa– terminó siendo dirimido por el TC en un fallo de interés para esta investigación.

Como explica el fallo, el proyecto establece un nuevo concepto de empresa para los efectos del nuevo Título VII del Libro I del Código del Trabajo que regula el trabajo en régimen de subcontratación y en empresas de servicio transitorio. El TC sostuvo que con la definición de empresa del proyecto “se modifican normas de seguridad social o que inciden en ella tanto del sector público como del sector privado”⁶¹⁰. Dado que estas normas corresponden a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y dado que la indicación que la generó fue de iniciativa parlamentaria, el TC declaró inconstitucional el precepto.

Para sostener que el asunto incidía en normas de seguridad social, el TC señaló que alguna de las materias incluidas en el nuevo Título VII decían relación con el “pago de las obligaciones previsionales correspondientes a las cotizaciones de los trabajadores que ejecuten labores en régimen de subcontratación” (c. 7). Luego agrega que “la aplicación del concepto de empresa (...) a las distintas situaciones de subcontratación contenidas en el proyecto de ley, determina los sujetos obligados al pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores” (c. 8). Esto sería argumento suficiente para calificar dicha definición como una norma de seguridad social y, en consecuencia, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Pareciera que en este caso el Tribunal interpretó más allá de lo razonable la norma constitucional, ampliando con ello la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En este caso, no puede hablarse que la esencia del asunto –la definición de empresa– sea una materia que está vedada a la intervención parlamentaria.

6.3. Indicación Ley Responsabilidad Penal Adolescente⁶¹¹

El 19 de mayo de 2007, un grupo de diputados de la Concertación presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional solicitando que se declarara contrario a la Carta Fundamental una indicación presentada por el Senador Hernán Larraín en la tramitación de un proyecto de ley vinculado con temas de delincuencia.

El contexto de la discusión es la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que modificaba la ley N° 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal. El proyecto –actual ley N° 20.191– introdujo diversas normas para perfeccionar dicho sistema a la luz de las deficiencias que su aplicación dejó ver. El artículo impugnado por los requirentes –y que tuvo su origen en una indicación del Senador Hernán Larraín– dice relación con las reglas de determinación de la naturaleza de la pena. En concreto la disposición señala que para determinar la naturaleza de la pena el juez debe regirse por diversas normas. Una de éstas, sobre la que versaba la indicación, exige que si la extensión de la

⁶⁰⁹ Historia de la Ley N° 20.123.

⁶¹⁰ STC 534/2006, c. 9.

⁶¹¹ STC 786/2007.

pena supera los cinco años de privación de libertad, el juez debe aplicar necesariamente la pena de internación en régimen cerrado sin tener, en consecuencia, la facultad de aplicar una sanción en un centro semicerrado⁶¹².

Los diputados requirentes alegaron que la norma señalada tenía diversos vicios de inconstitucionalidad. En lo que ahora interesa, argumentaron que la indicación debió haber sido presentada por el Ejecutivo y no por un senador, pues correspondía a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La indicación –argumentaron– “no pudo provenir de un parlamentario por tratarse de una materia que irroga gastos (ya que) la aplicación de dicho precepto implicará una sobrecarga sobre el sistema de régimen cerrado de privación de libertad que repercutirá en la necesidad de contar con más centros en cada región del país y con más personal en su interior” (p. 7). El hecho que la indicación potencialmente implicara un aumento de la población penal –argüían los diputados– era razón suficiente para considerarla de iniciativa exclusiva del Ejecutivo por vincularse con la administración financiera del Estado y con eventuales gastos futuros.

Acertadamente el Tribunal no acogió esta tesis. Luego de narrar en los primeros considerandos los diversos trámites que tuvo que superar la indicación, el TC se enfoca en el contenido de la misma para desvirtuar las reclamaciones. Para ello utiliza dos argumentos de importancia.

La primera argumentación se dirige a analizar el núcleo de la indicación, su contenido esencial o, como habla el TC, su *objeto central*. A este respecto la sentencia señala:

“La indicación parlamentaria presentada (...) tuvo por finalidad cambiar la modalidad de cumplimiento de la pena que debe imponerse a los adolescentes condenados por delitos cuya sanción supera los cinco años de privación de libertad, contemplando exclusivamente la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. Se eliminó así la posibilidad de que disponía el juez de aplicar, como alternativa, la internación en régimen semicerrado,

⁶¹² El artículo textual dice lo siguiente: “Artículo 23.- Reglas de determinación de la naturaleza de la pena. La determinación de la naturaleza de la pena que deba imponerse a los adolescentes con arreglo a la presente ley, se regirá por las reglas siguientes: 1. Si la extensión de la pena supera los cinco años de privación de libertad, el tribunal deberá aplicar la pena de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social”.

al menos durante los dos primeros años de reclusión (...) Si bien la indicación formulada por el senador Hernán Larraín durante el primer trámite constitucional de este proyecto de ley, pudo haber implicado el aumento de los recursos presupuestarios relacionados con la administración del sistema de reclusión de los adolescentes, su *objeto central* se centró en la mayor o menor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas superiores a 5 años en el caso de dicha población penal. (c. 12)

La segunda, más vinculada con los gastos que podría generar la iniciativa, busca evaluar si el objeto central definido, aun reconociendo que puede tener consecuencias presupuestarias, transforma la indicación en inadmisible por referirse a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La respuesta es negativa pues señala:

“El hecho de que la menor libertad de que pueda gozar el juez en virtud de la aplicación de la nueva norma aprobada (...) implique un aumento de la población adolescente bajo sistema de reclusión y, por ende, del gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de reclusión, constituye un eventual *efecto colateral* de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a la conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar” (c. 13).

Finalmente, el fallo también invoca un criterio de interpretación utilizado en otras oportunidades por el TC. En el considerando decimocuarto el fallo reconoce que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley “constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera –continúa– podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él” (c. 14).

La decisión no solo es acertada para el caso concreto sino que es un aporte al trámite legislativo. Ello por cuanto el TC explicita dos nuevos criterios de interpretación para decidir si una materia está o no incluida dentro de aquellas que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

El primer criterio se dirige a dilucidar el “objeto central” de la indicación o moción. Si ésta no tiene por objeto central modificar o referirse a alguna materia de iniciativa exclusiva presidencial, no corresponde declarar inadmisible las indicaciones parlamentarias. En el caso que se analiza, el objetivo central no fue aumentar el gasto público en cárceles o funcionarios sino que modificar el modo como se aplicaría una sanción. Dado que esto último es de iniciativa parlamentaria, no hay razón que justifique la inadmisibilidad.

El segundo criterio se vincula más con los gastos que eventualmente genera la medida. Si éstos constituyen únicamente un “efecto colateral”, la indicación o moción sería admisible. En efecto, el TC reconoce que hay modificaciones o proyectos que pueden generar gastos al erario público pero, agrega, que eso ocurra no significa que la indicación sea siempre inadmisible. En efecto, el fallo que se analiza entrega un nuevo antecedente importante de considerar que podría plantearse del siguiente modo: los parlamentarios tienen atribuciones para presentar indicaciones o mociones que puedan eventualmente generar gasto solo si ello es un efecto colateral de la moción o indicación parlamentaria. Constituiría un efecto colateral aquellas consecuencias indirectas, que no están destinadas a aumentar el gasto público, pero que eventualmente podrían afectarlo por su aplicación.

6.4. Glosa encuesta seguridad ciudadana⁶¹³

Como es habitual, en la discusión de Ley de Presupuestos para el año 2011 muchos fueron los puntos debatidos. Tres de ellos, cuestión menos habitual, llegaron al Tribunal Constitucional. En dos de ellos se discutía si algunas modificaciones estaban o no dentro de las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuesto. En el tercero, que es el que interesa, el asunto a debatir fue la iniciativa de los parlamentarios para incorporar una glosa en la Partida del Ministerio del Interior que señalaba:

“La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Enusc) deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas. La distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas, se hará en consideración

⁶¹³ STC 1867/2010. Fui parte en este caso como abogado del Presidente de la República.

al nivel de victimización exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior”.

Como puede leerse, la glosa impugnada establece quién es el llamado a realizar la Enusc y luego determina la forma en que han de distribuirse los recursos que se asignan a los fondos de seguridad ciudadana.

El Tribunal acogió el requerimiento argumentando que la glosa impugnada “se refiere a la forma en que han de distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana”. (c. 18) Es por tanto, concluye, una materia vinculada con la administración financiera reservada a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

No analiza el fallo la primera parte de la glosa, esto es, aquella que entrega al Instituto Nacional de Estadísticas la competencia para efectuarla. Podría ser ella, a mi juicio, una segunda fuente de inconstitucionalidad, pues entrega una nueva atribución a un servicio público.

6.5. Sentencia posnatal⁶¹⁴

Otro intenso debate en torno a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, tuvo lugar en el Senado y en el Tribunal Constitucional con ocasión de la tramitación del proyecto de ley que creó el nuevo posnatal de seis meses⁶¹⁵.

En la discusión en el Senado, un grupo de congresistas solicitó dividir la votación de un artículo que regulaba el subsidio a que tendrían derecho las madres durante los meses del nuevo postnatal que se venía concediendo. El subsidio tenía originalmente un tope de 30 UF que, por medio de la división de la votación solicitada, se quería eliminar⁶¹⁶.

⁶¹⁴ STC 2025/2011. Fui parte de este caso como abogado del Presidente de la República.

⁶¹⁵ Ley N° 20.545. Modifica las Normas sobre Protección a la Maternidad e Incorpora el Permiso de Postnatal Parental.

⁶¹⁶ La nueva norma disponía que “Durante las doce semanas siguientes inmediatas al término del período posnatal, existirá un permiso postnatal parental a favor de la madre; no

A favor de la actuación del Senado se pronunció la mayoría del Senado. Argumentaron, entre otras cosas, sobre la base del artículo 164 del Reglamento del Senado, en virtud del cual “cualquier Senador podrá pedir que se divida una proposición antes de empezar su votación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”.

En contra, se pronunciaron diversos senadores, como el Senador Andrés Chadwick quien argumentó: “¿Dónde radica lo referente a la constitucionalidad? En que los Senadores de la Concertación eliminaron, en las Comisiones Unidas y en la de Hacienda, el tope de 30 unidades de fomento que el artículo 197 bis del proyecto del Ejecutivo había establecido al subsidio por la extensión del posnatal. (...) Si la eliminación del tope de 30 unidades de fomento significa un aumento del gasto, se trata de una atribución exclusiva del Presidente de la República. Y es algo que hemos respetado durante todos los años de funcionamiento del Congreso Nacional. (...) ¿Alguien puede sostener que aumentar el gasto, de una forma no prevista, en un proyecto enviado por el Ejecutivo, no es una alteración en la administración financiera del Estado? (...) ¿Qué no puede hacer? Aumentar beneficios y gastos. Eso le está prohibido porque es una atribución exclusiva del Presidente de la República”⁶¹⁷.

El Tribunal finalmente acogió la tesis del Presidente de la República y declaró inconstitucional la actuación del Senado al momento de dividir la votación señalada. El asunto reviste diversos puntos de interés.

obstante, a elección de aquélla, el padre trabajador podrá hacer uso de dicho permiso a partir de la sexta semana del mismo. La mujer o el padre trabajador que se encuentre haciendo uso de este permiso recibirá el subsidio mencionado en el artículo 198. La base de cálculo del subsidio que origine el permiso postnatal parental, *no podrá exceder a la cantidad equivalente a 30 unidades de fomento, al valor que tenga ésta al último día de cada mes anterior al pago, y en la determinación de su monto se considerarán siempre las remuneraciones de la madre, independiente de quien haga uso del permiso*. Este tope será también aplicable a las remuneraciones que deban enterarse a los funcionarios de la administración del Estado cuando hagan uso del permiso postnatal parental. Este subsidio se financiará con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”.

⁶¹⁷ STC 2025/2011.

En primer término, y a diferencia de lo alegado por los requeridos, la sentencia argumenta que también una “actuación” de algún órgano colegislador puede generar un conflicto de constitucionalidad sobre el cual tiene competencias para pronunciarse. En efecto, los requeridos argumentaron que el Tribunal no podía conocer de una actuación, sino que su marco competencial exigía una confrontación de una norma con la Constitución. Como en este caso, tras dividir la votación, no había propiamente una norma, no era procedente el requerimiento.

Si bien no era la primera vez que conocía de una actuación de una de las cámaras, el Tribunal consolida con este fallo una línea jurisprudencial acertada. Señala al respecto que “la competencia del Tribunal Constitucional apunta a determinar la exacta interpretación de una o más disposiciones constitucionales cuando ella ha sido objeto de una discrepancia entre los órganos colegisladores. Dicha discrepancia tiene que haberse manifestado en una acción u omisión producida durante el proceso de tramitación de la ley que importe, al menos en concepto de uno de los órganos colegisladores, una infracción a la Carta Fundamental, ya sea desde el punto de vista sustancial o de fondo, o bien, desde la perspectiva procedural o de forma” (c. 13). Agrega luego que “carece de toda relevancia si la proposición que dio origen a la modificación del proyecto es denominada ‘indicación’ o ‘petición de división de la votación’, o si se tratara de cualquier otro dispositivo reglamentario apto para introducir una modificación” (c. 60). Por eso, en definitiva, al acoger el requerimiento fundado en que la división de la votación no era procedente a la luz de la Constitución, el TC declara inconstitucional por razones de forma todo el inciso en cuestión, pues la actuación impugnada vició todo su contenido⁶¹⁸.

El fallo luego, como un segundo punto a destacar, entra al análisis de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para este caso concreto. Lo hace dedicando diversos e interesantes considerandos a la historia constitucional de la iniciativa presidencial. Concluye que nuestras cartas fundamentales “a lo largo del siglo XX, forjaron de manera progresiva la radicación de la iniciativa exclusiva en la más alta autoridad del Ejecutivo, en lo que se refiere a administración financiera, gasto y regulación de ma-

⁶¹⁸ La posición contraria la sostienen Francisco Zúñiga, quien fue abogado de los requeridos, y Kamel Cazor en ZÚÑIGA y CAZOR (2012). 179.

terias referidas o que incidan en la seguridad social". Tres son las razones que, en palabras del TC, han fundamentado esta tendencia. La primera es "la necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno, en armonía con su calidad de jefe de gobierno y máximo jerarca de la administración y responsable del manejo de las finanzas públicas" (c. 39). La segunda se vincula más con el argumento ya entregado en estas páginas respecto a la mayor facilidad de captura del parlamentario por parte de los grupos de interés. Finalmente, dice el TC, "las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno" (c. 39).

El paso siguiente es analizar el caso concreto a la luz de la preceptiva constitucional. Al respecto funda la inconstitucionalidad de la actuación del Senado en que "con una modificación introducida al proyecto de ley por iniciativa parlamentaria, se configura un beneficio de seguridad social de características sustancialmente diferentes a las del propuesto por el Mensaje original, que, al suprimir los límites originales, establece mayores beneficios aplicables tanto a trabajadores del sector privado como público. Y adicionalmente, como es obvio, aumenta el costo del proyecto de ley". Por ello, tanto sobre la base del numeral 6 del artículo 65 como de su inciso final, el TC acoge el requerimiento del Presidente de la República.

Esta sentencia ha sido objeto de variados análisis por su importancia. De más está decir que, como parte en la causa en cuestión, sostengo que el argumento de mayoría razona correctamente y en armonía con sus precedentes, pues es claro que la actuación del Senado tenía como objeto central un aumento en el gasto público. En eso coincide Delaveau, quien considera que el fallo fortalece el procedimiento legislativo como elemento constitutivo de una garantía sustantiva⁶¹⁹. También Fernández, en sentido similar, sostiene que este fallo retoma la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional había iniciado con la sentencia de Traslado del Congreso a Santiago. Así, la jurisprudencia que se extrae de ambas decisiones "no solo reserva la iniciativa exclusiva frente

a los actos parlamentarios que explícita o directamente, invadan el campo reservado a aquella, sino que también cuando lo obrado por los diputados y senadores, en sus mociones o indicaciones, o en las decisiones que adopten en Sala puedan ocasionar cambios en materia de gasto público"⁶²⁰.

Otros han argumentado lo contrario. Zúñiga y Cazor señalan que con la sentencia "el Tribunal Constitucional ha creado una limitación (...) afectando esencialmente la deliberación democrática, y entrando, de paso, en el campo de la discusión política de fondo que estaba implícita en este asunto del postnatal: la legítima posibilidad del Congreso Nacional de deliberar en torno al gasto social en Chile"⁶²¹. Sin embargo, esta propia cita reconoce un efecto directo de la actuación impugnada en el aumento del gasto social. Nadie puede negar lo relevante que es ese debate; otra cosa es que se haga vulnerando reglas constitucionales como aquella que entrega esas materias a la iniciativa exclusiva del Presidente.

6.6. Liceo Manuel de Salas

En el fallo Liceo Experimental Manuel de Salas el TC señaló que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para crear nuevos servicios o empleos públicos, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones se extendía también a la organización interna de un servicio público así como a las atribuciones de sus cargos o empleos⁶²².

7. LOS FALLOS DEL TC VISTOS A LA LUZ DE LOS CRITERIOS DE "OBJETO CENTRAL" Y "EFECTO COLATERAL"

De todo lo dicho, cabe resaltar los dos criterios de interpretación que consideró en uno de sus fallos el Tribunal Constitucional a fin de extender su aplicación y tenerlos como estándares de uso habitual en estas materias. Bajo este prisma, alguna jurisprudencia del TC queda en entredicho.

⁶¹⁹ DELAVEAU (2012).

⁶²⁰ FERNÁNDEZ (2013). 127.

⁶²¹ ZÚÑIGA y CAZOR (2012). 178.

⁶²² STC 352/2002, c. 15.

Si en el fallo del requerimiento en el proyecto de ley de subcontratación se hubiera seguido uno de estos criterios, el resultado hubiera sido otro. En efecto, el objeto central de la definición de empresa no estaba ni cercanamente vinculado con las normas de seguridad social. Que éstas se vieran afectadas por la nueva definición no era más que un efecto colateral que debió pasar inadvertido.

En el caso de la otra sentencia comentada, el traslado del Congreso a Santiago, el asunto es más discutible pues, si bien el objeto central de la iniciativa era fijar la ciudad en que el Congreso celebraría sus funciones, el efecto directo de esta decisión generaba un gasto público. En consecuencia, no puede hablarse propiamente de un efecto colateral.

No despierta ninguna duda, finalmente, los fallos de posnatal y de la Glosa de la Encuesta de Seguridad Ciudadana. En ambos casos el objeto central de la indicación se vinculaba directamente con materias propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En el primer caso, el objeto central era aumentar el tope con el que se pagaba un subsidio. En el segundo, el objetivo era tanto determinar un órgano competente para llevar a cabo una función –el INE– como distribuir recursos siguiendo ciertos parámetros fijados en la propia indicación. Por su parte, no puede razonablemente hablarse que ambas disposiciones solo colateralmente afectaban materias de iniciativa exclusiva. El aumento del gasto público en el caso del posnatal era evidente, pues el subsidio se pagaba ya sin tope. En el otro caso, el efecto directo era cambiar la forma de distribuir los recursos públicos.

Respecto a las discusiones sobre la materia en el Congreso Nacional, el fallo también ilumina el debate aunque, tal vez, con menor intensidad. En relación a los requerimientos de información que suelen incorporar los parlamentarios a las glosas de la Ley de Presupuesto, el fallo entrega argumentos para sostener que la práctica legislativa que acoge esas indicaciones, aun cuando pudieran generar costos indirectos, está acorde con la Carta Fundamental. Ello por cuanto tanto el objeto central –solicitar información– como el efecto directo de la medida no dicen relación ni con aumento de gastos ni con la administración financiera del Estado.

Para el caso de los gastos reservados, a la luz de esta nueva doctrina, el Congreso debiera modificar sus criterios. En efecto, el informe de la

Comisión de Constitución del Senado centró su análisis en dilucidar si la regulación de la rendición de cuentas de los gastos reservados estaba o no incluida en las materias propias de la administración financiera. Si el objeto central de las indicaciones cuestionadas era la regulación del sistema de rendición de cuentas ¿por qué extender el campo de materias de iniciativa del Presidente de la República a este aspecto? ¿No es el sistema de rendición de cuentas un asunto colateral del gasto?

Por último, más complejo es resolver si el condicionamiento del gasto o de las subvenciones es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Como vimos, la Cámara de Diputados así lo consideró en una ocasión. Efectivamente el objeto central de condicionar un gasto se vincula directamente con la administración financiera del Estado. De hecho, sin importar si el condicionamiento aumenta o disminuye el gasto público y, en consecuencia, sin considerar el segundo criterio, lo cierto es que por ese medio se está administrando de alguna forma la distribución de dineros fiscales. Sin embargo, en todo este panorama no hay que olvidar otro aspecto relevante: el Congreso está autorizado para rechazar o disminuir gastos fiscales. Así las cosas, es posible argumentar que una condición cuyo efecto directo sea disminuir gastos, si bien constituye administración financiera, sería admisible, pues su objeto central –recortar gastos– está autorizado por la Carta Fundamental. No lo sería, en cambio, la indicación o moción que elimine condiciones o incorpore otras cuyo efecto directo implique un aumento en el gasto público.

8. HACIA DÓNDE AVANZAR

Es interesante constatar que, desde hace más de siete décadas, las respuestas institucionales que en Chile hemos dado a los enfrentamientos de poder en materias económicas entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, han sido principalmente a través de aumentar las materias de iniciativa exclusiva. En efecto, primero en 1925, y luego en 1943, 1970 y 1980, el arreglo institucional ha ido reduciendo las materias de iniciativa exclusiva en manos del Congreso y transfiriéndolas al Poder Ejecutivo.

Ello, en parte, ha sido una respuesta razonable a diversos diagnósticos y prácticas parlamentarias que se han analizado en estas páginas. Pero también ha nublado otras soluciones que pueden prestar igual utilidad para fortalecer

un control razonable del gasto público y de la iniciativa parlamentaria. Si bien dejó para otra oportunidad el análisis de esos mecanismos, es necesario sentar algunas bases de lo que podría ser una reforma en este ámbito.

Ante todo debe señalarse que, cuando se busca avanzar hacia un balance teórico más adecuado entre el Congreso y el Presidente, normalmente se centra la atención en el listado de materias de iniciativa exclusiva. Aunque rara vez de modo específico, es recurrente abogar por la reducción de éstas.

A mi juicio, el listado no debe ser reducido, pues si no todas, la gran mayoría de las materias tienen una justificación constitucional e histórica que las torna razonables. No son ellas respuestas teóricas a conductas abstractas, sino que reacciones del constituyente a prácticas habituales que se juzgaron como inadecuadas. Desde este prisma, el listado incluso podría ser ampliado a la luz de las prácticas en estas más de dos décadas de ejercicio legislativo. Por ejemplo, intuyo que el tratamiento de la regulación laboral (por ejemplo, los feriados regionales) o medioambiental podría ser sujeto de análisis en cuanto al comportamiento del Congreso para evaluar si en ambas materias se presentan similares vicios que aquellos que justificaron las reformas del 43, 70 y 80. No es este el momento en que profundizaré en estos temas. Solo los planteo para una posterior reflexión.

Con todo, junto a esta eventual ampliación de las materias de iniciativa exclusiva considero necesario introducir una modificación más radical a fin de balancear, tanto en abstracto como en el ejercicio de la potestad legislativa, la regulación de la iniciativa. Para ello, una reforma que debe explorarse es considerar que todas aquellas materias que no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, son de iniciativa exclusiva de los parlamentarios. De esta forma, así como no puede introducirse por los parlamentarios ninguna indicación o proyecto en materias que digan relación con el catálogo del art. 65, tampoco en el futuro podría introducirse por el Presidente ninguna indicación o proyecto en materias que sean de aquellas de iniciativa exclusiva de los parlamentarios.

Las ventajas de esta fórmula son variadas. Analizaremos solo dos.

La primera es que la propuesta no se enfoca en el listado de materias sino que, por el contrario, se aleja de él para proponer un mecanismo

de balance. Mirar exclusivamente el catálogo de materias de iniciativa exclusiva lleva la discusión a un casuismo complejo y, al mismo tiempo, exige generar criterios de distinción más abstractos para justificar aquellas materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de aquellas que no lo son. Y, como se ha dicho, nuestra práctica constitucional ha construido ese listado más como una reacción a prácticas legislativas que como fruto de una conceptualización. Incluso en estas páginas en que se ha intentado teorizar al respecto, no he caído en la tentación de justificar conceptualmente cada una de las materias de iniciativa exclusiva, pues no todas ellas responden al mismo fundamento teórico.

Una segunda ventaja es que al crear un ámbito de iniciativa exclusiva parlamentaria residual se logra el objetivo: balancear las fuerzas de ambos poderes colegisladores. En efecto, ningún proyecto –dejó fuera de este análisis la Ley de Presupuestos a la que no debiera aplicarse esta regla– contiene únicamente normas de iniciativa presidencial. Incluso una reforma tributaria –el ejemplo habitual de las materias de iniciativa exclusiva– suele contener normas de transparencia, fiscalización o rendición de cuentas que son también de iniciativa parlamentaria. Por eso, de establecerse un ámbito residual de iniciativa exclusiva de los parlamentarios, cualquier mensaje que en el futuro envíe el Presidente, será ingresado al Congreso con la firma del Presidente y de los parlamentarios con que antes se haya acordado suscribir el respectivo mensaje. Esto es beneficioso tanto para el Presidente como para los congresistas.

Para el primero, porque suma actores que se desplegarán en la promoción del proyecto, pues lo sienten como propio. No debe leerse esta propuesta como una forma de reducir la iniciativa del Presidente o excluirlo de ciertas áreas. Ello porque mantiene el poder de veto y otra serie de atribuciones formales e informales que, como hemos visto, dan fuerza a su actuar legislativo. Además, el Presidente no solo mantiene –y eventualmente incrementa– las áreas de su iniciativa exclusiva, sino que la fórmula solo impone la carga de conseguir uno o más parlamentarios que suscriban con él la iniciativa. Y si no hay nadie que quiere suscribirla, seguramente será porque ésta no vale la pena ni discutirla.

Para los legisladores también es una reforma beneficiosa. Además de ser parte formal de la iniciativa, reciben una herramienta para involucrarse

más directamente en la tramitación y en la negociación del proyecto firmando luego, como muy probablemente ocurrirá, también las indicaciones. Incluso, en calidad de autores de un proyecto aprobado, deberían firmar el decreto promulgatorio dando así un merecido –y esperado– reconocimiento a quienes fueron los promotores de la iniciativa.

En definitiva, al exigir el apoyo de un número de parlamentarios previo al ingreso de un proyecto de ley del Presidente, se institucionaliza el amplio campo de negociación con la propia coalición política que hoy existe y se amplía de modo más formal la base de apoyo de las iniciativas.

Podría alegarse que una fórmula como esta trasladará la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo a la etapa prelegislativa, desinstitucionalizándola al extraerla del Congreso Nacional. Todo esto con el consecuente perjuicio a la transparencia. Ello es particularmente cierto cuando la coalición política que está en el Gobierno tiene mayoría en ambas cámaras. Sin embargo, hay formas de evitarlo. Una de ellas es limitar el número de parlamentarios que pueden suscribir la iniciativa. Otra es exigir que éstos sean exclusivamente de la cámara de origen, de forma que la cámara revisora no tenga entre los suyos a autores del proyecto. Una tercera forma es facilitar que las iniciativas de ley se discutan primero como ideas matrices y que, solo luego, se traduzcan en proyectos de ley. Como ha llamado la atención Lucas Sierra, en Chile las reformas legales inician su discusión con la presentación de un articulado. “El gobierno, dice, opera aquí como ‘caja negra’: sólo conocemos el articulado que sale de él”⁶²³. La alternativa, que el mismo Sierra propone siguiendo la experiencia de los Green y White Papers de Gran Bretaña, calza con el modelo que se propone. Así, el Presidente puede ingresar un documento en que se sugieren ideas y argumentos de política que luego, una vez debatidos y aprobados como tales, se transforman en un articulado donde operan las reglas de iniciativa exclusiva que se han propuesto.

Lo dicho requiere de modificaciones constitucionales, legales, reglamentarias e implica un cambio –más formal que práctico– en el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Presidente de la República. Con todo, y

como se mostró en el capítulo en que se analizó el Congreso Nacional, institucionaliza una práctica habitual de trabajo prelegislativo entre autoridades y funcionarios del Gobierno y diversos parlamentarios que, probablemente, fortalecerá el trabajo conjunto entre ambos poderes.

⁶²³ SIERRA (2003 B). 1.

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. PEÑAILILLO.

"Yo soy el Presidente de la Comisión de Salud del Senado, yo soy el que decide la agenda legislativa del Senado".

Senador Guido GIRARDI.

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

⁶²⁴ RCD 1.17.

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 transscrito 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 despachados 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 SENADO (1966). 601.

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

⁶²⁵ GUERRA (1929). 289.

⁶²⁶ ACUÑA (1971). 641.

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 promulgarlo 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 impostergables 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 tácitamente por aprobado, inmediatamente se crearía el interés de no tratar los proyectos, para que queden 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 del 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.

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,

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

⁶³⁸ Boletín 4716-07.

⁶³⁹ Los Senadores Jaime Orpis, Baldo Prokurića, 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 como 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.

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

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 informarlos 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 despachada 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”.

⁶⁴⁵ LOC 70.

⁶⁴⁶ LOC 27.

⁶⁴⁷ 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.

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.

Urgencia Cámara de Diputados	Primer Informe	Com. Hacienda	Discusión General	Segundo Informe	Discusión en Particular
Simple	11 días	5 días	3 días	7 días	4 días
Suma	8 días	4 días	3 días	No procede	Junto con la General
Discusión	3 días	1 día	2 días	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.

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

En definitiva, como puede apreciarse, si se cumplieran los plazos legales y reglamentarios, un proyecto de ley con urgencia simple durante toda su tramitación no debiera ser despachado después de tres meses de ingresado al Congreso Nacional. Esto, considerando los dos trámites constitucionales y la eventual Comisión Mixta. En el caso de un proyecto con urgencia suma, el número de días totales se reduce a un máximo de 30 y, para la discusión inmediata, el plazo es de 9 días. Todos, como se ha dicho, días corridos. Como veremos, la realidad está muy lejos de la letra de la ley y los reglamentos.

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

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.

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 basta⁶⁵⁵. 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”⁶⁵⁶. 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 mandata 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.

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.

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

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 proyecto 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.

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.

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 Nº 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 (Emaza), 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 Nº 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 Nº 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.

10.- Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea y regula los registros nacionales de inspectores técnicos de obra (ITO) y revisores de proyectos de cálculo estructural, modifica normas legales para garantizar la calidad de construcciones y agilizar las solicitudes ante las Direcciones de Obras Municipales, con segundo informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo. (Discusión en particular). (Boletín 8139-14). Con urgencia calificada de “simple”.

11.- Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores García-Huidobro, Uriarte, Larraín Fernández, Orpis y Pérez Varela, en primer trámite constitucional, sobre medidas de seguridad en pasarelas, pasos sobre nivel y puentes que cruzan carreteras, con segundo informe de la Comisión de Obras Públicas e informe de la Comisión de Hacienda. (Discusión en particular). (Boletín 8201-09). Con urgencia calificada de “simple”.

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 Nº 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 N° 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, dieciséis años después.

Durante la tramitación el proyecto fue calificado en 33 oportunidades con urgencia. Catorce 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. Dieciséis 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 (N° 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 advertía 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

⁶⁵⁷ STC 1651/2010. Voto de minoría de los ministros Carmona, Vodanovic y Viera-Gallo.

⁶⁵⁸ TAPIA (1960). 44 y 45.

⁶⁵⁹ SILVA BASCUÑAN (1963). 192.

⁶⁶⁰ AGOR (1971). 10-14.

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 válvula 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

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.

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

⁶⁶⁷ Entrevista a Edmundo Eluchans, realizada el 7 de mayo de 2009 en RUIZ-TAGLE (2009). 19. 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”.

⁶⁶⁸ Informe de la Comisión de Constitución del Senado. Boletín 311-07.

⁶⁶⁹ Ver intervenciones de la Diputada Adriana Muñoz y de los Diputados Cerón y Cardemil. Historia de la Ley N° 20.447. Modificaciones LOC Congreso Nacional.

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 interés 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 SIAVELIS (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.

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 ZOVATTO y OROZCO (2008). 46.

⁶⁷⁴ NOLTE (2003). 51.

⁶⁷⁵ ANINAT (2006). 133.

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 última ratio un mecanismo que force 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.

CAPÍTULO VIII

LAS IDEAS MATRICES EN LOS PROYECTOS DE LEY⁶⁷⁹

Un debate recurrente en los proyectos de ley es aquel en que se analiza si las indicaciones presentadas dicen o no relación directa con las ideas matrices de dicho proyecto. Ello en razón de lo dispuesto en el artículo 69 que señala: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

La aplicación de esta disposición ha dado lugar a una interesante jurisprudencia del Tribunal Constitucional que analizaremos.

1. EL ORIGEN. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970

Para comprender por qué debe existir una relación directa entre las ideas fundamentales de un proyecto de ley y las correcciones y adiciones que se le incorporan en la tramitación de las leyes, se debe analizar brevemente la historia de la norma.

La Reforma Constitucional de 1970 introdujo en la Constitución vigente en esa época un inciso que disponía que: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

⁶⁷⁹ Este capítulo toma diversas ideas y planteamientos de dos textos que he escrito; el primero junto a Axel Buchheister. BUCHHEISTER Y SOTO VELASCO (2005) y SOTO VELASCO (2009).

Esta norma estaba antes consagrada en disposiciones de los reglamentos de la Cámara y el Senado pero que, la práctica legislativa, solía incumplirlos. La débil jerarquía de esta norma y la ausencia de un tribunal constitucional que fiscalizara su cumplimiento, impidieron una aplicación completamente eficaz de la misma. Por ello, aun antes de la reforma constitucional de 1970, ya se había planteado la necesidad de elevar a rango constitucional la norma que impidiera introducir a los proyectos de ley asuntos ajenos a la discusión principal⁶⁸⁰.

El objetivo de la norma fue poner fin a una práctica habitual que daba como resultado las llamadas “leyes misceláneas”, esto es, leyes que contenían regulaciones de los más variados campos sin que exista una relación, ni aun lejana, entre ellas. “En la aprobación de estas leyes –escribe Francisco Cumplido comentando la reforma– han contribuido con igual dedicación los diputados o senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes, materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando el voto de adición, plantea al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima que debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto. El Congreso Nacional no puede introducir modificaciones al voto y, generalmente, debe aceptar la proposición del Presidente de la República, o cargar con la responsabilidad de que no haya ley sobre el punto”⁶⁸¹.

Las leyes misceláneas, además de demostrar una defectuosa técnica legislativa, impedían un debate informado, profundo y técnico de los aspectos esenciales de un proyecto de ley. En cualquier momento, los parlamentarios podían introducir una materia diversa a la que se estaba discutiendo, lo que abría un nuevo flanco de argumentos y negociaciones sin posibilidad real de analizar el verdadero mérito de la propuesta.

⁶⁸⁰ El año 1964 el Presidente Jorge Alessandri había enviado un proyecto de Reforma Constitucional que contenía una disposición similar con el mismo objetivo. CARRASCO (1987), 94.

⁶⁸¹ FREI *et al* (1970), 181.

Un ejemplo que manifiesta la amplitud de esta práctica legislativa, lo entregó en la discusión de esta reforma el diputado comunista señor Tejeda. En su discurso se opuso a la norma constitucional argumentando que las leyes misceláneas eran una alternativa para salvar la limitación de la iniciativa parlamentaria que, a su juicio, existía para éstos. Expone –como un caso positivo a considerar– el proyecto que establecía los delitos contra la salud. “El propósito inicial –señaló– era introducir reformas en relación con los delitos contra la salud, únicamente. No obstante, se aprovechó este proyecto para introducir en el Senado una modificación indispensable en el Código Penal, relativa al aumento de la cuantía de los delitos y a la ampliación del valor de las multas. Eso se hizo en un proyecto de ley que no tiene nada que ver con las indicaciones que se le agregaron posteriormente. Todavía más, se modificó en esta misma oportunidad el Código de Procedimiento Penal, haciendo extensiva a todas las leyes especiales aquella facultad que se da a los jueces para conceder la excarcelación bajo fianza a los reos que están presos más de seis meses”⁶⁸². Esta argumentación muestra con claridad la amplitud que podían alcanzar los proyectos de ley durante su tramitación regulando, por la pura decisión del gobierno o de los parlamentarios, las más variadas materias.

Si bien la pura consagración constitucional no tendría el efecto inmediato de terminar con las leyes misceláneas, la reforma de 1970 dio un primer paso que se vio complementado con la creación del Tribunal Constitucional. Antes de esta reforma tampoco podían admitirse indicaciones contrarias a las ideas matrices porque lo prohibían los reglamentos de ambas Cámaras. Sin embargo, la inadmisibilidad era declarada por el Presidente de la Comisión o de la Cámara, según sea el caso, quien podía consultarla con la sala⁶⁸³. Este mecanismo daba pie a interpretaciones amplias e incluso a acuerdos temporales para introducir todo tipo de cambios, sin importar la norma reglamentaria. Dado que para la minoría no había modo de hacer exigible la norma en una instancia ajena al trámite legislativo, la exigencia reglamentaria era simplemente una teoría imposible de hacer efectiva cuando la mayoría decidía dejar sin aplicación la regla.

⁶⁸² Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 30^a de 16 de abril de 1969, p. 3057. Transcrita en FREI *et al* (1970), 181.

⁶⁸³ SILVA BASCUÑÁN (1963), 177.

La reforma, junto con llevar al texto constitucional la prohibición, creó el Tribunal Constitucional que debía calificar –entre otras cosas y cuando se le solicitara– si la indicación decía o no relación con las ideas matrices. De este modo, se hizo exigible la prohibición de introducir en un proyecto de ley cambios ajenos a su idea original.

El nuevo Tribunal rápidamente tomó cartas en el asunto. En su primer fallo, junto con hacer suyas las críticas a las leyes misceláneas⁶⁸⁴, rompe por primera vez una antigua práctica parlamentaria. Ésta consistía en utilizar la Ley de Presupuesto como un proyecto “ómnibus”, es decir, capaz de llevar todo tipo de materias entre su contenido normativo. El Tribunal argumentó que “no es posible dejar de reconocer que, históricamente hablando, y en particular desde 1942 en adelante, ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado la Ley de Presupuesto para aprobar las materias más inco-nexas por todos los Gobiernos y todos los Congresos”⁶⁸⁵. No obstante ello, la reciente reforma constitucional le dio pie para declarar inconstitucional por ser contrarias a las ideas matrices más de una decena de indicaciones introducidas en ese presupuesto.

Además, la misma reforma amplía el texto reglamentario, pues pasa a referirse a toda modificación, corrección y adición que se introduzca a los proyectos, y no sólo a las indicaciones de Diputados y Senadores. Con esto, los parlamentarios que analizaron la reforma hicieron constar en la historia de la ley que esta limitación también se refería a los vetos que el Presidente de la República pudiera enviar al Congreso en uso de sus atribuciones⁶⁸⁶.

Por último, el texto aprobado, a diferencia del contenido en el reglamento y del enviado por Frei, especifica que la relación debe ser “directa”. Como

⁶⁸⁴ STC 1/1971, c. 24. Las leyes misceláneas, señala, “hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales”. La sentencia toma la cita de un Informe de la Comisión de Constitución del Senado.

⁶⁸⁵ STC 1/1971, c. 20.

⁶⁸⁶ Ver Primer y Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de Reforma Constitucional. En PIEDRABUENA (1970), 188 y 240.

dice Silva Bascuñán, la palabra fue introducida durante el debate de la reforma “por el Diputado Hugo Zepeda Coll, explicando que, si no se agregaba, en el futuro, con un poco de buena voluntad y de manga ancha, pues todas las cosas se relacionan en algo con una disposición legal, perfectamente podría decirse así: Concédese un empréstito a la Municipalidad de Peñaflor, podrían modificarse atribuciones relativas a la Municipalidad de Peñaflor que no tengan nada que ver con el aspecto económico del empréstito; ¿por qué?, porque lejanamente existe alguna relación con la materia”⁶⁸⁷.

En consecuencia, la reforma constitucional introdujo una limitación al proceso de tramitación de las leyes con miras a evitar las “leyes misceláneas” o, en otras palabras, que con la sola finalidad de cerrar acuerdos para lograr la aprobación de una ley se legislara en otros temas que carecían de vinculación directa con el proyecto discutido. De este modo, disminuyeron los incentivos existentes hasta ese momento para que los parlamentarios comprometieran su voto en proyectos relevantes a cambio de una norma que permitiera, por ejemplo, dar por cumplido un compromiso electoral o beneficiar a un grupo de interés.

2. OTROS FUNDAMENTOS

El respeto a las ideas matrices no es una mera formalidad sin fundamentos, sino que, es una garantía procedimental con efectos sustantivos. Su aporte a nuestra institucionalidad pasa tanto por haber logrado “inhibir una serie de prácticas legislativas estimadas impropias, que estaban dañando los cimientos mismos de nuestra democracia”⁶⁸⁸ como por permitir el fortalecimiento de otros elementos de nuestra democracia que se analizan a continuación.

2.1. Fortalece la democracia

La necesidad de respetar las ideas matrices, que desde el inicio fijan los límites del debate, permite que la ciudadanía conozca con claridad las

⁶⁸⁷ SILVA BASCUÑÁN (2000 B), 122.

⁶⁸⁸ FERNANDOIS Y GARCÍA (2009).

materias que se tratarán en la discusión legislativa. De este modo el debate es más informado, permitiendo que tomen parte en él todos aquellos que tengan interés.

Permitir que en un proyecto de ley se incorporen, muchas veces sorpresivamente, ciertas materias no relacionadas, deja sin posibilidad de acción a los afectados por esa medida. Por ello, no sólo los proyectos misceláneos, sino que todo aquello que incentive al gobierno o a los parlamentarios a introducir normas que no pueden ser analizadas con detención y en su contexto, tanto por los poderes del Estado como por los interesados, vulneran principios democráticos. Cualquiera sea el mérito de la norma, lo correcto es permitir que se genere el debate. Las indicaciones contrarias a las ideas matrices rompen esta regla y abren la posibilidad a que en el trámite legislativo los cambios legales no sean democráticamente discutidos.

2.2. Respeto a las minorías

Vinculado con lo anterior, la regla que se analiza es también una forma de respetar a las minorías. En el debate parlamentario la minoría sólo cuenta con una herramienta para tratar de hacer valer sus proposiciones: el debate informado. En cambio la mayoría, para hacer valer sus proposiciones, puede evitar el debate y simplemente votar. Por esta razón es que el procedimiento es una garantía para las minorías. En otras palabras, todo aquello que permita un debate ordenado sobre materias previamente estudiadas y discutidas, y, al mismo tiempo, todo aquello que evite la sorpresiva discusión de temas no contemplados, es una garantía para la minoría. Ésta podrá convencer al adversario y ganar, de ese modo, adeptos a su postura.

En definitiva, no aceptar correcciones o adiciones contrarias a las ideas fundamentales de un proyecto de ley es una forma de permitir que la minoría también participe en los debates y tenga posibilidades de proponer, por medio de argumentos, sus posturas.

2.3. Incertidumbre regulatoria

El hecho de presentar un proyecto de ley determina las materias que esa moción o mensaje quieren discutir. Tanto los ciudadanos, los cuerpos intermedios en los que éstos son parte y los parlamentarios saben que, al

presentarse el proyecto de ley, se fijan las fronteras de la regulación que se discutirá. Es en esa materia donde debe aportarse y proponerse modificaciones. Todo aquello que desborde el marco fijado es inadmisible. Respetar las ideas matrices es garantía que los proyectos de ley que se discuten en el Congreso abren la discusión regulatoria sobre asuntos concretos y claramente determinados al iniciarse la discusión. No existe –al menos en teoría– la posibilidad que la discusión desborde a otros temas, sin relación directa, que pueda generar incertidumbre regulatoria a otros sectores.

De no existir un concepto claro de ideas matrices que fijen el marco de discusión, se genera incertidumbre respecto a la vigencia efectiva de las reglas que rigen una determinada actividad. De este modo, se afecta otro principio sobre el que se sustenta la sociedad libre: la certeza de la regulación.

2.4. Ideas matrices como limitación al logrolling⁶⁸⁹

El *logrolling* es la posibilidad que tienen los parlamentarios de intercambiar votos. Desde la perspectiva del análisis económico del derecho público, el proceso legislativo es una red de intercambios y negociaciones donde los congresistas acuerdan cierto apoyo en votos a cambio de concesiones recíprocas. Como explica Mercuro y Medema “en el proceso de *logrolling*, el representante A accede a votar por un proyecto de ley que el representante B quiere que sea aprobado, y en cambio B vota por la legislación que interesa a A. Los legisladores que están en minoría respecto a un tema en que están altamente interesados, pueden, a través del *logrolling*, estar dispuestos a intercambiar sus votos en otros temas en los cuales ellos no se encuentran tan interesados a cambio de los votos de otros legisladores y, en el proceso, construir una coalición de mayoría a favor de sus temas preferidos”⁶⁹⁰.

La existencia de una regla constitucional que proscribe las indicaciones ajena a las ideas matrices originales del proyecto, reduce los temas que pueden ser transados por los parlamentarios al momento de votar. La Constitución exige ahora que el objeto de la transacción se relacione directamente con la idea matriz del proyecto en tramitación. Igualmente disminuye la presión de los grupos de interés, pues ésta deja de estar pre-

⁶⁸⁹ Tomado de GARCÍA y SOTO VELASCO (2009).

⁶⁹⁰ MERCURO y MEDEMA (2006), 176.

sente en la tramitación de todo proyecto de ley y se concentra en aquellos cuya idea matriz tiene relación con sus intereses⁶⁹¹.

En esta línea argumentativa se puede insertar el argumento que, en su momento, esgrimió el entonces Presidente Frei Montalva. Justificando la incorporación de esta regla a la Constitución en 1970, argumentaba que las “leyes misceláneas” se prestaban a abusos frecuentes al punto de aprovechar “una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales”⁶⁹².

Podría argumentarse que la regla de las ideas matrices solo hace que el *logrolling* se lleve a cabo en el contexto de la tramitación de diversos proyectos de ley y no, como en el pasado, solo en uno. En otras palabras, la regla –podría decirse– lleva a que los parlamentarios negocien su apoyo a una indicación en un proyecto A a cambio del apoyo de otra indicación en un proyecto B. Ello, si bien es efectivo, no considera que la regla en análisis eleva los costos de esta transacción, pues reduce las posibilidades de hacerla exigible. En otras palabras, mientras lograr el apoyo a una indicación en el mismo proyecto en tramitación es fácilmente exigible, pues se da en un mismo escenario –la tramitación del proyecto de ley A– exigir el cumplimiento del acuerdo en un proyecto cuya discusión será en otro momento o en otra comisión –el proyecto de ley B– reduce la certidumbre del resultado y, con ello, las ventajas del acuerdo. Es claro que puede llevarse a cabo la transacción, pero es igualmente claro que la certeza del resultado es menor a la que existe si es que ésta se desarrolla en la tramitación de un mismo proyecto de ley.

3. CONTENIDO DEL PRECEPTO

Analizados los fundamentos de la disposición y la historia de su incorporación en nuestra Carta Fundamental, se estudiará a continuación el contenido y alcance de la regla constitucional.

⁶⁹¹ Cabe señalar que Shugart y Carey, analizando críticamente esta norma, sostienen que ella, más que afectar en el *logrolling* entre parlamentarios, lo que hizo fue eliminarlo entre el Congreso y el Presidente. Ello fortaleció aún más los poderes del Presidente de la República y redujo la influencia del Congreso. SHUGART y CAREY (1992). 200.

⁶⁹² Discurso del Presidente Frei sobre Reformas Constitucionales. 30 de diciembre de 1969. En PIEDRABUENA (1970). 167.

3.1. Cuál es la idea matriz

Muy tempranamente, el Tribunal Constitucional delineó el concepto de idea matriz e hizo exigible la vinculación entre las indicaciones a un proyecto de ley y su idea matriz original. Como se hizo mención, ya en 1972 el Presidente de la República requirió se declararan inconstitucionales por ser contrarias a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos, una serie de artículos incorporados por medio de indicaciones.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional señaló que el concepto de idea matriz “implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquel que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata”⁶⁹³. Luego ha agregado que las ideas matrices “se las ha caracterizado: como las ‘que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas. (“Derecho Constitucional”, Molina Guaita, Hernán. Concepción, 1995, p. 371)”⁶⁹⁴.

Estas ideas, como dispone el artículo 23 de la LOC, “son aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”, cuestión que ha sido reiterado en numerosas ocasiones por el TC⁶⁹⁵.

Si bien es el mensaje del proyecto de ley el que configura la o las ideas matrices, el Tribunal Constitucional ha advertido que no puede desatenderse el articulado mismo del proyecto. Ambos, señala, configuran “una totalidad que presume una coherencia interna”. Por eso, advierte, “no puede perderse de vista, que en definitiva será el articulado del proyecto el objeto de la votación en ambas Cámaras y, por consiguiente, allí deben estar fielmente vertidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto”⁶⁹⁶.

De este modo, correctamente, el TC pone una limitación adicional a la amplitud de las ideas matrices pues, como se sabe, los mensajes que an-

⁶⁹³ STC 1/71, c. 25.

⁶⁹⁴ STC 259/1997, c. 16.

⁶⁹⁵ Ver, por ejemplo, STC 786/2007, c. 17.

⁶⁹⁶ STC 259/1997, c. 16.

teceden el articulado suelen contener una declaración de intenciones muy amplia que contiene un conjunto indeterminado de problemas, propuestas y desafíos. Sin vincular el mensaje con el articulado, las ideas matrices del proyecto podrían extenderse más allá de lo razonable.

3.2. Vinculación directa entre la idea matriz y la indicación

Al momento de definir qué se entiende por “vinculación directa”, diversos fallos del Tribunal Constitucional suelen referirse a las palabras de Francisco Cumplido al analizar la Reforma Constitucional de 1970. En ellas señala que “el concepto de relación directa es antagónico en la historia de la Reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto”⁶⁹⁷.

En otra sentencia, el TC también ha agregado que “se requiere que la relación sea de fondo, es decir, que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de ley una relación causal sincera”⁶⁹⁸. En otras palabras, no basta una relación tangencial o contextual, sino que debe haber un vínculo en el que el proyecto original sea la causa próxima y sustantiva que motiva la presentación de la indicación.

3.3. Dirigido a abordar el problema o la cuestión substancial

Otro criterio emanado en los primeros años del Tribunal Constitucional, que volvió a ser invocado en la última década, vincula a las ideas matrices de un proyecto con el problema o cuestión substancial que se desea resolver.

En 1972, el Tribunal Constitucional conoció de un requerimiento del Presidente de la República. En esa oportunidad se impugnaban dos artículos de un proyecto de ley que proponía una política de cielos abiertos para el extremo austral de nuestro país exigiendo que la Junta Aeronáutica Civil entregara los permisos aéreos que se solicitaran para operar esa ruta. Los artículos impugnados regulaban la importación de aviones o repuestos que hiciera la

Línea Aérea Nacional, entonces empresa pública; y, el segundo, establecía un mandato a la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección de Aeronáutica para construir en esa zona cierta infraestructura aérea.

El Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento por no considerar que los mencionados artículos vulneraran la idea matriz del proyecto de ley. Así señaló, para definir el marco de la cuestión debatida, que “la idea matriz o fundamental está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver”. Concluye que lo único que prohibía entonces la Constitución, y también lo hace hoy, es que los congresistas “introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o la cuestión substancial que dio origen a la iniciativa legislativa”.

Matiza esta primera aproximación la sentencia del Tribunal a propósito del control obligatorio de la LOC del Congreso. En esa oportunidad, la disposición analizada señalaba que “sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrizes o fundamentales del proyecto y las tendientes a la mejor resolución del asunto por la corporación”. El Tribunal, en un considerando con escaso desarrollo, declaró inconstitucional la última frase, es decir, aquella que autorizaba las indicaciones “tendientes a la mejor resolución del asunto por la corporación”, pues consideró que con ello se ampliaba y, por lo mismo, vulneraba la norma constitucional que permitía admitir a trámite exclusivamente las indicaciones que tuvieran una vinculación directa con las ideas matrizes⁶⁹⁹. Como puede apreciarse, el órgano constitucional no consideró que las modificaciones dirigidas a abordar el problema que planteaba el proyecto de ley fueran necesariamente indicaciones vinculadas con la idea matriz. Es decir, separó la idea matriz de su solución de forma que, podría argumentarse, la solución a la cuestión central que plantea un proyecto de ley puede ser una norma contraria a la idea matriz.

En fallos posteriores, el Tribunal ha vuelto a invocar el precedente del 72 vinculando nuevamente el problema que se busca normar con su solución.

⁶⁹⁷ Entre otros, en STC 1005/2007, c. 10; 259/1997 c. 16, citando a Francisco Cumplido.

⁶⁹⁸ STC 410/2004, c. 33.

⁶⁹⁹ STC 91/1990, c. 2

Así, expresamente lo cita en el fallo JEC I⁷⁰⁰ y luego en el de Responsabilidad Penal Adolescente⁷⁰¹. De este modo, entonces, el problema o la cuestión sustancial que dio origen a la iniciativa es una fuente de la cual pueden extraerse también las ideas matrices del proyecto de ley.

3.4. Con preferencia en el fondo, más que en la forma

También en la Sentencia Política de Cielos Abiertos, el Tribunal Constitucional sienta un criterio que se ha consolidado en el tiempo. Señala que, para analizar la relación de las ideas matrices con las indicaciones, “debe estarse, entonces, de preferencia al fondo del, y no a las palabras o formas externas. Se trata de confrontar ideas, concepto abstracto e intelectual, con textos normativos concretos, y no simplemente confrontar unos artículos con otros en su mera naturaleza formal”⁷⁰².

Décadas más tarde, ha complementado este criterio descartando que la idea matriz se consolide exclusivamente en los artículos o leyes que se proponen modificar. En efecto, señala, “en cuanto a los textos legales afectados, constituye un elemento enteramente secundario que por sí sólo no permite concluir que por existir dicha coexistencia se cumpla con lo preceptuado por el artículo 66 (69) de la Constitución, pues bien puede ocurrir que el Mensaje o la Moción, por una parte, y determinados artículos nacidos de una indicación, por la otra, modifiquen un mismo cuerpo normativo y, en cambio, no exista relación directa, en lo sustantivo, entre aquellos y éstos”⁷⁰³.

3.5. ¿Es la votación de la idea de legislar una oportunidad de modificar las ideas matrices?

El año 1993, el Tribunal Constitucional señaló que “para la determinación de lo que la citada disposición constitucional entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley habrá que estarse al análisis de su propio

texto y a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o Moción que la iniciare como también en la discusión general del proyecto y de todo antecedente legislativo en que aquélla se deduzca”⁷⁰⁴. Dicha sentencia, toma de un modo casi textual lo establecido ya por el Tribunal Constitucional inicial en su primera sentencia cuando señalaba, además de lo transrito, que configuraba la idea matriz “todo antecedente legislativo de donde aquella se deduzca, que puedan producirse en el primer trámite de la misma”⁷⁰⁵.

Así dicho, la idea matriz del proyecto de ley no se consolidaría al momento de su ingreso a la cámara respectiva, sino que también la discusión en sus primeros trámites podría darle forma y alterarla. Esta interpretación, además de ser discutible a la luz del texto constitucional, es también inconveniente porque deja sin aplicación un mandato que tiene consecuencias positivas para el trámite legislativo.

Un caso concreto en el que se interpretó de este modo la norma que se analiza fue a propósito del debate de una disposición introducida por medio de indicación del Ejecutivo al proyecto de ley Chile Solidario. El Senador Coloma, que alegaba la inadmisibilidad, fundó su petición en que un aspecto concreto del proyecto no sólo no estaba contenido en el mensaje original, sino que en éste se expresaba claramente que la materia en cuestión sería regulada más adelante por medio de un segundo proyecto de ley. En esa ocasión el Presidente del Senado argumentó sobre la base del argumento que se analiza. Concluyó que, entre otros el fallo citado, “justifican entender como parte de las ideas matrices, no sólo lo contenido en la moción o mensaje, sino además los comentarios realizados en la discusión general del proyecto”⁷⁰⁶. Agregó el Presidente “que para determinar las ideas matrices del proyecto habrá que recurrir a las justificaciones y comentarios del Mensaje o Moción, a la discusión general del proyecto (en que se aprueba la idea de legislar) en cada Cámara”.

En un fallo posterior, el TC corrige esta tesis y le da un sentido más acorde con el texto constitucional. Señala que “el cúmulo de comentarios,

⁷⁰⁰ STC 410/2004.

⁷⁰¹ STC 786/2007.

⁷⁰² STC 9/1972, c. 12.

⁷⁰³ STC. 410/2004, c. 33.

⁷⁰⁴ STC 174/1993, c. 3.

⁷⁰⁵ STC 1/1971, c. 26.

⁷⁰⁶ Sesión Senado de martes 13 de abril de 2004.

observaciones y puntualizaciones hechos por las autoridades competentes durante la tramitación parlamentaria referida, tiene carácter aclaratorio o, como máximo, declarativo del sentido y alcance de las ideas matrizes o fundamentales del proyecto, tal como se encuentran formuladas en el Mensaje o la Moción correspondiente. Por ende, resulta inconciliable con el texto, contexto y espíritu de la Constitución y de su legislación complementaria, (...) sostener que adquieran la cualidad de ideas matrizes o fundamentales del proyecto aquellas contenidas en indicaciones formuladas en el proceso formativo de la ley, o bien, en intervenciones de parlamentarios que constan en los informes de Comisiones o en las actas de Sesiones de la Sala respectiva”⁷⁰⁷.

Con ello, confirma que las ideas matrizes quedan firmes e inalterables al momento de presentar el proyecto de ley. La discusión de la idea de legislar y cualquier otro elemento incorporado después del envío del mensaje no tienen la virtud de modificar la idea matriz. Son sólo éstas las que deben ser consideradas para efectos de determinar la admisibilidad o no de una indicación.

3.6. ¿Vulnera la idea matriz proponer una indicación contraria al contenido del proyecto de ley en discusión?

Definitivamente no. ¿Cómo podría ser contraria a la idea matriz una propuesta vinculada directamente con ella pero que la modifique, sea para no legislar al respecto o para hacerlo de un modo radicalmente distinto? Sostener algo diferente deja el trámite legislativo ya no limitado en cuanto a los tópicos que pueden discutirse en un determinado proyecto de ley. También deja atado el contenido específico de ese proyecto. En otras palabras, solo podría rechazarse mas no modificarse un proyecto de ley.

Esta argumentación ha sido utilizada en raras ocasiones. Tal es el caso, por ejemplo, del escrito que la Presidenta Bachelet envió al Tribunal Constitucional con motivo del requerimiento de un grupo de senadores contra la determinación de la Cámara de Diputados de declarar inadmisibles algunas de las observaciones que había enviado en su momento el Gobierno

del Presidente Piñera⁷⁰⁸. El escrito argumentaba que diversos vetos –a los cuales también aplica la regla que se analiza, como se ha dicho– debían declararse inadmisibles, pues vulneraban la idea matriz del proyecto de ley respectivo al proponer la eliminación de un artículo o una alternativa diversa. Argumentó la Presidenta que “las observaciones formuladas por el ex Presidente de la República (...) infringen las normas constitucionales que regulan el ejercicio de la facultad de voto, en razón de no guardar relación directa con las ideas matrizes del proyecto, sino que oponerse a ellas”⁷⁰⁹. Y luego continúa, respecto de cada una de las observaciones, argumentando con frases como la que sigue: “esta propuesta supresiva contradice derechosamente uno de los pilares fundamentales del proyecto, por lo mismo debe ser declarada inadmisible”⁷¹⁰.

La tesis expuesta no ha sido acogida ni en el Congreso Nacional ni en el Tribunal Constitucional. Si lo fuera, el trámite legislativo perdería toda relevancia, pues solo podrían admitirse en los proyectos de ley las indicaciones que regulan del mismo modo el asunto. En otras palabras, los parlamentarios perderían una atribución esencial dentro de la función legislativa, como es oponerse a legislar sobre un aspecto específico. No serían admisibles, a juicio de esta tesis, indicaciones para suprimir una determinada materia en el proyecto de ley ni para modificar sustancialmente otra contenida en él. Ello pues, supuestamente, alteraría la idea matriz.

Lo correcto es sostener, como se ha argumentado en estas páginas, que la idea matriz fija el marco del debate respecto al contenido de una determinada iniciativa. No establece, ni puede hacerlo, una determinada manera de abordar ese contenido. Ello queda a la deliberación de las cámaras.

4. JURISPRUDENCIA

La regla que se analiza suele ser respetada en la tramitación de proyectos de ley. Londregan señala que, en la práctica legislativa, esta restricción “se

⁷⁰⁸ Ver Expediente 2646/2014. Escrito de observaciones de 8.04.2014.

⁷⁰⁹ Escrito de Observaciones, p. 89.

⁷¹⁰ Escrito de Observaciones, p. 92.

toma muy en serio” y es “razonable y escrupulosamente exigida”⁷¹¹. Aun así, en ciertas ocasiones, el Tribunal Constitucional se ha debido pronunciar resolviendo requerimientos sobre esta materia. También, en menos veces, lo ha hecho de oficio en el control preventivo de normas orgánico-constitucionales.

Con todo, cabe señalar que, en términos generales la exigencia de vinculación directa entre el proyecto de ley y sus indicaciones no demuestra altos niveles de litigiosidad. García y Verdugo sostienen que ello se debe a la claridad de las normas que regulan la materia y a la coherencia jurisprudencial del TC que se ha aproximado, la mayor de las veces, de modo adecuado a los diversos conflictos⁷¹². Ello se ve reflejado, como veremos, en gran parte de los casos que se enumeran a continuación que son aquellos en los que el TC ha debido pronunciarse sobre la aplicación del artículo 66 de la Constitución.

i. *Facultades fiscalizadoras a concejales*. Ha acogido la inconstitucionalidad de forma de una indicación que otorgaba ciertas facultades fiscalizadoras a los concejales de cada municipio por no tener relación directa con las ideas de un proyecto de ley que modificaba la Ley de Rentas Municipales⁷¹³.

ii. *Ley de Bancos*. Ha señalado que una Comisión Mixta también debe dar cumplimiento a la norma que se analiza. Por ello, en un proyecto de ley cuyo objeto era la modernización de los bancos, la regulación sobre nuevos negocios de la banca realizados directamente o a través de sociedades relacionadas y, en general, la internacionalización de la banca, declaró la inconstitucionalidad de la indicación que incorporaba un conjunto de disposiciones que se referían a la información sobre créditos de consumo⁷¹⁴.

iii. *JEC III*. También de oficio ha sostenido que es contrario a las ideas matrices de un proyecto de ley que prorrogaba la entrada en vigencia del régimen de Jornada Escolar Completa para los establecimientos educacio-

nales una indicación que regulaba los concursos de directores de establecimientos⁷¹⁵.

iv. *Ley de Responsabilidad Fiscal*. Ha corroborado que no se aleja de las ideas matrices de un proyecto de ley de responsabilidad fiscal una indicación que permite al Fisco efectuar aportes de capital al Banco Central con cargo al superávit efectivo⁷¹⁶.

v. *Límite con Perú*. Ha establecido –de oficio– que la indicación que fijaba los límites de la nueva región de Arica y Parinacota no tiene vinculación directa con las ideas matrices del proyecto que creaba dicha Región⁷¹⁷.

vi. *Ley de Responsabilidad Penal Adolescente*. Ha determinado que no es contrario a la idea matriz de un proyecto de ley que modificaba la ley de responsabilidad penal adolescente, una indicación que le concedía al juez la posibilidad de imponer al adolescente responsable de un crimen una pena determinada⁷¹⁸.

vii. *Casos Ley de Presupuesto*. También se ha pronunciado sobre las ideas matrices de la Ley de Presupuestos en tres oportunidades que se analizarán en el capítulo correspondiente⁷¹⁹.

En toda su jurisprudencia el TC suele citar doctrina, precedentes y antecedentes históricos para dar un contexto teórico de la relación que debe existir entre la idea original del proyecto de ley y las indicaciones que se presenten durante su tramitación. Si bien algunas citas, individualmente consideradas, pueden parecer muy amplias (como la de la sentencia de Cielos Abiertos) y otras muy restringidas (como cuando se cita al profesor Cumplido), lo cierto es que, en definitiva, el TC ha sentado como doctrina que la norma constitucional tiene como objetivo impedir que, en la tramitación de un proyecto de ley, se incorporen modificaciones que no están

⁷¹¹ STC 422/2004.

⁷¹² STC 560/2006.

⁷¹³ STC 719/2007.

⁷¹⁴ STC 786/2007, c. 24.

⁷¹⁵ STC 1/1971, 1005/2007 y 1867/2010.

⁷¹⁶ LONDREGAN (2000). 96.

⁷¹⁷ GARCÍA Y VERDUGO (2013). 163.

⁷¹⁸ STC 174/1993.

⁷¹⁹ STC 259/1997.

directamente encaminadas a dar solución o abordar el asunto o problema sustancial que motivó la presentación del proyecto, cuestión que queda expresado de modo claro y evidente en el mensaje y el articulado.

La determinación de lo que está encaminado “directamente” y aquello que solo tiene una vinculación “indirecta”, o establecer cuál es el asunto “substancial” y cuál, por no serlo, deja de ser un problema que pueda abordarse en la discusión de ese proyecto de ley es una cuestión de interpretación y criterio jurídico que queda al análisis particular de cada caso.

Con todo, y simplemente para presentar algunos ejemplos que ilustren la interpretación, se narrarán con más detalles dos casos decididos por el TC que plantean, a nuestro juicio, criterios dispares.

4.1. El fallo más laxo: JEC I

La sentencia del TC que denominaremos JEC I decidió el requerimiento presentado por un grupo de diputados alegando la inconstitucionalidad de una serie de normas del proyecto que modificaba la ley de Jornada Escolar Completa y otros cuerpos legales⁷²⁰. Este proyecto fue presentado originalmente con la intención de postergar la entrada en vigencia de la Jornada Escolar Completa (JEC); de perfeccionar los mecanismos de inversión de los recursos y la garantía a favor del fisco constituida sobre los inmuebles en jornada completa; de fortalecer la participación y la desconcentración; y mejorar la subvención de adultos entre otras cosas.

Sin embargo, por medio de indicaciones diversos legisladores presentaron modificaciones que, a juicio de los requirentes, se alejaban de las ideas matrices del proyecto de ley. Una de ellas fue particularmente discutida: aquella que exigía una matrícula de al menos un 15% de alumnos socio-económicamente vulnerables como requisito para obtener la subvención en los establecimientos subvencionados⁷²¹. Los requirentes alegaron que

esta indicación era contraria a las ideas matrices del proyecto porque éste tenía como único fundamento las modificaciones al Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna.

El fallo adopta la que a nuestro juicio es la interpretación más laxa que ha tenido el TC en esta materia. Veámosla en detalle.

La decisión se construye dando por supuesto que el objetivo de la indicación fue “extender el derecho a la educación (...) a aquellos alumnos que presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica” (c. 44). Así interpretada, la indicación se encontraría –a juicio del Tribunal– dentro de las ideas matrices contenidas en el mensaje. En concreto, la frase final del mensaje es la que permite afirmar la admisibilidad de la norma en cuestión. Y esta frase dice: “con este proyecto, en suma, el gobierno espera continuar con el objetivo de asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida” (c. 45).

En la primera parte del fallo, el TC desarrolla el concepto de “relación directa con las ideas matrices” que se exige como requisito para las indicaciones. Con miras a darle contenido a dicho concepto, cita, entre otras, la sentencia de Política de Cielos Abiertos. Como se vio, en esa sentencia, esa magistratura señala que la idea matriz está constituida por la materia o el problema que el autor del mensaje o moción señala como existentes y “a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal”. Con esta cita y su posterior aplicación en el análisis de la exigencia de 15% de alumnos vulnerables, el Tribunal incorpora como elemento a considerar para definir la idea matriz “el problema que se desea resolver”.

Incorporar este aspecto como un elemento adicional a considerar para la definición de la idea matriz no presenta inconvenientes. Sin embargo, si se considera –como lo hizo el TC– el único elemento definitorio de la idea matriz, ésta empieza a perder claridad y el marco de la discusión legislativa ya no queda entregado a las ideas matrices del proyecto original, sino que a los difusos límites “del problema que se desea resolver”.

El “problema” que encuentra el Tribunal en el Mensaje –educación de calidad para todos– es el objetivo permanente de toda política pública y, por eso, no parece razonable que sea el sustento esencial de una idea matriz ni

⁷²⁰ STC 410/2014. Comentarios sobre esta sentencia pueden verse en BERTELSEN (2005) y BUCHHEISTER y SOTO (2005).

⁷²¹ El mérito como política pública de la disposición es discutible. Ver Libertad y Desarrollo (2003), LE FOULON (2003), FONTAINE (2003) y SIERRA (2003 A).

mucho menos de una indicación posterior. Por lo demás, al razonar de ese modo y como lo mencionamos, el Tribunal olvidó una decisión anterior en la que había desechado como fundamento de una idea matriz un título del mensaje (“*Secreto y Reserva Bancarios*”) del proyecto en cuestión. Señaló en esa oportunidad el Tribunal “que efectivamente, en la fuente aludida (el mensaje del proyecto de ley) existe una tangencial alusión a la información de los créditos de consumo, pero en ningún caso puede darse a una mención incidental el carácter de idea matriz o fundamental de un proyecto, si se considera que en parte alguna del articulado del mismo se hace referencia, ni directa o indirectamente a la creación de un sistema de información consolidada sobre créditos de consumo otorgados por los establecimientos de comercio”⁷²². Si en esa ocasión el Tribunal desechó como argumento para fundar la admisibilidad una “alusión tangencial”, en esta oportunidad debió seguirse el precedente. Sin embargo, procedió de otro modo utilizando como argumento una mera aspiración: educación de calidad para todos.

En conclusión, la Corte Constitucional encontró relación directa entre el 15% de alumnos vulnerables como requisito para obtener la subvención y el mensaje original. Para ello usó como fundamento una declaración de intenciones tan amplia como universal y un juicio más cercano al mérito que a lo constitucional. El mensaje original no tenía relación con la subvención educacional, con los requisitos para recibirla ni con la vulnerabilidad de los alumnos en establecimientos subvencionados.

4.2. Aplicando la doctrina adecuada: JEC II

En otro fallo, que denominaremos JEC II⁷²³, poco más de un mes después del recientemente reseñado, un grupo de senadores acudió al Tribunal para que declarare inconstitucional las normas contenidas en el mismo proyecto de ley que exigían que los Directores de Establecimientos de Educación y Jefes de los Departamentos de Educación Municipal concursaran para conservar sus puestos.

El Tribunal declaró inconstitucional las disposiciones por ser contrarias a las ideas matrices del proyecto de ley. Para ello argumentó señalando que las

normas respecto a la concursabilidad constituyen “un conjunto sistemático de disposiciones” (c. 14) sin relación con las ideas matrices del proyecto. Agregó que el “examen de la iniciativa en trámite permite constatar, con rasgos evidentes, que ninguna alusión o mención siquiera se efectúa en él a la concursabilidad de los cargos mencionados, ausencia que es también patente en las cuatro ideas centrales del proyecto en él descritas. Tal omisión queda de manifiesto, en fin, en los objetos esenciales que la iniciativa persigue alcanzar, como asimismo, en la descripción de las modificaciones que se proponen y concretan en los artículos permanentes y único transitorio que componen la normativa que el Presidente de la República sometió al conocimiento del Congreso Nacional” (c. 14).

Como puede apreciarse el Tribunal es, en este caso, mucho más enfático y en ninguna oportunidad entra a interpretar frases del mensaje original con miras a encontrar relaciones entre éste y las indicaciones posteriores. Junto con repetir la doctrina que se ha transcrita, declara la inconstitucionalidad de la norma y precisa los criterios y la aplicación de los mismos. Como ya se señaló, el fallo concluye que solo es en el mensaje o moción original donde se deben encontrar las ideas matrices. Es decir, que con el solo mérito de la presentación del mensaje o moción se fija el ámbito o las fronteras de la discusión que puede llevar a cabo el legislador. Todo aquello que desborde estas fronteras, no puede ser discutido en el contexto de ese proyecto de ley.

5. CONCLUSIÓN

La necesidad de presentar adiciones o correcciones que tengan relación directa con las ideas matrices de los proyectos de ley, es un requisito constitucional exigido en el proceso de tramitación de la ley a partir de la reforma del año 1970. En su momento se esgrimieron razones de “técnica legislativa”. Sin embargo, el respeto a las ideas matrices es también una exigencia sustantiva que fortalece la deliberación sobre los asuntos públicos y limita proceduralmente el poder regulador del Estado.

El Tribunal Constitucional ha entregado suficientes precedentes que se enuncian en estas páginas los que permitirán al operador interpretar, en cada caso concreto, la norma constitucional y discernir si se enfrenta o no a una indicación contraria a las ideas matrices de un proyecto de ley.

⁷²² STC 259/1997, c. 31.

⁷²³ STC 413/2004.

CAPÍTULO IX

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

"A pesar de la derrota de 1948 y de la muerte del general Smuts, su padre sigue siendo fiel al Partido Unido: fiel, aunque sea pesimista. El abogado Strauss, el nuevo líder del Partido Unido, solo es una pálida sombra de Smuts; con Strauss, el Partido Unido no tiene esperanzas de ganar las próximas elecciones. Además, los nacionalistas se están asegurando la victoria trazando de nuevo las fronteras de los distritos electorales para favorecer a sus partidarios en el platteland, en el campo. ¿Por qué no hacen nada contra eso? le pregunta a su padre. ¿Quién? dice su padre. ¿Quién puede pararlos? Pueden hacer lo que les venga en gana, ahora están en el poder. Él no ve qué sentido tienen las elecciones si el partido que gana puede cambiar las reglas. Es como si el bateador decidiera quién lanza y quién no".

J.M. COETZEE (Infancia)

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 66 de la Constitución establece las mayorías que deben concurrir para la aprobación de diversas normas legales, durante el trámite legislativo. Es este el debate en torno a las súper mayorías o normas de quórum especial.

La Constitución establece que las normas interpretativas de los preceptos constitucionales, requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Aquellas que la Constitución declara como normas orgánicas constitucionales⁷²⁴ requieren de la concurrencia de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Y las normas legales que la misma Carta Fundamental califica como de quórum calificado se establecen, modifican o derogan por la mayoría absoluta de los mismos. En todas las demás normas, dice el artículo en cuestión, basta la mayoría simple, esto es, la mayoría de los presentes en la medida que formen quórum para tomar acuerdos, para aprobar la norma.

Junto con los quórum establecidos en el artículo 66, la Constitución también contempla otros quórum más altos para cierto tipo de leyes específicas. El artículo 63, Nº 16 establece que el quórum para aprobar leyes de

⁷²⁴ En este capítulos se utilizará la abreviatura "LOC" para referirnos también a las leyes orgánicas constitucionales o normas orgánicas constitucionales en sentido genérico y no necesariamente, como ha sido en el resto del libro, para hacer referencia a la LOC del Congreso Nacional.

indulto general o amnistía, que son siempre de quórum calificado, requerirá de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos terroristas. Igualmente la Disposición Decimotercera Transitoria establece que las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Por último, la Constitución y las leyes han incorporado diversos quórum especiales principalmente para el nombramiento de autoridades tales como Ministros de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República o el Fiscal Nacional del Ministerio Público. Similares quórum se exigen para integrar los órganos directos de, por ejemplo, el Consejo para la Transparencia, el Consejo de Alta Dirección Pública, etc.⁷²⁵.

2. EL DEBATE SOBRE LAS NORMAS SUPRAMAYORITARIAS

En el debate constitucional actual, los quórum supramayoritarios han sido objeto de profunda discusión. No analizaremos en este libro los argumentos a favor y en contra de su existencia. Otros lo han hecho con intensa dedicación. Simplemente esbozaremos los argumentos que se han dado principalmente con motivo de las críticas a las leyes orgánico-constitucionales. Respecto de los quórum especiales para las normas interpretativas y de quórum calificado la discusión es casi inexistente.

Entre quienes critican las normas de quórum orgánico-constitucional se esgrimen variados argumentos. Se dice que éstas conceden poder de veto a la minoría. Así lo ha sostenido, por ejemplo, Gonzalo García, Ministro del Tribunal Constitucional, antes de asumir en tal calidad. Criticando la que denomina “la cultura institucional de los vetos” sostiene que “resulta

⁷²⁵ En estas páginas no nos detendremos en torno a estas últimas exigencias, pues no dicen relación con la tramitación de proyectos de ley, sino que con otras funciones del Congreso Nacional y, principalmente, del Senado. Sin embargo, llama la atención que la crítica hacia las supermayorías se concentra en los quórum para legislar y no en estos últimos. Considero que la exigencia de quórum para los nombramientos es un importante mecanismo para asegurar el equilibrio en las designaciones.

obvio que en el caso chileno hablamos, estructuralmente, de vetos y no de matices (al principio mayoritario). Esto se ve en la exigencia –para la aprobación, modificación o derogación de normas– de quórum (...). En la misma medida que se incrementan los quórum de aprobación de una norma, la minoría define los términos de la decisión pública, con lo cual la democracia pierde poder de representación y reduce su inclusividad”⁷²⁶.

Otros argumentan que las LOC son una forma de mantener el *statu quo* legado por el Gobierno de Pinochet⁷²⁷, que debilita la igualdad política y que fortalece la intervención del Tribunal Constitucional en el proceso legislativo⁷²⁸, entre otros argumentos.

El análisis más completo lo ha hecho Lucas Sierra⁷²⁹. En su publicación analiza el debate que se dio en las diversas instancias preconstitucionales y, con gran profundidad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha ido configurando las normas orgánicas constitucionales.

El autor critica, en primer lugar, el control obligatorio que manda la Constitución de los preceptos orgánicos constitucionales. Como dice, el control obligatorio transforma al Tribunal Constitucional no ya en un árbitro que resuelve conflictos constitucionales, sino que directamente en una tercera cámara.

Luego, la crítica se extiende también al razonamiento utilizado por el TC al momento de interpretar el alcance de las normas constitucionales que consagran quórum orgánicos constitucionales. Utilizando como criterio de análisis las leyes de fijación de plantas de personal, Sierra describe la actitud autocontenido inicial y critica la zigzagueante y expansiva jurisprudencia posterior. Por último, también es crítico de la existencia de este tipo de quórum para la potestad legislativa, no así para la constituyente.

⁷²⁶ GARCÍA (2011). 176.

⁷²⁷ JIMÉNEZ *et al* (2013). 361. Dicen que “la defensa de las ‘loc.s’, como se argumentará, sólo tiene cabida en un sistema de pensamiento conservador, que no cree en la democracia como forma de gobierno y que se siente cómoda con el legado institucional de la dictadura”.

⁷²⁸ ZAPATA (2008). 403. El autor señala que la existencia de LOC termina “subsidiando de manera excesiva a las fuerzas políticas que pierden las elecciones”.

⁷²⁹ SIERRA (2011).

Ello por cuanto la regla de supramayoría le quita flexibilidad a la operación del Estado y del gobierno y exige un consenso demasiado extendido para dictar leyes. En definitiva, Sierra concluye que “el contenido nuclear del orden democrático, los derechos de libertad y la protección de las minorías, son materias que, por autonomía, pertenecen a la Constitución. Por eso aquí se justifica un quórum supramayoritario. No en la legislación. Tanto más cuanto que existe un mecanismo contramayoritario como la revisión judicial”⁷³⁰.

Sierra no está solo en su crítica. Desde hace algo menos de una década ésta se ha ido extendiendo con inusitada rapidez. Antes de ello, el tema de las LOC solo despertó interés de la academia más por su jerarquía y unidad, como veremos, que por su regla súper mayoritaria. Desde hace algunos años, en cambio, es tanto la legitimidad de un quórum especial como la exigencia de control obligatorio lo que ha sido objeto de crítica por variados autores⁷³¹.

En la vereda contraria, quien ha defendido con mayor firmeza la existencia en abstracto de este tipo de quórum es Sergio Verdugo⁷³². Con agudeza ha entrado en una interesante polémica con la inmensa mayoría de la doctrina nacional desnudando algunos de los argumentos que se suelen esgrimir.

Ante todo, Verdugo desmenuza y analiza críticamente diversas justificaciones que tanto durante el debate de la Comisión de Estudios como más adelante se han utilizado para sostener los quórum especiales. Entre los diversos argumentos que se han esgrimido, se ha dicho que las LOC son un complemento a una Constitución breve como la nuestra y que su existencia facilita el dinamismo de lo que podemos entender por Constitución material. También se ha argumentado que las súper mayorías promueven la democracia, pues el acuerdo legislativo es más cercano a la voluntad general al ser reflejo de la concurrencia de un mayor número de representantes. Asimismo, en igual línea, se sostiene también que la súper mayoría

es óptima desde la perspectiva de la elección racional al acercarse más al ideal de Pareto. También un razonamiento frecuentemente utilizado en defensa de los quórum supramayoritarios es la necesidad de dar mayor estabilidad a ciertas instituciones consideradas como relevantes dentro del acuerdo constitucional. Un último argumento sostiene que la existencia de quórum supramayoritarios es un contrapeso legislativo eficiente al poder del Presidente de la República, pues exige que este último deba negociar en el Congreso Nacional una serie de proyectos de ley que, sin este tipo de mecanismos, serían aprobados.

El mismo autor, a fin de validar la existencia de quórum supramayoritarios, argumenta que éstos no son un fin en sí mismo, sino que son instrumentales a la protección de otros valores que el acuerdo político ha optado por proteger. “Esta visión rechaza el debate genérico sobre la necesidad de eliminar o mantener las LOCs, e invita a una discusión sistemática que considere dichos fines especiales, junto con la manera en que las instituciones protegidas por esos fines se relacionan entre sí”⁷³³. Sobre esta base, considera que las reglas elementales del sistema electoral y de justicia electoral –lo que nos lleva a la cita de Coetzee que abre este capítulo–, del sistema de partidos políticos y del proceso legislativo debieran protegerse con quórum especiales.

En el debate actual muchos no distinguen la discusión concreta del principio abstracto que hay detrás, esto es, simplemente critican las LOC porque muchas de ellas fueron dictadas durante el Gobierno Militar. El asunto requiere de una lectura más atenta que, a mi juicio, Verdugo hace correctamente. La necesidad que ciertas disposiciones requieran de un quórum superior a la mayoría simple es un imperativo en una democracia constitucional. El constitucionalismo es, desde sus orígenes, un conjunto de reglas, instituciones y principios que en cierta medida se construyen sobre la premisa contramayoritaria. El derecho fundamental que detenta una persona no puede serle vulnerado en su esencia ni aun por el acuerdo de la mayoría. Y así como las normas contenidas en la Constitución tienen una base contramayoritaria al requerir de un quórum especial para su modificación, igualmente puede exigirse tal quórum para otras normas que, en abstracto y por estar asentadas en las bases del acuerdo constitucional, forman parte de

⁷³⁰ SIERRA (2011), 16.

⁷³¹ Para citar solo algunos de los trabajos distintos de los ya citados: CORREA (2005); COUSO y CODDOU (2010); HENRÍQUEZ (2009); ATRIA (2013); ATRIA *et al* (2013).

⁷³² Ver VERDUGO (2009); VERDUGO (2012); VERDUGO (2014 A); VERDUGO (2014 B) y VERDUGO (2014 C).

⁷³³ VERDUGO (2014 C) 21.

la Constitución material. Dicho de un modo distinto, la Constitución formal se adelanta a reconocer en alguna medida las disposiciones que posiblemente forman parte de la Constitución material y aumenta los requisitos formales por la vía de las así llamadas leyes orgánico-constitucionales. Así, como lo hace con sus mismas disposiciones, la Carta Fundamental exige a estas normas preconstituidas como constitución material un consenso mayor para su modificación que sirva de fuente de legitimidad.

En definitiva, el debate es frondoso en argumentos lo que augura que, tal vez como ninguna otra institución del proceso de formación de la ley, las normas de quórum especial serán objeto de revisión y modificación en el mediano plazo.

3. JERARQUÍA Y DESMEMBRAMIENTO DE LAS LOC: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA⁷³⁴

En un principio se discutió si las LOC tenían una jerarquía especial que las ubicaba entre la ley simple y la Constitución, de tal forma que la primera debía estar en línea no solo con lo mandatado por la Constitución sino que también por la ley orgánica constitucional. Igualmente se planteó originalmente un debate en torno a la unidad de estos cuerpos normativos que, al poco andar, fue superada por la práctica. Veremos ambos debates a continuación.

3.1. Jerarquía de las LOC

Respecto a la jerarquía de las LOC en un inicio pareciera haberseles creado con un rango intermedio entre la Constitución y la ley común. Ya en 1963 Silva Bascuñán llamaba la atención sobre la existencia en el derecho comparado de leyes “complementarias e integrantes de la Carta (a las que) tiende a denominarlas orgánicas, por su naturaleza, a convertirlas en una jerarquía normativa intermedia y a rodearla de específicos requisitos formales”⁷³⁵. Posteriormente, durante la discusión de la Comisión de Estudios de

la Nueva Constitución la comisionada Luz Bulnes fue del mismo parecer: “las leyes constitucionales poseen un rango y una jerarquía diferentes de los propios de las leyes ordinarias (y por ello) se requiere un control previo de la constitucionalidad a fin de que el problema de inconstitucionalidad no se produzca entre la ley ordinaria y la ley complementaria”⁷³⁶.

Sin embargo, con el tiempo, acertadamente la doctrina ha coincidido en concederle a estas leyes una diferencia únicamente formal, en razón de su competencia, que tiene importancia durante la tramitación de la ley. No procede entonces, ubicar a las LOC en una jerarquía intermedia entre la ley común y la Constitución. Así lo ha sostenido, entre otros, Luz Bulnes, quien más tarde sostuvo que “si bien puede existir una superlegalidad de forma no hay entre la ley común y la ley orgánica un principio de subordinación de una a otra”⁷³⁷. En el mismo sentido, Hugo Caldera señala la improcedencia de atribuirle a estas leyes calidad de “leyes semiconstitucionales o considerar su naturaleza como supralegal”⁷³⁸. Más reciente, Rodrigo Correa escribe que “la diferenciación (entre leyes simples, de quórum calificado y orgánicas constitucionales) no corresponde a tres niveles jerárquicos dentro de la legislación, sino a una distribución material de competencias operada por la propia Constitución Política”⁷³⁹.

En igual sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, ya de modo consistente, ha expresado que “si se ha sostenido que las leyes orgánicas constitucionales tienen una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley (sesiones N°s. 344, 353 y 358, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución y rol N° 7, de 22 de diciembre de 1981, del Tribunal Constitucional) ello es sólo porque la propia Constitución les ha exigido mayores requisitos de forma, lo que en doctrina se denomina una superlegalidad de forma, pero no porque se haya querido privar a la ley orgánica de su jerarquía normativa de ley frente a la ley superior que

⁷³⁴ Tomado de BUCHHEISTER y SOTO (2005).

⁷³⁵ SILVA BASCUÑÁN (1963). 66.

⁷³⁶ Sesión 344, de 4 de abril de 1978, p. 2080. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. En el mismo sentido: Ríos (1983).

⁷³⁷ BULNES (1984). 232.

⁷³⁸ CALDERA (1985). 8.

⁷³⁹ CORREA (2004). 260.

es la Constitución. De aquí que el problema respecto de los distintos tipos de leyes sea de competencia y no de jerarquía⁷⁴⁰.

Hoy no hay duda que las LOC no tienen una jerarquía especial en la pirámide normativa, sino que su especialidad está dada por los requisitos exclusivamente formales que las caracterizan. De esta forma la única razón para contrastar la norma legal con una norma LOC es determinar el quórum de la norma.

3.2. La unidad teórica de las LOC y el desmembramiento posterior

En los orígenes, la unidad de las LOC, es decir, si éstas solo están contenidas en un único cuerpo legal o se encuentran diseminadas en la legislación, no estuvo dilucidado. Que en la Carta Fundamental se lea normalmente “una ley orgánica constitucional” permite suponer que éstas son cuerpos jurídicos cerrados. En una de sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional pareciera haber optado por esta misma teoría, pues señala que el objetivo de estas normas “es desarrollar en un texto armónico y sistemático los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes”⁷⁴¹. El hecho que se hable de texto armónico, sistemático y se refiera a “dichas leyes” en vez de a “dichos artículos o disposiciones” permite deducir que originalmente las normas orgánicas constitucionales fueron concebidas para estar contenidas únicamente en las leyes de la misma calidad.

La Corte Suprema entendió lo mismo, según se deduce del informe elaborado en 1983 en el cual emitió opinión respecto del proyecto de ley orgánica constitucional sobre organización y atribuciones de los Tribunales. Dado que el proyecto no trataba numerosos temas, la Corte Suprema señaló que todas las materias faltantes debían “ser necesariamente comprendidas en la ley orgánica constitucional, y no en una ley común, velando así por la propia autonomía del Poder Judicial”⁷⁴². En la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánico-Constitucionales también se manifestaron opiniones en

esta línea como la que expresa Gustavo Cuevas al manifestar su desacuerdo con la “mala práctica que se ha establecido de mezclar, en el mismo texto, disposiciones orgánicas y otras que no lo son”⁷⁴³ o como el alcance que efectúa José Luis Cea al señalar que “el legislador (orgánico) ha de evitar como principio una incursión en ese campo (de las leyes comunes), lo que concuerda con la letra y el espíritu de la Carta Fundamental”⁷⁴⁴.

Pero ya tempranamente el Tribunal Constitucional sentó una costumbre distinta que dio inicio a un proceso paulatino de desmembramiento de las leyes orgánico-constitucionales⁷⁴⁵. En efecto, ya en la segunda sentencia que estudia un proyecto de ley orgánico-constitucional el Tribunal señaló que una de las normas contenidas en ese proyecto de ley no era de rango orgánico-constitucional⁷⁴⁶. Desde la otra perspectiva, también en los inicios se admitió que leyes comunes podían contener normas orgánicas constitucionales. Esto último tiene su fundamento en el artículo quinto transitorio de la Carta Fundamental que dispone que las leyes actualmente en vigor sobre materias que deben ser objeto de LOC cumplen esos requisitos y se segu-

⁷⁴³ VERDUGO (1991). 192. En el mismo sentido, Manuel Daniel señala “Si (...) se introdujeren en un texto de ley orgánica constitucional algunos preceptos de ley común que no estuvieren necesariamente ligados al objeto de aquel texto orgánico, se incuraría así en una invasión inconstitucional de competencias y esos preceptos no serían admisibles”. DANIEL (1983). 10. También CALDERA (1985). 40.

⁷⁴⁴ Sin embargo, adelantándose a lo que ocurriría, agrega: “Me parece difícil que ello (la mezcla en un solo cuerpo legal de normas orgánicas constitucionales y comunes) no ocurra, ya que los términos amplios que ésta utiliza respecto de las materias de ley orgánica permite una legítima interpretación extensiva o restrictiva, según sea la decisión de aquél”. CEA EGAÑA (1983). 640.

⁷⁴⁵ Con todo, cabe destacar la opinión consignada en los votos de minoría del ministro Correa Labra en 3 sentencias tempranas (STC 11/1982, 13/1982 y 14/1982): El Tribunal “deberá ejercer su control declarándolas constitucionales o rechazándolas por inconstitucionales en razón de que invaden el campo reservado a las materias que deben reglarse a través de leyes orgánicas constitucionales o viceversa” (c. 5). En el mismo sentido, “El veredicto de constitucionalidad debe versar sobre la totalidad del proyecto (...), el Tribunal debe pronunciarse sobre el todo y no abstenerse de expedir decisión, declarando implícitamente su incompetencia para resolver sobre aquellos artículos que se considere que versan sobre materias que se encuentran fuera del ámbito propio de una ley orgánica constitucional, porque, en tal caso, debe expresarse que el proyecto no se ajusta a la constitución desde el punto de vista formal, incurriendo así en inconstitucionalidad de forma” (c. 2).

⁷⁴⁶ STC 10/1981. Proyecto de ley orgánica constitucional sobre concesiones mineras.

⁷⁴⁰ STC 260/1997, c. 35.

⁷⁴¹ STC 7/1981, c. 8.

⁷⁴² VERDUGO (1991). 201.

rán aplicando mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales. En consecuencia, muchas leyes ordinarias –especialmente las relacionadas con la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia– contenían preceptos propios de LOC.

Finalmente, terminó por confirmar el desmembramiento el acuerdo del Tribunal Constitucional de 1986 que señala que junto a la ley sometida a control, se publicará en el Diario Oficial un certificado donde “conste las normas que han sido declaradas como ley común en un proyecto de ley orgánico constitucional y aquellas que insertas en un proyecto de ley común tienen el rango propio de ley orgánica constitucional”⁷⁴⁷.

La costumbre del Tribunal vino a plasmarse en el texto mismo de la Constitución en la reforma a la Carta Fundamental de 1989. El texto constitucional acoge el criterio jurisprudencial en orden a permitir que un mismo proyecto contenga normas de carácter orgánico-constitucional y otras propias de ley común, distinguiendo en cada caso el quórum de aprobación⁷⁴⁸. En efecto, el encabezado del artículo 63 que originalmente decía: “Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas constitucionales...” quedó como sigue: “Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional...”⁷⁴⁹.

⁷⁴⁷ Diario Oficial de 4 de noviembre de 1986.

⁷⁴⁸ Informe del proyecto de ley que “Introduce modificaciones a la Constitución Política de la República” elaborado por la Primera Comisión Legislativa, 12 de junio de 1989. “La nueva redacción sustituye la expresión ‘leyes’ por ‘normas legales’, con el objeto de consignar de una manera más precisa lo que ha sido el criterio interpretativo manifestado por el Tribunal Constitucional en este materia, cual es que en una misma ley pueden haber normas de rango diferente y que, por lo mismo, requieren de un quórum diferente para su aprobación. Finalmente, en esta materia, la Comisión Conjunta concluyó que la referida expresión ‘normas legales’ es comprensiva, además de los decretos con fuerza de ley y de los tratados internacionales cuando éstos contengan normas de rango simplemente legal, de quórum calificado o de orgánico-constitucional”.

En el mismo sentido, STC 309/2000.

⁷⁴⁹ Aún después del año 1989 pueden apreciarse resabios de la tesis que sostenía la unidad de las LOC. Señala el TC, en al menos cinco fallos posteriores, que no se pronunciará sobre “las remisiones que un proyecto (LOC) hace a otras disposiciones (...) porque al no estar incluidas en el texto de la ley cuyo control ejerce, entiende que no pueden tener rango de orgánicas constitucionales, sino de normas de otro orden de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas”.

De esta forma se consolidó este proceso que, en su momento y junto a Axel Buchheister, llamamos de “desmembramiento” de las LOC. Con él, todo proyecto de ley puede contener tanto artículos de quórum simple como otros calificados como normas de quórum especial. Ello, pues la materia que aborda es, conforme a la Constitución, una materia que debe ser abordada por normas de ese rango. Este desmembramiento tiene efectos en la tramitación de los proyectos de ley que veremos más adelante. El principal, como ha escrito y demostrado Sierra, es que “facilita una actitud expansiva por parte del TC. Esto, pues posibilita la intervención de este tribunal en un espectro muy amplio del ejercicio de la potestad legislativa”⁷⁵⁰.

4. MATERIAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Las materias que deben ser tratadas por normas de rango orgánico-constitucional o de quórum calificado están diseminadas en diversos artículos de la Carta Fundamental. Enumeraremos a continuación cada una de ellas.

4.1. *Materias de rango orgánico constitucional*

La Constitución establece que las normas que regulen las siguientes materias deben ser objeto de LOC.

Reglas Fundamentales del Sistema Democrático y Electoral

1. Aquellas que señale los funcionarios y autoridades que, además del Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. Igualmente la que determine los casos y las condiciones en que determinadas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública o deban enajenar de todo o parte de esos bienes⁷⁵¹.

Como se verá, en la actualidad normas orgánicas constitucionales pueden estar contenidas en cuerpos legales distintos de los nominalmente calificados como tales. STC 155/1992, c. 60. También STC 98/1990, 102/1990, 103/1990 y 108/1990.

⁷⁵⁰ SIERRA (2011), 45.

⁷⁵¹ Art. 8º CP.

2. Aquellas que establezcan el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y la realización de los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero⁷⁵².

3. Aquellas que determinen la organización y funcionamiento del sistema electoral público, que regule la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto por la Constitución y que garantice siempre la plena igualdad en la participación de los candidatos⁷⁵³.

4. Las normas que establezcan un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley⁷⁵⁴.

5. Aquellas que regulen las materias que le conciernen a los partidos políticos y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos. También son materia de LOC las normas que sancionen a las asociaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas de la ley orgánica constitucional⁷⁵⁵.

6. Aquellas normas que regulen la forma en que se realice la elección presidencial y parlamentaria⁷⁵⁶.

7. Son normas de rango LOC la determinación del número de diputados, de los distritos electorales y la forma de su elección⁷⁵⁷.

8. Para el Senado, son normas LOC la determinación del número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Asimismo, son de igual rango los preceptos que regulen la renovación alternada cada cuatro años del Senado⁷⁵⁸.

Reglas básicas de los órganos autónomos consagrados en la Constitución

1. Las materias que determinen la organización básica de la Administración Pública, garanticen la carrera funcional y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y que aseguren la igualdad de oportunidades, la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes⁷⁵⁹.

2. Vinculado con el Congreso Nacional, son normas de rango orgánico constitucional aquellas que regulan el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas; la tramitación de las acusaciones constitucionales; el retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado; la instalación y el inicio del período de sesiones, las urgencias, el modo como se debe oír la opinión de la Corte Suprema, los vetos de los proyectos de reforma constitucional y su tramitación en el Congreso. En definitiva, y como señala la Constitución, son de rango orgánico-constitucional todas las materias que se refieran a la tramitación interna de la ley⁷⁶⁰.

3. Las materias que determinen la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República, las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letRADOS son normas de rango orgánico-constitucional. Igualmente lo son las que establezcan los requisitos que deberán cumplir los abogados extraños que ingresen a la Corte Suprema, el modo como los

⁷⁵² Art. 13 CP.

⁷⁵³ Art. 18 CP.

⁷⁵⁴ Art. 19, N° 15 CP.

⁷⁵⁵ Art. 19, N° 15 CP.

⁷⁵⁶ Art. 26 CP.

⁷⁵⁷ Art. 47 CP.

⁷⁵⁸ Art. 49 CP.

⁷⁵⁹ Artículo 38 de la CP. Con ocasión del estudio de esta LOC el TC señaló que el artículo 38 emplea las expresiones “Administración del Estado” y “Administración Pública” como sinónimas y en su sentido más amplio y genérico “porque no resulta justificado pensar que el Constituyente encargara a una LOC la regulación de la organización básica de sólo una parte o sector de la Administración del Estado y excluyera a la otra, ya que la razón para entregar esta materia a una ley de ese rango es la misma en uno y otro caso” (STC 39/1986, c. 4-7).

⁷⁶⁰ Arts. 52, 54, 55 y 74 CP.

tribunales superiores de justicia invalidarán resoluciones jurisdiccionales en uso de sus facultades disciplinarias⁷⁶¹.

4. Aquellas normas que se refieran a la organización y atribuciones del Ministerio Público, que señalen las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción de los fiscales adjuntos, en lo no contemplado en la Constitución, las que establezcan el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, el nombramiento de los fiscales adjuntos y las que regulen el modo como el Fiscal Nacional tendrá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público⁷⁶².

5. Aquellas que, en el Tribunal Constitucional, determinen si el conocimiento de ciertos asuntos es en pleno o en sala y, en general, las materias que regulen la organización, funcionamiento, procedimiento, que fijen la planta, remuneraciones y estatuto del personal del mismo Tribunal⁷⁶³.

6. Aquellas que se refieran a la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones y dispongan el modo como se elegirán los miembros de la Corte Suprema en él⁷⁶⁴.

7. Aquellos preceptos que le encomienden funciones a la Contraloría General de la República y que se refieran a la organización, el funcionamiento y las atribuciones de ese organismo⁷⁶⁵.

8. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros; las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a las plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto⁷⁶⁶.

⁷⁶¹ Arts. 77, 78 y 82 CP.

⁷⁶² Arts. 84, 88 y 91 CP.

⁷⁶³ Arts. 92 y 93 CP.

⁷⁶⁴ Art. 95 CP.

⁷⁶⁵ Arts. 98 y 99 CP.

⁷⁶⁶ Art. 105 CP.

9. Las que se refieran a la composición, organización, funciones y atribuciones del Banco Central⁷⁶⁷.

Reglas vinculadas con Gobiernos Regionales y Locales

1. La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional⁷⁶⁸.

2. Los preceptos que determinen las atribuciones del consejo regional, la composición, organización, número de consejeros y forma de reemplazo y las causales de cesación de los miembros del consejo regional. Igualmente son normas LOC las que determinen las funciones y atribuciones del presidente del consejo regional⁷⁶⁹.

3. Aquellas que determinan la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Asimismo las normas generales que reglan la suscripción, ejecución y exigibilidad de los convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o con municipalidades⁷⁷⁰.

4. Aquellas disposiciones que establezcan las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales; los casos y formas en que los alcaldes pueden designar delegados; los que determinen las funciones y atribuciones de las municipalidades; las que regulen la asociatividad entre municipios; la participación en corporaciones o fundaciones para la promoción y difusión del arte, la cultura y el

⁷⁶⁷ Art. 108 CP.

⁷⁶⁸ Art. 110 CP.

⁷⁶⁹ Art. 113 CP.

⁷⁷⁰ Arts. 114 y 115 CP.

deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo; la forma de establecer unidades vecinales; la forma de elección de los concejales y del alcalde; las atribuciones del concejo; las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al consejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste; la forma de administrar transitoriamente las municipalidades que se creen; los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas; los órganos y unidades que podrán establecer las municipalidades; los límites y requisitos necesarios para ejercer las atribuciones relacionadas con el personal municipal; el mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades; y las que establezcan las causales de cesación del cargo de alcalde y concejal, son materia de LOC⁷⁷¹.

5. Aquellas que regulan la administración de las áreas metropolitanas y establecen las condiciones y formalidades que permiten conferir dicha calidad a determinados territorios⁷⁷².

6. También son materias LOC las causales de cesación de los alcaldes, concejales y consejeros regionales⁷⁷³.

7. Aquellas que determinan los estatutos especiales de los territorios correspondientes a la Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández⁷⁷⁴.

Otras

1. Aquellas que establezcan los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, que señale las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. También la que establezca los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel⁷⁷⁵.

2. Aquellas que se refieran al modo de conceder la concesión de explotación o explotación minera, la duración de ésta y los derechos y obligaciones que conlleve⁷⁷⁶.

3. Las que se refieran a los Estados de excepción⁷⁷⁷.

Como puede apreciarse, en general, la sola enunciación de las LOC en la Carta Fundamental permite concluir que el marco que algunas de éstas abarcan es relativamente amplio. Tal es el caso, por ejemplo, de las normativas que se refieren al Tribunal Constitucional, a las Fuerzas Armadas o a las municipalidades.

A su vez, las leyes orgánicas constitucionales que se refieren al sistema electoral y a los partidos políticos son leyes que, por lo dispuesto en la Constitución, tienen un carácter residual, es decir, comprenden todas las normas relacionadas con el tema. En efecto, en el texto constitucional se puede leer que en el caso del sistema electoral le corresponde a la LOC referirse a “todo lo no previsto” por la Constitución. En relación a los partidos políticos la LOC “regulará las demás materias que le conciernan”⁷⁷⁸. Lo mismo ocurre en otros casos, como cuando encomienda a normas orgánico-constitucionales la regulación de “todas las materias que se refieran a la tramitación interna de la ley” o cuando encomienda a normas de ese mismo rango la definición de las funciones y atribuciones de los Tribunales de Justicia, del Ministerio Público, del Banco Central, de la Contraloría, entre otros.

4.2. Materias de quórum calificado

Poco se han estudiado las leyes de quórum calificado en nuestra doctrina tanto a nivel dogmático como aplicado. Ello se debe a que su existencia

⁷⁷¹ Arts. 118-122 CP.

⁷⁷² Art. 123 CP.

⁷⁷³ Art. 125 CP.

⁷⁷⁴ Art. 126 bis CP.

⁷⁷⁵ Art. 19, N° 11 CP.

⁷⁷⁶ Art. 19 N° 24 CP.

⁷⁷⁷ Art. 44 CP.

⁷⁷⁸ En ese sentido se pronunció la sentencia del STC 38/1986, c. 5; STC 53/1988, c. 5-7; STC 141/1992, c. 34. A juicio de Luz Bulnes el constituyente entregó al legislador de ley orgánica competencia flexible o abierta en la LOC de partidos políticos, de la Contraloría y de los Estados de Excepción. En el resto de los casos, las LOC serían rígidas o cerradas. BULNES (1984). 237-8.

despierta menos críticas pues, a diferencia que las normas orgánicas constitucionales, su aprobación no requiere de la concurrencia de la minoría sino que simplemente la asistencia de la mayoría. Por lo mismo, la calificación en el trámite legislativo rara vez es objeto de controversias. Adicionalmente, al no estar sometidas éstas al control obligatorio del Tribunal Constitucional, las sentencias son casi inexistentes y no hay entonces una línea jurisprudencial que analizar.

Nuestra Carta Fundamental establece que las siguientes materias deben ser reguladas por normas de quórum calificado.

Vinculadas con Derechos

1. Aquellas normas que establecen la reserva de actos o resoluciones cuando la publicidad afecta el debido cumplimiento de las funciones de los órganos públicos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. (Art. 8º)
2. Las que determinen las conductas terroristas y su penalidad. (Art. 9º)
3. La que contemple el delito susceptible de ser sancionado con pena de muerte. (Art. 19, N° 1)
4. Aquellas normas que regulan la forma de responder por los abusos que se cometan en el ejercicio de las libertades de emitir opinión y de informar. (Art. 19, N° 12)
5. Las disposiciones que regulen el ejercicio del derecho a la seguridad social. (19, N° 18)
6. Aquellas que autorizan al Estado y sus organismos a desarrollar actividades empresariales o participar en ellas así como aquellas que, por motivos justificados, establecen excepciones a que esta actividad empresarial esté regida por la legislación común aplicable a los particulares. (19, N° 21)
7. Aquellas que, cuando lo exija el interés nacional, establezcan limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes (19, N° 23).

8. Aquellas que regulan la autorización a determinadas personas, grupos u organizaciones para poseer o tener armas u otros elementos similares. (Art. 103)

9. Las normas que regulen el derecho a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde los territorios especiales que contempla la Constitución. (Art. 126 bis)

Otras

5. Las normas que establezcan la organización y demás funciones y atribuciones del Consejo Nacional de Televisión. (Art. 19, N° 12)

9. Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades a contratar empréstitos cuyo vencimiento excede del término de duración del período presidencial. (63, N° 7)

10. Las leyes que conceden indultos generales y amnistías. (63, N° 16)

Como puede apreciarse, no resulta evidente aquello que caracteriza a las materias que la Constitución establece como de quórum calificado. Si las normas orgánicas constitucionales están presentes, a grandes rasgos, en la regulación de las instituciones que conforman la orgánica de nuestra Carta Fundamental, en el caso de las normas de quórum calificado, el raciocinio que las une es menos patente.

Como destaca Verdugo⁷⁷⁹, quien se ha detenido en el tema, la doctrina nacional no tiene una sola respuesta al momento de justificar las temáticas abordadas. Algunos dicen que se trata de materias “misceláneas”⁷⁸⁰, otros que comprende a aquellas calificadas por el constituyente como de “trascendencia”⁷⁸¹ o de “importancia”⁷⁸². Fernando Muñoz, por su parte, las vincula directamente con la regulación de garantías constitucionales,

⁷⁷⁹ VERDUGO (2014).

⁷⁸⁰ NOGUEIRA (1997). 47

⁷⁸¹ VERDUGO *et al* (2002). 12; VIVANCO (2007). 403.

⁷⁸² HENRÍQUEZ y NÚÑEZ (2007). 455; HENRÍQUEZ (2009). 62.

cuestión que le sirve de base para argumentar que este tipo de leyes “se justifican plenamente”⁷⁸³.

Es cierto, según puede apreciarse, que no hay un criterio común que haya utilizado el constituyente para definir aquello que entra dentro de las materias de quórum calificado y aquello que queda fuera. Muchas de las enunciadas dicen relación con el ejercicio de derechos fundamentales. Pero también lo es tanto que otras se refieren directamente a cuestiones orgánicas, como que hay una serie de derechos respecto de los cuales nada se dice.

Por ello no puede el caso chileno compararse a la norma contenida en la Constitución de España en virtud de la cual tienen quórum especial aquellas leyes “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”⁷⁸⁴. Aquí en nuestro país, el alcance es acotado a ciertos derechos. ¿Es esto una especie de jerarquización de derechos que hace el constituyente útil también para otros análisis dogmáticos? No parece ser esa la razón.

La respuesta está en que el constituyente simplemente optó por aumentar el número de votos necesarios para aprobar una determinada disposición, pues se consideró que la materia específica tenía mayor relevancia desde la perspectiva de los bienes jurídicos involucrados. Ello ameritaba la exigencia de un quórum mayor que redujera la probabilidad de aprobar una ley sin acuerdos más amplios.

Así puede apreciarse, por ejemplo, de los debates recientes que han incorporado este tipo de exigencia en nuestra Carta Fundamental. En la discusión parlamentaria que incluyó el principio de transparencia y permitió excepciones para ciertos casos específicos contemplados en una ley de quórum calificado, se justificó el quórum especial en el “carácter excepcionalísimo” que tendría la reserva⁷⁸⁵. Igualmente, en la Reforma Constitucional que establece que es una ley de quórum calificado la que debe regular el derecho a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde los territorios especiales que contempla la Constitución, se argumentó que

“era precisamente la consideración de la mucha importancia que tenía el citado derecho a la libertad personal, lo que imponía que la regulación de su ejercicio en estos territorios especiales, se efectuara por medio de una ley de quórum calificado”⁷⁸⁶. Igualmente se sostuvo que “el quórum especial consagrado para este tipo de ley, se justifica en la medida en que se trate de una ley que podrá restringir derechos fundamentales”⁷⁸⁷.

4.3. Las leyes interpretativas de la Constitución

Las leyes interpretativas de la Constitución son aquellas que “proporcionan claridad o precisión a la redacción de una norma constitucional, cuando su propio texto sea susceptible de originar confusión o desentendimiento, para asegurar con esa interpretación su correcta, uniforme, armónica y general aplicación”⁷⁸⁸. Como es evidente, entonces, no hay una enumeración de las mismas.

Estas leyes han perdido su importancia para la práctica legislativa. Posiblemente, como sugiere Cordero, ellas podrían ganar fuerza tratándose de cuerpos constitucionales más rígidos que, por la vía de la interpretación, tienen vías de escape para modificaciones tangenciales de la Constitución⁷⁸⁹. Pero el nuestro no es un texto rígido como queda de manifiesto de las decenas de modificaciones que se le han introducido durante su vigencia. Por ello, desde 1980 la cantidad de leyes interpretativas ha sido ínfima⁷⁹⁰.

Con todo, el Tribunal Constitucional en una ocasión se aproximó a las leyes interpretativas de un modo que requiere análisis. Con motivo de la tramitación del proyecto de ley que modificaba la LOC del TC para efectos

⁷⁸³ Historia de la Ley N° 20.573, p. 138.

⁷⁸⁴ Historia de la Ley N° 20.573, p. 157.

⁷⁸⁵ STC 158/1992, c. 6. Sobre el concepto y alcances de las leyes interpretativas ver ZÚÑIGA (2009).

⁷⁸⁶ CORDERO (2010). 131. “El sometimiento de la reforma constitucional a procedimientos menos estrictos, dice Cordero, ha hecho que la importancia de las Leyes interpretativas haya disminuido considerablemente, al punto que sólo tiene sentido en casos bastante acotados”.

⁷⁸⁷ Entre 1980 y 2010, Eduardo Cordero consigna solo tres: Ley N° 18.152, Propiedad sobre la Reajustabilidad de las Pensiones; Ley N° 18.799, a Propósito de la Elección Parlamentaria de 1989; y N° 19.174, en relación a la Elección de Consejeros Regionales.

⁷⁸³ Muñoz (2006). 124.

⁷⁸⁴ Sobre las leyes de quórum especial en Francia y España puede verse Ríos (2013).

⁷⁸⁵ Historia de la Ley N° 20.050. Reforma Constitucional de 2005. Intervención del Senador Espina, p. 2672.

de adecuarla a la Carta Fundamental tras la Reforma del 2005, el Tribunal declaró que una de las disposiciones del proyecto interpretaba la Constitución. Ella es aquella que dispone que “para los efectos de la oportunidad en que debe formularse el requerimiento, la promulgación se entenderá efectuada por el Presidente de la República cuando ingrese a la oficina de partes de la Contraloría General de la República el respectivo decreto promulgatorio”⁷⁹¹. A juicio del TC esta norma interpreta nuestro Código Político, pues aclara el sentido del inciso cuarto del art. 93 de la Constitución en cuanto estableció el momento en que, para estos efectos, se entiende promulgada la ley. Como la norma fue aprobada con los quórum adecuados, el TC confirmó la constitucionalidad de la disposición pero la calificó como interpretativa de la Carta Fundamental⁷⁹². El mismo razonamiento se siguió en otros fallos pero esta vez no por el Tribunal, sino que por ministros que concurrieron a la mayoría⁷⁹³.

Si estas decisiones se consolidan –cuestión que no ha ocurrido– se corre el riesgo de iniciar un proceso irreversible de “desmembramiento” de la Constitución por la vía de leyes interpretativas que se diseminen en diversos cuerpos legales según lo determine el propio TC en el ejercicio de sus facultades de control obligatorio de ciertos proyectos de ley⁷⁹⁴.

En definitiva, conviene reforzar la jurisprudencia que exige del legislador la calificación expresa de una norma interpretativa de la Constitución. Lo contrario, ante todo, vulnera la prohibición legal que impide proponer conjuntamente en una misma iniciativa modificaciones legales y constitucionales⁷⁹⁵. Si no la letra, con toda seguridad su espíritu. Además, y

lo que es más grave, extendería inorgánicamente los límites de la Carta Fundamental, dificultando su aplicación e interpretación. Más aún si se considera que las leyes interpretativas adquieren la jerarquía en el ordenamiento jurídico de la Constitución, cuestión que hace más imperiosa la necesidad de evitar el desmembramiento formal.

5. EFECTOS DE LAS NORMAS LEGALES DE QUÓRUM ESPECIAL EN LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA

Como ya se ha dicho, el principal efecto de la calificación de un artículo o proyecto de ley como interpretativo de la Constitución, orgánico-constitucional o de quórum calificado es el aumento en el número de votos que deben concurrir para la aprobación de ese proyecto, artículo o inciso. Asimismo, y solo en el caso de las normas orgánicas constitucionales, estén contenidas en proyectos de ley o en tratados internacionales, y en las leyes interpretativas de la Constitución, éstas deben también ser sometidas a control de constitucionalidad obligatorio por parte del Tribunal Constitucional⁷⁹⁶.

5.1. Quórum de aprobación

El número de votos que deben concurrir para aprobar un proyecto, artículo o inciso según el quórum se puede apreciar en la tabla siguiente⁷⁹⁷.

	Quórum Calificado	Norma Orgánica Constitucional	2/3
Cámara de Diputados	61	69	80
Senado	20	22	25

Deben hacerse, con todo, algunas precisiones. El quórum se cuenta respecto de los parlamentarios en ejercicio, por lo que se reduce en caso de desafueros y ausencias del país autorizadas⁷⁹⁸. Además el quórum es solo válido para la sala; no aplica en comisión donde todas las votaciones

⁷⁹¹ LOC TC 62.

⁷⁹² STC 1288/2008.

⁷⁹³ STC 1051/2008, voto concurrente de los Ministros Marcelo Venegas y Enrique Navarro; STC 1192/2008, c. 23 del voto concurrente de los Ministros Mario Fernández y Marcelo Venegas; STC 1602/2010, prevención de los Ministros Marcelo Venegas y Enrique Navarro.

⁷⁹⁴ La Corte Suprema, en esta materia, tampoco ha entregado un criterio claro. Como recuerda Navarro en una de sus concurrencias, la Corte tiene decisiones que “señalan que la calificación de ley interpretativa debe ser efectuada expresamente por el legislador (Corte Suprema, 12 de enero de 1966, *Fallos del Mes* 86, p. 335), aunque también se ha sentenciado que ello puede efectuarse de manera tácita (Corte Suprema, RDJ 61, sec. 1^a, p. 429)”. STC 1288/2008. Voto concurrente. IV.

⁷⁹⁵ LOC 15.

⁷⁹⁶ Art. 93, N° 1 CP.

⁷⁹⁷ A partir del año 2018 el Senado estará integrado por 50 senadores y la Cámara de Diputados por 155 diputados. En tal caso, el número de votos necesarios para alcanzar el quórum calificado, orgánico-constitucional y de 2/3 es, respectivamente, de 26, 29 y 33 en el Senado y de 78, 89 y 103 en la Cámara.

⁷⁹⁸ RCD 40.

son por mayoría simple. Asimismo, el quórum aplica en todos los trámites legislativos, esto es, desde el primer trámite constitucional hasta la votación del informe de Comisión Mixta. Por último, una cuestión que puede resultar evidente. El quórum debe alcanzarse para entender aprobada la norma. Es decir, si concurren para una norma de quórum calificado 60 votos, la norma se entiende rechazada no obstante no haya ningún voto en contra. De esta forma la exigencia de quórum especial exige que se alcance el número de votos para aprobar la disposición en votación.

5.2. La participación del Tribunal Constitucional

Una vez despachado un proyecto de ley que contenga alguna disposición orgánica constitucional, y después de la tramitación del eventual veto del Presidente de la República, la secretaría de la Cámara de origen envía el proyecto al Tribunal Constitucional. En caso que durante la tramitación del proyecto se hubiera planteado alguna cuestión de constitucionalidad, la secretaría deberá enviar también las actas de las sesiones de sala o comisión, o el oficio del Presidente de la República en donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada⁷⁹⁹.

La LOC del Tribunal Constitucional señala que ejercido el control de constitucionalidad por el Tribunal, la Cámara de origen enviará el proyecto al Presidente de la República para su promulgación, con exclusión de aquellos preceptos que hubieren sido declarados inconstitucionales por el Tribunal, en caso de haberlos⁸⁰⁰.

El TC cuenta con numerosa jurisprudencia sobre la materia que se ha analizado con más profundidad en otra investigación⁸⁰¹. Esta vez solo destacaremos algunos puntos relevantes.

⁷⁹⁹ LOC TC 34.

⁸⁰⁰ La tramitación en el TC de estos asuntos puede verse en arts. 34 y ss. LOC TC.

⁸⁰¹ Ver BUCHHEISTER y SOTO (2005); ALDUNATE (2005); BORDALÍ (2005); VERDUGO (2010); ZAPATA (2008).

5.2.1. Ámbito de control del TC

En sus diversos fallos, el Tribunal ha sostenido que, en los proyectos que llegan a su conocimiento en virtud del control constitucional obligatorio, sólo debe emitir un juicio de constitucionalidad sobre esas materias abarcando tanto aspectos de fondo como de forma “ya que ambos presupuestos han de concurrir para que pueda considerarse respetado (el principio de supremacía constitucional)”⁸⁰². Como ya se ha señalado, al TC “le está vedado pronunciarse sobre cuestiones de constitucionalidad formuladas durante la tramitación de un proyecto, respecto de normas que no tienen el carácter de orgánicas constitucionales y en relación con las que no se ha deducido requerimiento”⁸⁰³.

Con todo, el propio TC desarrolló desde el inicio un criterio de interpretación que permitió incluir dentro del contenido de las LOC y, por lo mismo, del análisis de constitucionalidad otras normas que fueran complemento indispensable de las consideradas sustancialmente como orgánicas constitucionales.

La expresión “complemento indispensable” fue utilizada en la discusión de la Comisión de Estudios de la Constitución por el comisionado Bertelsen al explicar el sentido de incorporar en nuestro ordenamiento las normas orgánicas constitucionales: “(Ellas) son, en cierta manera, el desarrollo o la deducción natural del precepto constitucional (...) la ley orgánica es el complemento indispensable de la norma constitucional”⁸⁰⁴.

La jurisprudencia ha seguido utilizando este concepto ya no para definir el sentido de las normas orgánicas constitucionales respecto de la Carta Fundamental, como lo hacía Bertelsen, sino que con el propósito de fijar un ámbito de extensión de las normas de quórum orgánico constitucional. Para ello ha señalado que ellas sólo deben contemplar “la estructura básica, el contenido substancial de la institución que es-

⁸⁰² STC 282/2003, c. 7. También STC 383/2003, c. 6; STC 521/2006, c. 31 y 32.

⁸⁰³ STC 375/2003, c. 12.

⁸⁰⁴ Sesión 344, martes 4 de abril de 1978, p. 2080.

tán llamadas a regular, como también sus elementos complementarios indispensables, esto es, aquellos que (...) lógicamente deben entenderse incorporados en ellas”⁸⁰⁵.

Por lo tanto, al momento de clasificar el rango de la ley no basta con remitirse únicamente a los términos utilizados por el constituyente, es necesario abrirse también al complemento indispensable o, en otras palabras, hacia aquellas áreas vecinas que están lógicamente ligadas al aspecto sustancial porque de no estarlo éste perdería autonomía en su concreción⁸⁰⁶. En igual sentido ha dicho que también debe conocer de las normas no sometidas a su conocimiento que forman un todo indisoluble con aquellas sometidas a control⁸⁰⁷.

Por ello, aunque se ha señalado que la calificación de los preceptos orgánicos constitucionales es de derecho estricto⁸⁰⁸, el mismo Tribunal admite que es necesario una interpretación que, aunque limitada, abarque también otras áreas complementarias.

⁸⁰⁵ Entre otras en 255/1997, c. 6. STC 277/1998, c.7. STC 293/1999.

⁸⁰⁶ Ha dicho el TC que es incongruente “desligar del núcleo esencial el supuesto necesario e imprescindible para que dicho núcleo esencial tenga autonomía (...) La distribución de una y otra materia en leyes de distinto rango significaría que el campo de aplicación de la ley orgánica constitucional estaría, en cierto modo, condicionado a la ley común” (STC 5/1981, c. 5). En el mismo sentido STC 50/1987, c. 2. cuando dice que son materias de la LOC de municipalidades aquellas que constituyen el complemento indispensable, ya que de lo contrario “las municipalidades no podrían funcionar, y si se entregaran a la reglamentación de una ley ordinaria se perdería completamente el sentido y objeto de las leyes orgánicas constitucionales, pues su eficacia quedaría, en cierto modo subordinada a la ley común”.

⁸⁰⁷ “El Tribunal Constitucional no sólo deberá pronunciarse respecto a las normas sometidas a su conocimiento por parte del Congreso, sino que deberá hacer lo mismo con aquellas normas que, sin ser sometidas expresamente ante él, forman un todo indisoluble con las primeras” (STC que, sin ser sometidas expresamente ante él, forman un todo indisoluble con las primeras” (STC que, sin ser sometidas expresamente ante él, forman un todo indisoluble con las primeras” (STC 320/2001, c. 17, 20 y 23 a 29). En igual línea, “las normas que formen un todo armónico y sistemático de carácter indisoluble con aquellas sometidas al control preventivo del Tribunal Constitucional, o las que vienen a constituir presupuesto de éstas, estarán igualmente sujetas al control preventivo respectivo” (STC 345/2002, c. 8 y 9).

⁸⁰⁸ Las LOC “han sido incorporadas a la Carta Fundamental, restrictivamente y en forma muy excepcional, para regular, en lo medular, ciertas instituciones básicas con el propósito de dar estabilidad al sistema de gobierno y evitar el riesgo de que mayorías ocasionales lo puedan alterar” (Rol 160/1992, c. 9).

5.2.2. Normas que originan la intervención del TC

Como se vio, son diversos los artículos de la Constitución que establecen materias de rango orgánico constitucional. Contrastados éstos con el contenido de los proyectos de ley se puede dilucidar si un determinado precepto contenido en un mensaje o moción debe ser calificado como orgánico constitucional. Cuando ello ocurre, entra en juego el TC.

Sierra analizó todos los fallos de la Magistratura Constitucional entre 1980 y 2010 y llegó a la conclusión que las normas constitucionales más invocadas para justificar la calificación orgánico constitucional son: i. Aquella que regula la organización y atribuciones de los tribunales de justicia; ii. Las vinculadas con el gobierno municipal; y iii. La que emana del artículo 38 de la Carta Fundamental, esto es, el establecimiento de las bases de la Administración del Estado.

Al respecto pueden plantearse algunas ideas que se extraen de las diversas sentencias del TC.

Respecto a las normas que establezcan la organización y atribuciones de los Tribunales necesarios para la cumplida administración de justicia, el Tribunal ha señalado que la expresión “atribuciones” contenida en el artículo 77 de la Constitución “está usada como sinónimo de competencia, esto es, como la facultad que tiene cada juez o tribunal para conocer de las materias que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus funciones. En otras palabras, dentro del término atribuciones el intérprete debe entender comprendidas sólo las reglas que digan relación con la competencia, sea ésta absoluta o relativa, o si se quiere, en términos más amplios y genéricos, con la jurisdicción”. En cambio otro tipo de funciones que no están relacionadas con la esfera de acción del tribunal sino que se relacionan con la manera en que dicho tribunal debe resolver la contienda son normas de ley común. Entre estas últimas se incluyen el procedimiento y aquellas normas que señalan las directrices, pautas o facultades conforme a las cuales el juez debe resolver⁸⁰⁹.

⁸⁰⁹ STC 271/1998, c. 14. En el mismo sentido, otras como STC 318/2000, c. 7. STC 336/2001, c. 10. STC 418/2004, c. 3 a 10. Es interesante destacar que en la STC 320/2001, c. 9 el TC agrega –refiriéndose principalmente al término “organización” que aparece en el artículo

Bajo este prisma, el Tribunal Constitucional ha entendido que, entre tantos otros, constituyen normas de rango orgánico constitucional el proyecto de ley que creó los juzgados laborales y de cobranza laboral⁸¹⁰ o los que cambiaron la gradualidad de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal⁸¹¹. En seguida, también pueden encontrarse proyectos referidos al funcionamiento de los tribunales tales como el referido a la carrera funcionalaria de los jueces, funcionarios auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial⁸¹², aquel que modifica la ley N° 20.022, con el objeto de establecer un nuevo plazo para el cierre de los Tribunales del Trabajo que indica⁸¹³, aquel que crea nuevas salas en las Cortes de Apelaciones de Santiago, San Miguel, Valparaíso y Concepción⁸¹⁴ o el referido al funcionamiento de más salas en las Cortes de Apelaciones durante el feriado judicial⁸¹⁵.

En relación a la norma constitucional que mandata a la LOC a determinar la organización básica de la Administración Pública y garantizará la carrera funcionaria cabe señalar que el Tribunal Constitucional y el Congreso Nacional invocan este precepto reiteradamente. El ejemplo más común en estos últimos años ha sido la creación de órganos colegiados que ejercen potestades públicas. Ello porque la estructura básica de los órganos del Estado, reseñada en la ley orgánica constitucional de Bases de la Administración del Estado, no contempla la existencia de órganos colegiados. De este modo, cuando un proyecto de ley crea un organismo colegiado que ejerce potestades públicas –lo que constituiría una modificación indirecta de la ley referida– se requiere que la norma sea aprobada con rango orgánico constitucional⁸¹⁶.

74- que esta disposición “sólo se refiere a la estructura básica del Poder Judicial en cuanto ella no está reglada por la propia Carta Fundamental, pues dice relación con lo necesario para la “pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República”.

⁸¹⁰ STC 422/2005, c. 4.

⁸¹¹ STC 336/2001, c. 6.

⁸¹² STC 197/1995, c. 5, 18, 22.

813 STC 1695/2010, c. 6.

⁸¹⁴ STC 350/2002, c. 6-7.

815 STC 431/2004, c. 6.

⁸¹⁶ STC 377/2003, c. 8; STC 375/2003, c. 44. En el primero de los fallos se dijo, respecto del Fondo Mixto de Apoyo Social, que debía ser aprobado con rango orgánico constitucional.

La necesidad de aprobar los proyectos que crean estructuras distintas a las autorizadas en la ley de Bases con un quórum de ley orgánica constitucional fue señalada por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 3 de diciembre de 1990 dictada ante un requerimiento sobre cuestión de constitucionalidad de la ley N° 18.892 de Pesca y Acuicultura. “No cabe en nuestro ordenamiento jurídico –dice la sentencia– la delegación de la ley orgánica a la ley común, por lo que si en los Ministerios o servicios públicos se crean en circunstancias especiales niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como organismos de denominación diferentes, éstos deben ser establecidos por normas orgánico-constitucionales y no por normas de ley común u ordinaria”⁸¹⁷.

Pero no es solo la creación del órgano la norma que debe ser aprobada con rango orgánico-constitucional. También las funciones y atribuciones de la nueva estructura requieren ser aprobadas con el mismo quórum. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional y las mismas comisiones del Congreso al calificar en sus informes las normas de quórum⁸¹⁸.

6. LA PRÁCTICA LEGISLATIVA Y LA EXISTENCIA DE MECANISMOS CONTRAMAYORITARIOS

Desde 1990 y hasta 2010, como da cuenta Sierra, aproximadamente el 20% de las leyes aprobadas han contenido una o más disposiciones de rango orgánico constitucional⁸¹⁹. De esta forma, los diversos proyectos han debido aprobar una o más de sus normas por medio de una votación que alcanzó los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Luego, además, la iniciativa fue enviada al Tribunal Constitucional que dictó sentencia respecto a esas normas.

La práctica legislativa ha dejado la definición de las normas de quórum especial principalmente en manos de las secretarías. Éstas, con una mirada

pues ese organismo colegiado “no es un órgano que forma parte de la estructura básica de los ministerios o servicios públicos que se encuentra regulada” en la ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

⁸¹⁷ STC 115/1990, c. 7.

⁸¹⁸ STC 320/2001; STC 379/2003 y STC 400/2000.

819 SIERRA (2011). 20

técnica fundada principalmente en los precedentes y en la jurisprudencia del TC, hacen una propuesta a la Comisión que rara vez despierta debate. Luego son incluidas en el informe respectivo que se vota en la sala de la respectiva cámara.

Es interesante destacar que el debate legislativo en torno a qué normas de un proyecto deben ser calificadas como de quórum especial, si bien se da cada cierto tiempo (Cuadro N° 1), es mucho menos frecuente que el que podemos encontrar entre académicos. Francisco Zúñiga se ha detenido en este punto al analizar la calificación que hace el Congreso Nacional y aquella que efectúa el Tribunal Constitucional. Del estudio de cinco sentencias del TC –una del 2008 y todas las otras del 2012– Zúñiga concluye que el Congreso Nacional es más laxo al momento de calificar como LOC una determinada disposición en comparación al TC que, en estos fallos, tiende a ser más restrictivo. ¿Qué explica esta paradoja, se pregunta Zúñiga, donde el órgano mayoritario es más generoso al interpretar reglas contramayoritarias que el propio órgano contramayoritario?

Entre las respuestas esboza dos. La primera es la tendencia a concurrir a la aprobación de las leyes en forma consensuada. Ello provocaría que los quórum especiales “no sean un problema al momento de debatir y decidir acerca de la legislación en cuestión, puesto que los consensos más o menos generales, aseguran la aprobación de la ley, independientemente del quórum que se exija por la Constitución”.

La segunda razón sería “un cierto desinterés” que existiría por parte de las secretarías letradas de las cámaras, “que no hacen un análisis detallado de las diversas materias que se encuentran en discusión” prefiriendo extender el número de materias que deben ser votadas con quórum especial para evitar eventuales inconstitucionalidades de forma en caso de no alcanzarse el quórum. Así, continúa, se prefiere “pecar por exceso que por defecto”⁸²⁰.

Ante todo, este último argumento debe desecharse. El trabajo de las secretarías de las diversas comisiones dedica especial atención a esta materia y justifica en los respectivos informes las razones de la calificación.

⁸²⁰ ZÚÑIGA (2012).

Hay además, trabajos efectuados por las secretarías que sistematizan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a fin de ir configurando criterios de interpretación comunes⁸²¹.

Sí puede ser más relevante la cultura legislativa que se ha creado no solo en el trabajo del Congreso Nacional sino que también a nivel de la opinión pública. En este sentido, es común que se avance en la tramitación de los proyectos de ley buscando una amplia mayoría de forma de dar legitimidad y mayor sustento político a la iniciativa. Esta no es una regla constitucional, sino que es parte de una cultura parlamentaria crecientemente asentada.

Ello está además en línea con el sentir ciudadano. Así, en una encuesta reciente solo el 18% prefirió que en el debate sobre los asuntos públicos se impusiera el programa de Gobierno sin consideración de la minoría en el Congreso. El 63%, en cambio, prefería que se tratara de llegar a acuerdos entre las coaliciones políticas antes de la votación en el Congreso. Y esta proporción se repartía de modo similar en todos los sectores políticos y socioeconómicos⁸²².

Por ello, la existencia de este tipo de mecanismos que promueven la construcción de amplios consensos no es ajena a una lógica parlamentaria que ha buscado, en casi todas las oportunidades, avanzar por esa vía⁸²³. No pugna con esta cultura la existencia de normas de quórum especial pues, en definitiva, refleja lo que se pretende en gran parte de las iniciativas que se discuten.

Por lo demás, si en el pasado la práctica parlamentaria encontró en el uso indefinido de la palabra y en la imposibilidad de clausurar el debate un mecanismo que la minoría utilizaba para forzar el acuerdo, hoy los

⁸²¹ Ver Criterios Establecidos por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para Definir el Contenido de las Principales Leyes Orgánicas Constitucionales. Trabajo Colectivo de Abogados Secretarios de Comisiones y Abogados Ayudantes del Senado.

⁸²² Centro de Estudios Públicos (2014).

⁸²³ A lo dicho se suma el debate respecto al quórum que requería la aprobación de los tratados internacionales. Según ya se ha consignado más atrás, el Congreso consideró –aun antes que el TC– que éstos debían aprobarse respetando los quórum. El Ejecutivo, en cambio, en un inicio sostuvo que debían ser aprobados con quórum simple.

quórum especiales son, en mucha menor medida, una forma sucedánea. Por ello, en caso de ser eliminados, es probable que surjan otras vías, ya no constitucionales sino que reglamentarias, que encuentre la minoría para promover el consenso.

Cuadro N° 1

Debate Respecto al Quórum. El Caso de las Plantas del Servel (Ley N° 20.395)

Sesión de la Cámara de Diputados. 31 de marzo de 2009

El Proyecto de Ley que Moderniza el Servicio Electoral fue inicialmente ingresado como una autorización al Presidente de la República para dictar un decreto con fuerza de ley que contuviera las nuevas plantas de personal de esa institución. Sin embargo, y como puede apreciarse en la discusión en la Cámara de Diputados, esa delegación no procede en caso de normas de rango orgánico constitucional como son, según la jurisprudencia del TC, las plantas del Servel. El asunto fue debatido en la Cámara de Diputados y en el Senado. Finalmente, en esta última Cámara, se reemplazó la delegación por una ley de plantas. Finalmente, el Tribunal Constitucional ratificó su jurisprudencia calificando la Ley de Plantas del Servel de rango LOC.

Diputado Ward. “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido consistente en esta materia desde sus inicios. En efecto, la sentencia relativa al proyecto de ley orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, posteriormente la ley N° 18.556, expresó con claridad que, en este caso, la voluntad del constituyente fue que dicha ley tuviese rango de ley orgánica constitucional, “no sólo en su núcleo esencial sino también en aquellas materias que sean su complemento indispensable, no obstante que éstas, consideradas aisladamente, sean propias de ley común”. (...) En esa misma línea, a juicio de la Corte Constitucional constituyan complemento indispensable las normas que fijaban la planta de personal del Servicio Electoral. En efecto, señala textualmente que “separar estas materias y suponer que la Carta Fundamental reservó al dominio de la ley orgánica constitucional el régimen jurídico que regula el Servicio Electoral y a la competencia de la ley común la planta del personal que lo sustenta, significaría subordinar la eficacia de una ley orgánica constitucional a la voluntad de la ley común, ya que nada se obtendría con tener una completa estructura jurídica del Servicio si, al propio tiempo, no se contare con una planta de personal adecuada para hacerla realidad”. (...) Más recientemente, como da cuenta el informe de la Comisión de Gobierno Interior, la sentencia rol N° 1135, de 2008 –último pronunciamiento sobre el tema–, volvió a ratificar que las normas sobre la planta del Servel revisten el carácter de orgánico-constitucionales.

Sefior Presidente, será muy fácil culpar al Congreso Nacional o a algunos diputados que no votemos a favor del proyecto, pero nos parece que sería una injusticia y una imprudencia respaldarlo, porque el error lo está cometiendo el Ejecutivo. Esto tiene fácil solución. Bastaría con presentar un proyecto (como) corresponde”.

(...)

Ministro del Interior (S) Rosende. “Las leyes orgánicas constitucionales son complementarias y de carácter excepcional. Su número y contenido están fijados expresamente en la Constitución, por lo que nadie puede, bajo el pretexto de la interpretación o de la analogía, ampliar el ámbito de materias que debe ser regulado por ellas. Es efectivo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido variable respecto de esta materia, ya que se ha pronunciado en uno y en otro sentido, pero ha reafirmado siempre, en todos sus fallos, el criterio de complemento indispensable que determina si una materia es o no propia de una ley orgánica constitucional”.

(...)

Diputado Jaramillo. “He estudiado bastante el proyecto, por lo que me atrevo a decir que el pretendido vicio de inconstitucionalidad es inexistente. El sistema electoral requiere de esta norma con rapidez. No es posible que uno de los órganos del Estado de mayor importancia, que permite plasmar la voluntad popular, siga regido por una planta de personal inadecuada y con un nivel mínimo de profesionalismo”. (...)

Diputado Sepúlveda. “Si bien es cierto que el objeto que se persigue con la iniciativa es absolutamente loable, por cuanto moderniza el sistema electoral adecuando sus plantas a los requerimientos del sistema político electoral, concuerdo plenamente con lo consignado en el informe que se leyó, en el sentido de que las normas sobre las plantas del Servicio Electoral revisten el carácter de ley orgánica constitucional. Por dicha razón, no procede que se legisle sobre la materia mediante una delegación de facultades al Presidente de la República”.

CAPÍTULO X

LA LEY DE PRESUPUESTOS: ASPECTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y LA PRÁCTICA LEGISLATIVA⁸²⁴

"Otra vez supimos que el presupuesto había sido reformado. Lo iban a tratar en la sesión del próximo viernes, pero a los catorce viernes que siguieron a ese próximo, el presupuesto no había sido tratado. Entonces empezamos a vigilar las fechas de las próximas sesiones y cada sábado nos decíamos: "Bueno ahora será hasta el viernes. Veremos qué pasa entonces". Llegaba el viernes y no pasaba nada. Y el sábado nos decíamos: Bueno, será hasta el viernes. Veremos qué pasa entonces. Y no pasaba nada. Y no pasaba nunca nada de nada".

El Presupuesto. MARIO BENEDETTI.
(Montevideanos, 1959)

1. IMPORTANCIA

La elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público es un asunto de vital importancia para un país. En él confluyen aspectos financieros, legales, constitucionales, electorales, de política pública y economía política, entre otros. Su discusión crea un momento relevante para la opinión pública en la relación Ejecutivo-Legislativo y estresa las relaciones instituciones, tanto al interior del Poder Ejecutivo como en su relación con el Congreso Nacional. Por eso, el estudio de estas reglas –en constante evolución y revisión– merece un análisis detenido.

Madison en El Federalista LVIII ya expresaba con especial claridad la relevancia del presupuesto y de las normas que lo regulan. Señala que el “poder sobre la hacienda puede ser considerado, efectivamente, como el arma más eficaz y completa que cualquier Constitución puede dotar a los representantes del pueblo, a fin de que obtengan la reparación de todo agravio, y para sacar adelante toda medida justa y saludable”⁸²⁵. Más recientemente, el Tribunal Constitucional español le concede igual importancia cuando señala que “el presupuesto (...) constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder

⁸²⁴ Este capítulo es una versión ampliada del publicado en SOTO VELASCO (2012).

⁸²⁵ MADISON *et al* (2001). 248.

financiero”⁸²⁶. En Chile el asunto no es distinto. Nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo, ha señalado que el presupuesto “es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas”⁸²⁷.

En igual sentido, no deja de ser sintomático que diversos países y organismos internacionales concedan creciente importancia a la elaboración del presupuesto, cuestión que incluye un proceso de revisión de las competencias presupuestarias de los Congresos⁸²⁸. La finalidad sería doble: “por un lado, prima el objetivo de la eficacia y la eficiencia tanto en la fase de asignación como en la de gestión de los recursos. Asimismo (...) se intenta dotar al Parlamento de un papel más participativo a lo largo de todas las fases del ciclo presupuestario, mediante la creación de nuevos mecanismos de decisión, información y control”⁸²⁹.

En Chile, las competencias presupuestarias que el ordenamiento jurídico le entrega al Congreso Nacional tienden a ser, por diversas razones, escasas. Argumentos históricos⁸³⁰ y otros más técnicos⁸³¹, prefieren concentrar estas atribuciones mayoritariamente en el Poder Ejecutivo. Para apreciar esta tendencia, analizaremos brevemente las competencias presupuestarias del Presidente de la República y del Congreso Nacional, y su evolución constitucional. Luego veremos con mayor detalle el marco normativo aplicable bajo el amparo de la Constitución vigente para luego enunciar las etapas del ciclo presupuestario: la elaboración, discusión y ejecución de la Ley de Presupuesto. Finalmente terminaremos analizando las glosas presupuestarias.

⁸²⁶ STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, en ARCE (2004). 309.

⁸²⁷ STC 254/1997, c. 18.

⁸²⁸ Desde el año 2002, la OCDE publica el Journal for Budgeting como una forma de expandir el trabajo que realiza la OECD Working Party of Senior Budget Officials reunión anual que reúne a los Directores de Presupuesto de los países miembros de la OCDE.

⁸²⁹ GIMÉNEZ (2008). 37.

⁸³⁰ Ver por ejemplo STC 254/1997, c. 23.

⁸³¹ LE LOUP (2005). 1-23.

2. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS

La determinación del presupuesto anual ha sido un asunto que, desde los inicios de nuestra vida independiente, ha involucrado tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo⁸³². La Constitución de 1833 ya reconocía que el presupuesto era materia de ley y encomendaba al Presidente, al igual como lo hace hoy, cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. Bajo el imperio de dicha carta, cuenta Huneeus, se debatió regularmente el modo como debía el Congreso discutir el presupuesto y, entre otras cosas, era común que utilizando la discusión presupuestaria se aumentaran o rebajaran remuneraciones o se crearan nuevos empleos públicos modificando por la vía presupuestaria leyes permanentes⁸³³. Además, como es sabido, la Ley de Presupuestos fue un efectivo mecanismo de presión utilizado para influir en las decisiones del gobierno de turno, como recordaba el Presidente Balmaceda en su Manifiesto a la Nación, al escribir que “todos los Presidentes desde 1833 hasta la fecha, con excepción de uno solo, hemos gobernado la República durante años, meses, o días, pero siempre por algún tiempo, sin Ley de Presupuestos”⁸³⁴.

La Constitución de 1925, por las evidentes implicancias que el debate presupuestario había tenido en la guerra civil de 1891, reguló con mayor detalle el asunto. Dispuso una fecha límite para la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos. También estableció que “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos solo podrán proponerse por el Presidente de la República”⁸³⁵. Además la iniciativa para el aumento de los gastos variables o para alterar el cálculo de entradas corresponde ahora exclusivamente al Presidente de la República. También prohibió al Congreso aprobar un nuevo gasto con cargo a fondos generales sin indicar

⁸³² Para ver las normas que regulaban la materia en Constituciones anteriores ver BRONFMAN *et al* (2013). 371-372.

⁸³³ HUNEEUS (1890). 200, 209-218 p.

⁸³⁴ Citado en SAN FRANCISCO (2008). 58.

⁸³⁵ Artículo 45, Constitución de 1925.

las fuentes de recursos necesarios⁸³⁶. Reformas posteriores –especialmente las del 43 y 70– avanzaron en concentrar el manejo presupuestario en el Poder Ejecutivo creando áreas específicas donde solo puede legislarse por decisión previa del Presidente de la República. Éstas son las llamadas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

De esta forma, por ejemplo, la primera reforma a la Constitución de 1925 fue aprobada bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos en 1943 e incluyó, entre otras cosas, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos, según ya hemos visto.

A su turno, el Presidente Eduardo Frei Montalva promovió la ampliación del campo de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo llamando a reafirmar la autoridad del Ejecutivo en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico. Agregó luego que, en estas materias, el Ejecutivo “por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso no puede dar”⁸³⁷.

Más tarde, la Constitución de 1980 volvió a extender las competencias presupuestarias del Poder Ejecutivo. En lo que se refiere a la Ley de Presupuestos, la Constitución vigente contempla un período de análisis en el Congreso Nacional de dos meses después de lo cual, en caso de no ser aprobada, se entiende que rige la propuesta del Poder Ejecutivo⁸³⁸. El mismo artículo también contempla otras disposiciones para la tramitación del presupuesto que, como veremos, no alteran sustancialmente las atribuciones que ya tenía el Presidente en la tramitación del presupuesto.

Donde sí hay mayores cambios es en lo vinculado a las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, cuestión que ya se analizó en estas páginas. En lo vinculado con temas presupuestarios, la modificación más

⁸³⁶ Artículo 44, Nº 4, Constitución de 1925. Estas reformas, dice Guerra, “tienen por objeto encuadrar al Congreso dentro de un marco de hierro, para que cumpla con estrictez y seriedad el deber que la Constitución le impone”. GUERRA (1929). 269.

⁸³⁷ PIEDRABUENA (1970). 155.

⁸³⁸ Art. 67 CP.

relevante es aquella que refiere genéricamente que son de iniciativa exclusiva las materias que digan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”.

La preeminencia del Poder Ejecutivo en la determinación del presupuesto de la Nación ha sido objeto de cuestionamientos principalmente por la escasa capacidad que tendría el Poder Legislativo en la determinación del presupuesto. Si bien ello es teóricamente correcto pues, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República”⁸³⁹, lo cierto es que año a año el presupuesto es objeto de intensa negociación en el Congreso que ha ido generando prácticas crecientemente institucionalizadas⁸⁴⁰.

Por lo demás, cabe señalar que el sistema actual es una buena forma de limitar los riesgos de captura –tanto de electores como de grupos de interés– a que podrían estar sometidas autoridades electas que determinan el destino de recursos públicos. Ya en 1962, en una publicación sobre la materia, Gonzalo Martner llamaba la atención señalando que “es muy frecuente que (los congresistas) atiendan con preferencia las necesidades de las regiones que representan en el Congreso y procuren obtener el máximo de recursos para obras públicas, mejoras y beneficios particulares en desmedro de la unidad y armonía del plan general que representa un presupuesto fiscal programático”⁸⁴¹. Es esta misma aproximación la que tiene Sergio Molina, entre otros⁸⁴², para justificar la limitación a las competencias presupuestarias de los parlamentarios en la reforma constitucional del año 1970. En esa oportunidad, escribe, “lo que sucede es que la presión o presencia de ciertos grupos induce a tomar iniciativas en su favor, sin ponderar debidamente todas las repercusiones que esto puede acarrear (...) Es difícil para un parlamentario –concluye– negarse a este tipo de demandas porque (...) grupos con fuerza electoral y política”⁸⁴³.

⁸³⁹ STC 254/1997, c 21.

⁸⁴⁰ Ver Protocolos de la Ley de Presupuesto. Igualmente STC 1867/2010, c. 27.

⁸⁴¹ MARTNER (1962). 247.

⁸⁴² SILVA BASCUÑÁN (2000 B). 107 y CARRASCO (1987). 67.

⁸⁴³ FREI *et al* (1970). 81.

Ambas visiones, son justificaciones razonables para sostener una limitación en las competencias presupuestarias de autoridades cuya base de rendición de cuentas es concentrada –el distrito– y no general –el país–.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA LEY DE PRESUPUESTOS

El artículo 67 es el que contiene los aspectos constitucionales fundamentales en esta materia. El Presidente de la República debe enviarlo a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha de su vigencia –esto es, el último día de septiembre– y el Congreso debe despacharlo dentro de los 60 días pues, de lo contrario, rige el proyecto presentado por el Presidente⁸⁴⁴. De este modo, se modifica la regla contenida en la Carta del 25 en la cual la fecha límite para su “aprobación” –no despacho como se lee hoy– era el día en que debía empezar a regir⁸⁴⁵.

Al respecto, cabe señalar que el proyecto se entiende despachado en plazo si el Congreso Nacional comunica dentro de los 60 días de presentado el proyecto en cuestión que ha despachado el proyecto de Ley de Presupuesto. Esto en razón que el Tribunal Constitucional, como ya se dijo, ha señalado que el despacho “coincide con la fecha en que la respectiva Cámara del Congreso Nacional le comunica al Presidente de la República la aprobación del proyecto de ley”⁸⁴⁶. No puede alegarse entonces que no se encuentra despachado el proyecto si hay observaciones del Presidente de la República pendientes de tramitación pues éstas, en conformidad con el artículo 36 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, pueden seguir siendo tramitadas fuera del plazo constitucional sin obstaculizar la entrada en vigencia de la Ley de Presupuestos. Lo realmente útil entonces es que la comunicación del último trámite del proceso legislativo –sea éste la aprobación de los cambios de la cámara revisora si los hubo o la aprobación en la cámara revisora del informe de la Comisión Mixta– se efectúe dentro del plazo.

En cuanto a la iniciativa parlamentaria debe distinguirse. La estimación de los ingresos corresponde exclusivamente al Presidente no teniendo,

entonces, los parlamentarios iniciativa alguna para aumentar o disminuirlos⁸⁴⁷. En relación a los gastos, el Congreso solo está autorizado para reducir aquellos contenidos en el proyecto, salvo los establecidos en leyes permanentes. En consecuencia, no tienen iniciativa en lo que respecta a los ingresos –aumentar o disminuirlos– ni para aumentar gastos. Vinculado con lo anterior, los congresistas no pueden presentar mociones para modificar la Ley de Presupuesto ni aquellas que tengan relación con la administración financiera del país⁸⁴⁸.

Por último cabe señalar que, en la práctica legislativa, todavía es sujeto de discusión el alcance de la limitación que tiene el Congreso Nacional para reducir los gastos “que estén establecidos por ley permanente”. Ello puede apreciarse cuando se rechazan partidas completas de la Ley de Presupuesto donde, más allá de la señal que da el Congreso, lo cierto es que no se está rechazando todo el presupuesto de un ministerio sino únicamente los gastos variables. La determinación de qué gastos son variables y cuáles están establecidos en ley permanente es una cuestión que debe analizarse caso a caso según la partida o ítem correspondiente.

En lo sustancial, lo expuesto no difiere mayormente de lo establecido en la Constitución de 1925. Con todo, el Tribunal Constitucional, por medio de sus fallos, ha ido configurando de un modo más completo el marco constitucional que rige a la Ley de Presupuestos, cuestión siempre de utilidad para los operadores jurídicos. Así, de un modo más genérico y aún sin una clara concreción, ha enunciado diversos principios que regulan el presupuesto: “legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución), anualidad (presupuesto dura un año), unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes,

⁸⁴⁴ Art. 67, inciso 1 CP.

⁸⁴⁵ Las razones de ello en SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 246.

⁸⁴⁶ STC de admisibilidad 1655/2010 y 1867/2010.

⁸⁴⁷ Art. 67, incisos 2º y 3º CP.

⁸⁴⁸ Art. 65, inciso 3º CP.

publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria”⁸⁴⁹. A éstos suma el de transparencia que obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional⁸⁵⁰.

También ha señalado que las ideas matrices o fundamentales del proyecto de Ley de Presupuesto “no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos” y por ello no habría obstáculo para que en la Ley de Presupuestos “se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado”⁸⁵¹. Por ello ha declarado como inadmisible una disposición incorporada a la Ley de Presupuestos que describía una conducta contraria al principio de probidad y, por el contrario, ha señalado que se ajusta a la Carta Fundamental una glosa que mandataba enviar al Congreso Nacional cierta información sobre un proyecto de ley en elaboración.

El marco constitucional que se ha esbozado está íntimamente ligado con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la elaboración, aprobación y ejecución del gasto público. Como se sabe, el debate presupuestario incorpora mandatos y reglas constitucionales con otras de diversos rangos e incluso con prácticas legislativas que se deben tener en consideración. En el próximo acápite, analizaremos las reglas que regulan la elaboración del presupuesto, su tramitación en el Congreso y su ejecución.

4. LAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO

4.1. La elaboración del presupuesto

El artículo 13 del decreto ley de Administración Financiera (D.L. Nº 1.263) encarga al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de especificar el calendario de formulación del presupuesto del Sector Público. Este calendario, que se comunica a los diversos servicios vía oficio del

⁸⁴⁹ STC 1867/2010, c. 30.

⁸⁵⁰ Otra mirada a los principios del Presupuesto en ENDRESS (2009). 110-116; y PALLAVICINI (2015) 45-129.

⁸⁵¹ STC 1005/2007, c. 12. Ver también STC 1/1971, c. 11-13.

Ministerio de Hacienda, se inicia regularmente en junio y las primeras semanas de julio cuando los diversos servicios y ministerios preparan sus presupuestos que luego son discutidos en la Dirección de Presupuestos, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social⁸⁵² y de los organismos públicos respectivos. Hacia fines de agosto, se presentan las diversas propuestas al Director de Presupuestos y, a partir de septiembre, el debate se concentra en las autoridades superiores del Gobierno, esto es, el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda, el Director de Presupuestos y los ministros de las diversas carteras. Es en esta instancia que se definen diversas prioridades en la asignación de los recursos para el año presupuestario siguiente. Finalmente, la última semana de septiembre se elabora el mensaje que acompaña al proyecto y se afinan los últimos aspectos de las diversas partidas del proyecto de ley.

4.2. Discusión en el Congreso Nacional

4.2.1. Las Normas

Por mandato de la Constitución el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que debe entrar a regir, esto es, hasta el 30 de septiembre. Nada impide que el proyecto sea presentado antes de esa fecha, pero hasta hoy, el cronograma de tramitación se inicia la primera semana de octubre con la presentación que hacen el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos del proyecto de ley ante la Comisión Especial de Presupuestos.

Una vez ingresado, la Cámara de Diputados da cuenta de dicho ingreso e informa al Senado a fin de dar inicio a la tramitación. La Comisión Especial de Presupuestos es el primer trámite en el proceso de aprobación del proyecto. Está compuesta por igual número de diputados y senadores⁸⁵³ y deben formar parte de ella los miembros de la Comisión de Hacienda.

⁸⁵² La participación del Ministerio de Desarrollo Social en la elaboración del Presupuesto se vio fortalecida con la ley que lo creó concediéndole importantes atribuciones en la evaluación de los programas sociales e iniciativas de inversión. Ver artículo 3º letras c, d, g, h y j ley Nº 20.530, crea el Ministerio de Desarrollo Social.

⁸⁵³ LOC 19.

Por disposición del reglamento del Senado la componen 13 diputados y 13 senadores⁸⁵⁴.

La Comisión se divide en las subcomisiones que sean necesarias para el estudio de las diversas partidas sin que se deba mantener la paridad de diputados y senadores por cada subcomisión⁸⁵⁵. La actual composición de la Comisión Mixta ha llevado a que se formen cinco subcomisiones con igual número de parlamentarios por cada una de ellas salvo en la primera donde concurren seis. Cada una de las subcomisiones estudia, debate y somete a votación las partidas que le son asignadas y respecto de cada una de ellas las secretarías –que recaen en los secretarios de Comisión del Senado– elaboran un informe⁸⁵⁶.

Una vez evacuados los informes de las subcomisiones, la Comisión Especial de Presupuestos vuelve a reunirse para despachar cada una de las partidas. Es tradición que el orden en que se discuten las partidas y el plazo de indicaciones para cada una de ellas se acuerda al iniciar el estudio. Las subcomisiones despachan sus informes en las últimas semanas de octubre y la Comisión dedica las primeras semanas de noviembre al estudio de las partidas. Una vez despachado el informe a la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley de Presupuestos inicia el trámite regular de un proyecto, esto es, primer y segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Luego, el tercer trámite en el que la Cámara aprueba o desecha los cambios del Senado. Si ocurre esto último, se forma una Comisión Mixta de 5 diputados y 5 senadores que zanján las discrepancias y despachan un informe que es votado en ambas cámaras.

Con todo, hay algunas diferencias que conviene precisar. La primera es que en ambas cámaras el asunto se ve con preferencia sin necesidad

de hacer uso de las urgencias constitucionales⁸⁵⁷. La segunda es que la presentación de indicaciones tiene un régimen diverso al establecido en los reglamentos. Si bien se suele acordar un plazo determinado que varía año en año según lo determinen los comités, los reglamentos de ambas cámaras tienen normas supletorias que permiten la presentación de indicaciones directamente en sala sin necesidad que éstas hayan sido previamente presentadas en la Comisión. Es esta entonces, la única instancia en donde hay una regla abierta que permite a los parlamentarios presentar las indicaciones que estimen, siempre dentro del campo de su iniciativa⁸⁵⁸. Una tercera diferencia es en relación a la votación de la idea de legislar. Como se sabe, si un proyecto es desecharlo en general en la Cámara de origen no puede volver a renovarse dentro de un año salvo que el Presidente de la República, en el caso de los mensajes, utilice el mecanismo de insistencia contemplado en el artículo 68 de la Constitución. En el caso de la Ley de Presupuesto, un rechazo en general en la Cámara de origen impediría que el proyecto fuera despachado en el plazo constitucional y, en consecuencia, regiría el proyecto enviado por el Ejecutivo. No se aprecia, en este caso, la necesidad de hacer uso de la insistencia si del rechazo se deriva, en definitiva, la aprobación del proyecto. Por su parte, un rechazo a la idea de legislar en el segundo trámite, el Senado, importaría que el proyecto fuera direccionado directamente a la Comisión Mixta saltándose en definitiva el análisis en particular del proyecto de ley por esta Cámara. La ineficacia del rechazo y la especialidad de la Ley de Presupuesto –cuya idea de legislar es esencial para el funcionamiento del aparato estatal–, hacen pensar que la idea de legislar de este proyecto de ley está constitucionalmente aprobada y solo cabe a los parlamentarios votar y debatir el proyecto de ley de Presupuestos en particular⁸⁵⁹. Al respecto, cabe señalar que solo el reglamento de la Cámara reconoce el trámite de la votación en general en este caso⁸⁶⁰. El del Senado, en cambio, se refiere únicamente a la discusión en general y no a la aprobación. Esto hace que se suela votar la idea de legislar en la Cámara y no ocurra lo mismo en el Senado.

⁸⁵⁴ RS 207.

⁸⁵⁵ LOC 19.

⁸⁵⁶ Las partidas hasta el año 2015 son las siguientes: Presidencia, Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General, Ministerio del Interior, RR.EE., Economía, Hacienda, Educación, Justicia, Defensa, MOP, Agricultura, Bienes Nacionales, Trabajo, Salud, Minería, Minvu, Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría General de Gobierno, Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Público, Ministerio de Energía, Medio Ambiente, Deporte y Tesoro Público.

⁸⁵⁷ LOC 26, RCD 176 y RS 210.

⁸⁵⁸ RCD 177 y RS 211.

⁸⁵⁹ Así lo expresa SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 247, a quien le “parece indiscutible, desde luego, que no cabe admitir la posibilidad de un rechazo total del proyecto”.

⁸⁶⁰ RCD 177.

4.2.2. *La práctica*

Cabe señalar que estas reglas, como es común en el derecho parlamentario, van acompañadas de diversas prácticas y precedentes imposibles de desconocer. Así, por ejemplo, desde hace años el Congreso Nacional ha interpretado que no tiene atribuciones para eliminar una asignación presupuestaria o, en otras palabras, para eliminar un gasto. Solo puede reducirlo a \$ 1.000. De este modo, la asignación reducida queda incorporada en la ley y no eliminada⁸⁶¹.

También es una práctica habitual el empoderamiento de las secretarías de ambas cámaras las que, coordinadas con funcionarios del Poder Ejecutivo, van adecuando el presupuesto según las decisiones que los parlamentarios vayan tomando. Ello es especialmente relevante en este proyecto de ley dada la infinidad de temas que son debatidos que se traducen, muchas veces, en cambios de guarismos que obligan a adecuar otros a fin de mantener un presupuesto balanceado⁸⁶².

Por otra parte, la influencia de los parlamentarios en la tramitación de la Ley de Presupuestos es también un elemento característico en la tramitación de esta ley. Al contrario de lo que pudiera pensarse si se analiza únicamente las normas que regulan la tramitación de esta ley, por diversas vías los congresistas han encontrado mecanismos de influencia. Arana da cuenta, en una completa investigación que abarca la tramitación de la Ley de Presupuesto entre 1990 y 2010, que los parlamentarios por medio de las glosas y de otras especificaciones que se incorporan a las partidas durante la tramitación, han encontrado espacios para influir en la asignación de recursos⁸⁶³.

En igual sentido, se inscribe la práctica ya institucionalizada de firmar entre las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo el denominado Protocolo de Acuerdo. Es éste un documento escrito que se suscribe

⁸⁶¹ En la discusión de la Ley de Presupuestos para el año 2008, la asignación correspondiente al financiamiento del Transantiago se redujo a \$ 1.000 por la imposibilidad de eliminar completamente dicha asignación. Ver Historia de la Ley N° 20.232.

⁸⁶² Esto fue el sustento de un requerimiento al Tribunal Constitucional contra algunas actuaciones del Senado en la discusión de la Ley de Presupuesto del año 2012, que no se admitió a tramitación por no cumplir los requisitos legales. Ver STC 2136/2011.

⁸⁶³ ARANA (2014). 16. También ARANA (2013).

hacia el final de la discusión presupuestaria, en el que se incorporan diversos compromisos que asume el Gobierno en materias de su iniciativa, a fin de permitir el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos en los términos que a ambas partes satisfacen. Es esta la expresión más clara de la negociación que precede a la aprobación del Presupuesto. Durante los meses de octubre y noviembre los parlamentarios plantean diversas inquietudes y reclamos. Muchos de ellos se plasmarán en indicaciones inadmisibles, pues se encuentran dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Algunas de ellas serán recogidas por el Gobierno y presentadas con la firma del Presidente de la República. Otras serán objeto de negociación y muchas de ellas terminarán plasmadas en el Protocolo.

Villarroel ha analizado el contenido de estos protocolos encontrando en ellos deberes de eficiencia y transparencia para el Ejecutivo, mandatos de evaluación de programas y servicios públicos, algunos criterios para la ejecución del gasto público, compromisos legislativos y compromisos conjuntos entre el Ejecutivo y el Legislativo⁸⁶⁴.

Y si bien éstos son instrumentos no vinculantes, la práctica les ha concedido gran importancia constituyéndose en compromisos que asumen las autoridades del Poder Ejecutivo y que, en caso de incumplirse, pueden ser demandadas en los meses posteriores. Más aún, a juicio de Ignacio Arana, este tipo de instrumentos puede tener implicancias más allá de lo meramente presupuestario y alcanzar incluso el régimen de gobierno. En efecto, dada la capacidad de estos protocolos de servir de contrapeso de la autoridad presidencial, “la clasificación de los poderes presidenciales y legislativos debiera ser reexaminada cuidadosamente para evitar sobre o subestimar los efectos de instituciones formales en el resultado político por omitir el impacto de las reglas informales”⁸⁶⁵.

4.3. *La ejecución presupuestaria*

En lo que respecta a la ejecución presupuestaria, el Poder Ejecutivo se rige por un marco normativo –la trilogía Constitución, ley y decreto lo

⁸⁶⁴ VILLARROEL (2012). 641.

⁸⁶⁵ ARANA (2013). 89.

ha llamado el Tribunal Constitucional⁸⁶⁶— que le conceden cierta flexibilidad. En efecto, tanto algunas disposiciones del decreto ley N° 1.263 de Administración Financiera del Estado como el artículo 4º de las leyes de presupuesto aprobadas anualmente, contienen normas que regulan el marco de flexibilidad en la ejecución presupuestaria.

El propio Tribunal Constitucional —en un fallo de 1997 que sentó doctrina— reconoció que aprobada la Ley de Presupuestos “le corresponde, nuevamente al Presidente de la República, su ejecución, para lo cual, la propia ley le otorga las atribuciones y herramientas necesarias, para que el Presupuesto cumpla su objetivo final. Ello implica que el poder administrador está facultado para usar las potestades indispensables, las que deberán contar con la flexibilidad necesaria para que no pierdan el sentido que la Constitución señala para tan importante materia en el desarrollo integral del Estado”. Por esta razón, la misma magistratura sostiene que “la Ley de Presupuestos es una ley marco dotada de cierta flexibilidad”⁸⁶⁷ y que “el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico”⁸⁶⁸.

Esto en los hechos ha permitido que las asignaciones de gasto de la Ley de Presupuestos puedan —con las restricciones que establecen las leyes mencionadas— modificarse por decreto supremo cuya firma está delegada en el Ministro de Hacienda⁸⁶⁹. Así, en ejercicio de la potestad reglamentaria pueden reducirse o aumentarse gastos, modificarse las dotaciones máximas⁸⁷⁰, efectuarse diversos traspasos al interior de un presupuesto, entre otras cosas⁸⁷¹.

⁸⁶⁶ STC 254/1997, c. 24. En igual sentido, cuando señala “el principio de la legalidad financiera en Chile está conformado por el juego armónico de las normas contenidas en la Constitución, en las leyes y en los decretos que implementan el Presupuesto”, c. 19.

⁸⁶⁷ STC 254/1997, c. 2 y 22

⁸⁶⁸ STC 254/1997, c. 18

⁸⁶⁹ Artículo 70, D.L. N° 1.263. Administración Financiera del Estado.

⁸⁷⁰ Ver artículo 9º de la Ley N° 20.557, Presupuestos para el 2012. En igual sentido, ver mismo artículo de leyes de presupuestos anteriores.

⁸⁷¹ Ver decreto N° 1.771 de 16 de diciembre de 2012, sobre modificaciones presupuestarias para el año 2012.

Las normas de flexibilidad presupuestaria fueron también objeto de debate por la doctrina como da cuenta el mismo fallo ya mencionado⁸⁷². Tampoco son ellas una cuestión extraña para el derecho comparado. En efecto, si analizamos nuestra región, la gran mayoría de los países tienen mecanismos sea para crear programas nuevos o aumentar o recortar gastos sin necesidad de aprobación en el Parlamento⁸⁷³.

Como puede apreciarse, en la ejecución del gasto público nuevamente el Presidente de la República detenta competencias y atribuciones muy superiores a las del Congreso Nacional, recayendo sobre su autoridad todas las decisiones vinculadas a la ejecución del presupuesto y la inmensa mayoría de aquellas referidas a la modificación del mismo. El Congreso Nacional entonces, pierde sus atribuciones normativas una vez despachada la Ley de Presupuestos.

Como contrapartida, sin embargo, el Parlamento ha ido aumentado sus competencias fiscalizadoras. El año 2003 se constituyó en forma permanente la Comisión Especial de Presupuestos, cuyo objetivo es realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria⁸⁷⁴, que divide su trabajo en cinco subcomisiones que analizan periódicamente la ejecución presupuestaria de las principales partidas de la Ley de Presupuesto. A ello debe agregarse, los habituales requerimientos de información que crecientemente introducen los parlamentarios por medio de indicaciones a la Ley de Presupuesto. En virtud de éstas, se exige una cierta rendición de cuentas al Congreso de diversos aspectos de la ejecución presupuestaria.

5. LAS GLOSAS PRESUPUESTARIAS

Por último, también merecen atención la naturaleza y alcance de las glosas de la Ley de Presupuesto. El concepto de glosa presupuestaria no está definido en los clasificadores presupuestarios. Con todo, el Tribunal Constitucional ha señalado que las glosas son “el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de

⁸⁷² CEA EGAÑA (1992); PINEDA (2000), más recientemente PALLAVICINI (2015).

⁸⁷³ CURRISTINE y BAS (2007).

⁸⁷⁴ LOC 19.

explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado”⁸⁷⁵. Silva Bascuñán sostiene que las glosas se dirigen más bien a regular la forma de ejecución de un gasto autorizado, detallándolo o expresando un criterio orientador. Por eso, continúa, “excede el campo de lo que es propio de la esfera de la ley que ha de tender a limitarse a dictar normas de carácter general y abstracto”. A su juicio, entonces, no es propio de la función parlamentaria adentrarse en las glosas⁸⁷⁶.

Con todo, desde hace décadas la práctica legislativa ha demostrado lo contrario y el debate presupuestario suele concentrarse en las glosas⁸⁷⁷. En efecto, éstas tienen un carácter normativo y son fuentes eficaces para que los órganos públicos, sujetos al principio de legalidad, puedan ejecutar el gasto público⁸⁷⁸. Están también reconocidas en diversos cuerpos normativos tanto a nivel legal como reglamentario. El mismo Tribunal Constitucional ha expresado que las glosas forman parte de la Ley de Presupuestos y pueden, por tanto, ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad⁸⁷⁹.

El alcance de las glosas es variado. Las hay que crean y regulan programas presupuestarios como el Ingreso Ético Familiar. Hay glosas de información que exigen a ministerios y servicios el envío de variada información vinculada no solo con la ejecución del gasto público sino que también con planes y programas asociados al presupuesto. Las hay que precisan gastos como las que fijan la dotación máxima de los servicios y el monto de horas extraordinarias o viáticos. Hay glosas que exceptúan de la aplicación de las leyes. La más común es aquella que exceptúa a los órganos públicos de la aplicación de la norma del Estatuto Administrativo que limita el personal a contrata. Otras otorgan atribuciones a organismos públicos. Hay glosas que otorgan cierta calidad jurídica a personal a contrata como aquellas que conceden la calidad de agente público a funcionarios contratados a hono-

arios u otras que otorgan funciones de carácter directivo a funcionarios públicos contratados bajo la modalidad a contrata⁸⁸⁰.

Hay variadas diferencias entre las glosas presupuestarias y los demás preceptos legales. La más evidente es que las primeras son temporales. También su régimen de publicidad es especial, pues no se publican en el Diario Oficial aun cuando están contenidas por montones en las partidas de la Ley de Presupuesto. Asimismo, han sido calificadas siempre como de quórum simple, no obstante hay ocasiones en que entran directamente a regular materias propias de leyes de otros quórum. La razón de esto último puede encontrarse en que las glosas tradicionalmente han sido consideradas como especificaciones únicamente para ese ejercicio presupuestario. En otras palabras, una cuestión más bien financiera que normativa.

Como puede apreciarse, la configuración de las glosas presupuestarias ha sido principalmente fruto de la práctica legislativa. Sus alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una determinada política pública, instruir, modificar temporalmente todo tipo de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la Ley de Presupuesto, entre otros fines. Su carácter complejo –como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional– dada su íntima asociación con guarismos, ítems y otros conceptos propios de la jerga presupuestaria hacen de las glosas un mecanismo normativo pero de carácter y naturaleza especialísimo.

⁸⁷⁵ STC 254/1997, c. 1.

⁸⁷⁶ SILVA BASCUÑÁN (2000 A). 253.

⁸⁷⁷ Ya en 1945 un informe de la Comisión de Constitución del Senado había señalado que los congresistas tenían iniciativa para modificar las glosas del presupuesto. Ver SENADO (1966). 564.

⁸⁷⁸ Ver por ejemplo, dictámenes N°s. 48.727/2012 o 31.956/2011.

⁸⁷⁹ STC 1867/2010, c. 1.

⁸⁸⁰ Para esta calificación he usado la propuesta contenida en el trabajo inédito de INOSTROZA (2012).

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- ACUÑA, Rolando. 1971. *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia, y Reglamento del Senado*. Informes Emitidos entre 1926 y 1968. Santiago. Editorial Jurídica.
- AGOR, Weston. 1971. *The Chilean Senate. Internal Distribution of Influence*. Austin. University of Texas Press.
- ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA, Mercedes y SÁNCHEZ, Francisco. 2005. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALMENDRAS, Hernán. 2013. *Las Comisiones Especiales Investigadoras en el Derecho Parlamentario Chileno*. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Chile. Vols. 1 y 2.
- ANDRADE, Carlos. 1963. *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile.
- ARANCIBIA, Jaime; BRAHM, Enrique; IRARRÁZVAL, Andrés. 2008. *Actas del Consejo de Estado. 1976-1990. Chile*. Centro de Estudios Bicentenario.
- ARCE, Alberto. 2004. “El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria”. España. *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*.
- ARELLANO, Pilar. 2012. “Historia Fidedigna de la Nueva Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional de Chile”. *Cuaderno del Tribunal Constitucional N° 50*.

- ARRIAGADA, Genaro y GODOY, Óscar. 1992. *Cambio de régimen político*. Santiago, Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- ATRIA, Fernando, LARRAÍN, Guillermo, BENAVENTE, José Miguel, COUSO, Javier, JOIGNANT, Alfredo. 2013. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo político*. Santiago. Debate.
- ATRIA, Fernando. 2013. *La Constitución Tramposa*. Santiago. LOM Ediciones.
- BERTELSEN, Raúl; CEA, José Luis; CUMPLIDO, Francisco; NOGUEIRA, Humberto; OELCKERS, Osvaldo, TAPIA, Jorge y VERGARA, Alejandro. 1990. *Diagnóstico Histórico Jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990*. Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso.
- BERTELSEN, Raúl. 2005. *Libertad de Enseñanza: dos sentencias del Tribunal Constitucional*. En FERMANDOIS, Arturo (editor). *Sentencias Destacadas 2004*. Chile. Libertad y Desarrollo.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. 1997. *Diccionario de Política*. Edición 10^a. México. Siglo Veintiuno.
- BOENINGER, Edgardo. 2007. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 2000-2006*. Uqbar Editores.
- BORDALÍ, Andrés. 2005. *Análisis crítico del control preventivo y represivo de constitucionalidad de las normas jurídicas por los Tribunales Constitucionales*. En NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Jurisdicción Constitucional en Chile y América Latina: presente y prospectiva*. Santiago. LexisNexis.
- BRONFMAN, Alan; CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. 2013. *Derecho Parlamentario Chileno, Funciones y Atribuciones del Congreso Nacional*. Legal Publishing.
- BRONFMAN, Alan; DE LA FUENTE, Felipe; PARADA, Fernando. *El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, Legal y Reglamentario*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso. 1993.
- BUCHANAN, James y TULLOCK Gordon. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

- BUCHHEISTER, Axel y SOTO VELASCO, Sebastián. 2005. *Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Contradicciones del Tribunal Constitucional*, en FERMANDOIS, Arturo (editor). *Sentencias Destacadas del 2004*. Santiago. Libertad y Desarrollo.
- CAREY, John. 2002. *Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s*. En MORGESTERN y NACIF (editores). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- CARRASCO, Sergio. 1987. ALESSANDRI, *Su Pensamiento Constitucional*. Santiago. Editorial Jurídica.
- CARRASCO, Sergio. 2002. *Génesis y Vigencia de los Textos Constitucionales Chilenos*. Editorial Jurídica, Chile.
- CASANOVA, Néstor. 1912. *La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos*. Santiago. Memoria para optar al grado de licenciado en leyes y ciencias políticas en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica.
- CASTILLO, Javier y MENESES, Raimundo. 2013. "Control Constitucional, judicial y ético de los parlamentarios". *Cuadernos del Tribunal Constitucional* 53.
- CAZOR, Kamel. 2002. *La sumisión a derecho de los actos y disposiciones del Presidente de la República: la potestad jurídica presidencial y el sistema de control aplicable como garantía del estado constitucional*. Santiago. Universidad Central.
- CEA EGAÑA, José Luis. 1999. *Teoría del Gobierno. Derecho Chileno y Comparado*. Santiago. Ediciones Universidad Católica.
- CEA EGAÑA, José Luis. 2008. *Derecho Constitucional Chileno, Tomo I*. Chile. Ediciones UC.
- CEA EGAÑA, José Luis. 2013 A. *Derecho Constitucional Chileno. Tomo III*. Santiago. Ediciones UC.
- CEA EGAÑA, José Luis. 2013 B. *El Congreso Nacional veintidós años después de su restauración*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago. Editorial Jurídica.
- CONTESSSE SINGH, Jorge (Editor). 2012. *El Convenio 169 de la OIT y el Derecho Chileno. Mecanismos y Obstáculos para su Implementación*. Santiago. Universidad Diego Portales. 2012.

- Cousó, Javier y CODDOU, Alberto. 2010. *Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena*, en FUENTES, Carlos (editor). En el nombre del pueblo. *Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago. Heinrich Böll Stiftung e ICSO.
- CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. 2006. *La República en Chile: Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago. LOM Ediciones.
- CUMPLIDO, Francisco. 2005. *Reforma Constitucional y Régimen Político*. En ZÚÑIGA, Francisco (coordinador). *Reforma Constitucional*. Santiago. LexisNexis.
- CURY, Enrique. 2009. *Derecho Penal. Parte General*. 9^a Edición. Santiago. Ediciones UC.
- DAVIDSON, Richard y OLESZEK, Walter. 2004. *Congress and its Members*. 9^a Edición. Washington D.C., CQ Press.
- DEERING, Christopher y SMITH, Steven. 1997. *Committees in Congress*. 3^a Edición. Washington D.C., CQ Press.
- DELAVEAU, Rodrigo. 2012. *Fallo del Post-Natal: El proceso legislativo como garantía sustantiva (y no meras formalidades)*. En FERMANDOIS, Arturo y DELAVEAU, Rodrigo (editores). *Sentencias Destacadas 2011 Santiago*. Ediciones Libertad y Desarrollo.
- DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. 2007. *Algunas preguntas pendientes acerca del control de constitucionalidad de los proyectos de reforma constitucional*. En FERMANDOIS, Arturo (Editor). *Sentencias Destacadas 2006 Chile*. Ediciones Lyd.
- ESKRIDGE, William; FRICKEY, Philip y GARRETT, Elizabeth. 2001. *Cases and Materials on Legislation*. 3^a Edición. West Group.
- FENNO, Richard. 1975. "If, as Ralph Nader Says, Congress is 'The Broken Branch', How come we love our congressmen so much? En ORNSTEIN, Norman (ed.). *Congress in Change. Evolution and Reform*. Praeger Publishers. New York.
- FERNÁNDEZ, Miguel Ángel. 2013. *La Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago. Editorial Jurídica.
- FERMANDOIS, Arturo. 2005. *Efecto vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional: mito o realidad*. En ZÚÑIGA, Francisco (coordinador). *Reforma Constitucional*. Santiago. LexisNexis.
- FREI, Eduardo; MOLINA, Sergio; EVANS, Enrique; LAGOS, Gustavo; SILVA Alejandro y CUMPLIDO, Francisco. 1970. *Reforma Constitucional de 1970*. Chile. Editorial Jurídica de Chile.
- FUENTES, Claudio. 2014. *Democratizing Chile Through Constitutional Reforms*. En SEHNBRUCH, Kirsten y SIAVELIS, Peter. *Democratic Chile. The politics and policies of a historic coalition. 1990-2010*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers.
- GARCÍA, José Francisco y VERDUGO, Sergio. 2013. *El respeto a las ideas matrices de los Proyectos de Ley: Estudio de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago. Editorial Jurídica.
- GARCÍA, José Francisco y VERDUGO, Sergio. 2013 A. *Activismo Judicial en Chile. ¿Hacia el Gobierno de los Jueces?* Santiago. Ediciones LYD.
- GARCÍA, José Francisco. 2014. *Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del Hiperpresidencialismo Chileno*. En GARCÍA, José Francisco (coordinador): *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional*. LegalPublishing.
- GARCÍA, Gonzalo. 2004. *La Reserva Legal de Derechos Constitucionales: ¿Poder Legislativo contra la Administración?* Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. 2014. "Diccionario Constitucional Chileno". *Cuadernos del Tribunal Constitucional* N° 55.
- GIMÉNEZ, Isabel. 2008. *Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GUERRA, José Guillermo. 1929. *La Constitución de 1925*. Santiago de Chile. Establecimientos Gráficos Balcells y Co.
- HEISE, Julio. 1974. *Historia de Chile. El período parlamentario. 1861-1925*. Santiago. Editorial Andrés Bello.
- HELLER, William y BRANDUSE, Diana. 2014. *The Politics of Bicameralism*. En MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas y STROM, Kaare (editores). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.

- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (editores). 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press.
- HENRÍQUEZ, Miriam y NÚÑEZ, José Ignacio. 2007. *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago. Editorial Metropolitana.
- HENRÍQUEZ, Miriam. 2009. *Las Fuentes Formales del Derecho*. Santiago. LegalPublishing.
- HIBBING, John y THEISS-MORSE, Elizabeth. 1997. *What the Public Dislikes about Congress*. En DODD, Lawrence y OPPENHEIMER, Bruce. *Congress Reconsidered*. 6^a Edición. Washington, D.C. CQ Press.
- HUNEEUS, Jorge. 1890. *La Constitución ante el Congreso*. Santiago de Chile. Imprenta de "Los Tiempos".
- IBACETA, David y MEZA, Bárbara. 2007. *El principio constitucional de legalidad en materia tributaria*. Chile. LegalPublishing.
- LE LOUP, Lance. 2005. *Parties, Rules and the Evolution of Congressional Budgeting*. EE.UU. Ohio State University Press.
- LONDREGAN B., John. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. EE.UU. Cambridge University Press.
- LONDREGAN B., John. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. EE.UU. Cambridge University Press.
- MADISON, HAMILTON y JAY. 2001. *El Federalista. 1787-1788*. Fondo de Cultura Económica.
- MARTNER, Gonzalo. 1962. *Presupuestos Gubernamentales*. Chile. Editorial Universitaria.
- MERCERO, Nicholas y MEDEMA, Steven. 2006. *Economics and the Law*. New Jersey. Princeton University Press.
- MILLAS, Hernán. 2008. *Una Loca Historia de Chile*. Santiago. Editorial Planeta.
- MUÑOZ LEÓN, Fernando. 2009. *Un Congreso Unicameral para el Chile del bicentenario: cultura constitucional e imaginación política*. En Reforma Política en Chile. Desafíos y Tareas Pendientes. Santiago de Chile. Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y Fundación Konrad Adenauer.

- NAVARRO VERGARA, Elías. 1945. *Limitación de la Iniciativa Parlamentaria en Materia de Gastos Públicos*. Santiago. Memoria para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- NAVARRO, Enrique. 2011. "El Control de Constitucionalidad de las Leyes en Chile (1811-2011)". *Cuadernos del Tribunal Constitucional* 43.
- NAVARRO, Enrique y CARMONA, Carlos (editores). 2011. "Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2011)". *Cuadernos del Tribunal Constitucional* 45.
- NAVARRO, Enrique y CARMONA, Carlos (editores). 2015. "Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional" (1981-2015). *Cuadernos del Tribunal Constitucional* 59.
- NOGUEIRA, Humberto. 1997. *Dogmática Constitucional*. Talca. Editorial Universidad de Talca.
- OBAMA, Barack. 2006. *The Audacity of Hope. Thoughts on reclaiming the American dream*. New York. Crown Publishers.
- OELCKERS Osvaldo; BRONFMAN, Alan; SKARICA, Mirko; ALDUNATE, Eduardo; CARTAGENA, Patricio; VIDAL, Álvaro. 1998. *La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso.
- PALLAVICINI, Julio. 2015. *Derecho Público Financiero*. Thomson Reuters.
- PEÑA TORRES, Marisol. 2013. *Alcances sobre las Reservas de Constitucionalidad*. En SILVA, María Pía y HENRÍQUEZ, Miriam. *Relaciones del Tribunal Constitucional con los demás Órganos del Estado*. Chile. LegalPublishing.
- PÉREZ LISICIC, Rodrigo. *Senado y Reforma Constitucional: Modificaciones al artículo 45 de la Constitución de 1980*. En ZÚÑIGA, Francisco (coordinador). *Reforma Constitucional*. Santiago. LexisNexis.
- PIEDRABUENA, Guillermo. 1970. *La Reforma Constitucional, Historia de la Ley N° 17.284, Sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos*. Chile. Ediciones Encina.
- RAVEAU, Rafael. 1939. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado*. 2^a Edición. Santiago. Editorial Nascimento.
- RICKER, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven. Yale University Press.

- Ríos, Lautaro. 2013. *Supervivencia o Eliminación de las Leyes Orgánicas Constitucionales*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago. Editorial Jurídica.
- RIVADENEIRA HURTADO, Ignacio. *Los Regímenes o Sistemas Políticos Evolución, Características, Ventajas y Desventajas: Estudio Comparativo del Caso Chileno*. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Facultad de Derecho. Universidad de Chile. 2004.
- SAN FRANCISCO, Alejandro. 2008. *La Guerra Civil de 1891*. Chile. Centro de Estudios Bicentenario.
- SERRANO, Margarita. 2009. *La Igual Libertad de Edgardo Boeninger*. Santiago. Uqbar Editores.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. USA. Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew y HAGGARD, Stephan. 2001. *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*. En HAGGARD, Stephen y Mathew D. MCCUBBINS. *Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge*. Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew y MAINWARING, Scott (editores). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York. Cambridge University Press.
- SIABELIS, Peter. 2000. *The President and Congress in Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. EE.UU. The Pennsylvania State University Press.
- SIABELIS, Peter. 2001. *Chile: las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet*. En LANZARO, Jorge Luis y NOVARO, Marcos (Eds.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires. Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SIABELIS, Peter. 2006. *Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy*. En HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (editores). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press.

- SIABELIS, Peter. 2014. *From a Necessary to a Permanent Coalition*. En SEHNBRUCH, Kirsten y SIABELIS, Peter. *Democratic Chile. The politics and policies of a historic coalition. 1990-2010*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers.
- SIERRA, Lucas. 2011. *La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática*. En SIERRA, Lucas y MAC-CLURE, Lucas. *Frente a las Mayorías. Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile. Chile*. Centro de Estudios Públicos (CEP), Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. 1963. *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1925. Tomo III*. Santiago. Editorial Jurídica.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional. Principios, Estado y Gobierno. Tomo I*. Editorial Jurídica. Chile.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. 2000 A. *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Gobierno. Tomo V*. Santiago. Editorial Jurídica.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. 2000 B. *Tratado de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. La Función Legislativa*. Tomo VII. Santiago. Editorial Jurídica.
- SILVA CIMMA, Enrique. 1996. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Tomo I. Introducción y Fuentes*. Chile. Editorial Jurídica.
- SILVA IRARRÁZAVAL, Luis Alejandro. 2009. *El control de constitucionalidad de los actos administrativos legales*. Chile. LegalPublishing.
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2008. *Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Un Aporte del TC para su Interpretación*. En FERMANDOIS, Arturo (editor). *Sentencias Destacadas del 2007*. Santiago. Libertad y Desarrollo.
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2012. *La Ley de Presupuesto: Aspectos Constitucionales, Legales y la Práctica Legislativa*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago. Editorial Jurídica.
- STEIN, Ernesto; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark y TOMMASI, Mariano. 2005. *The Politics of Policies*. Washington, DC. Inter-American Development Bank.

- TAPIA VALDÉS, Jorge. 1960. *La Técnica Legislativa*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- VALDÉS, Gabriel. 2009. *Sueños y Memorias*. Chile. Taurus Editores.
- VALDÉS, Ismael. 1906. *Prácticas Parlamentarias*. Chile. Imprenta Litografía y Encuadernación Barcelona.
- VALENZUELA, Arturo. 2012. *Crisis de representación y reforma política en Chile*. En Democracia con Partidos. DÍAZ, Francisco y SIERRA, Lucas. Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación para Estudios de Latinoamérica (Cieplan).
- VERDUGO, Mario; NOGUEIRA, Humberto; PFEFFER, Emilio y BLANC, Neville. 1990. *La Constitución Chilena*. Valparaíso. Universidad Católica de Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa.
- VERDUGO, Mario. 1991. *Contenido de la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial*. En VALENZUELA, Eugenio (Coordinador). 1991. *Proposiciones para la Reforma Judicial*. Centro de Estudios Públicos.
- VERDUGO, Mario; PFEFFER, Emilio; NOGUEIRA, Humberto. 2002. *Derecho Constitucional. Tomo I*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- VERDUGO, Sergio. 2014. *Supermayorías a nivel legislativo. Los problemas del debate y una propuesta metodológica*. En GARCÍA, José Francisco (coordinador): *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional*. LegalPublishing.
- VIVANCO, Ángela. 2007. *Curso de Derecho Constitucional. Bases Conceptuales y Doctrinarias del Derecho Constitucional. Tomo I*. Santiago, Ediciones UC.
- VIVANCO, Ángela. 2014. *Curso de Derecho Constitucional. Tomo III*. Santiago. Ediciones UC.
- WALDRON, Jeremy. 1992. *The Dignity of Legislation*. UK. Cambridge University Press.
- WALDRON, Jeremy. 1999. *Law and Disagreement*. New York. Oxford University Press.
- WALDRON, Jeremy. 2006. *Principles of Legislation*. En BAUMAN, Richard y KAHANA, Tsvi (editores). *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*. NYC. Cambridge University Press.

- ZAPATA, Patricio. 2008. *Justicia Constitucional. Teoría y Práctica en el Decho Chileno y Comparado*. Santiago. Editorial Jurídica.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús. 2008. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México. Universidad Autónoma de México IDEA Internacional.
- ZÚÑIGA, Francisco. 2005. *Reforma del Capítulo XV. Reforma de la Constitución*. En ZÚÑIGA, Francisco. *Reforma Constitucional*. Santiago de Chile. LexisNexis.
- ZÚÑIGA, Francisco. 2012. *Leyes Orgánicas Constitucionales. Un Presente Problemático*. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán Santiago. Editorial Jurídica.

REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES

- ALDUNATE, Eduardo. 2005. "Problemas del Control Preventivo de Constitucionalidad de las Leyes". *Revista de Estudios Constitucionales* 3(1).
- ALDUNATE, Eduardo. 2010. "La posición de los tratados internacionales en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico chileno a la luz de derecho positivo". *Revista Ius et Praxis* 16(2).
- ALEMAN, Eduardo y PACHON, Mónica. 2005. *Congressional Procedures and the Proposer's Advantage: How Conference Committees Affect Legislative Outcomes in Chile and Colombia*. Paper para la presentación en la Regional Latin Americanist Conference at Textas A&M.
- AMPUERO, Hernán. 2013. "Algunos Antecedentes sobre la Función Legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010)". *Revista Enfoques* 11(19).
- ANINAT, Cristóbal y LONDREGAN, John. 2005. *Urgencies, Gate Keeping and Agenda Control in the Chilean Congress*. Documento de trabajo Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.
- ANINAT, Cristóbal y NAVIA, Patricio. 2005. "Reformas Políticas: los Avance y lo que Falta". *Foco N° 41*. Santiago. Expansiva.
- ANINAT, Cristóbal. 2006. "Balance de Poderes Legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?". *Revista Política* 47. Universidad de Chile.

- ANINAT, Isabel. 2014. *Desafíos Pendientes del Convenio 169. Puntos de Referencia*. Centro de Estudios Públicos.
- ARANA, Ignacio. 2013. *Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process*. Latin American Politics and Society 55 (4).
- ARANA, Ignacio. 2014. *Budgetary Negotiations: How the Chilean Congress Overcomes its Constitutional Limitations*. The Journal of Legislative Studies.
- ARELLANO, José Pablo. 2006. *Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile*. Estudios Públicos 101.
- BADTKE, Ricardo. 2014. “El presidente del Senado chileno: perspectiva normativa y práctica”. *Revista de Estudios Parlamentarios* 10.
- BAR SIMMAN, Ittai. 2011. “The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process”. Boston University Law Review 91.
- BARBER, Nick W. 2001. “Prelude to the Separation of Powers”. Cambridge Law Journal 60.
- BASCUÑÁN, Antonio y CORREA, Rodrigo. 2002. “El Estatuto de Roma ante el Tribunal Constitucional Chileno”. *Revista de Estudios de la Justicia* 1.
- BERRÍOS, Fabiola y GAMBOA, Ricardo. 2006. “El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativo y fiscalizadora (1990-2006)”. *Revista Política* 47. Universidad de Chile.
- BORDALÍ, Andrés. 2002. “La Corte Penal Internacional ante la Constitución de 1980”. *Revista de Derecho* (Valdivia) 13.
- BULNES, Luz. 1984. “La Ley Orgánica Constitucional”. *Revista Chilena de Derecho*. 11. 232.
- BUCHHEISTER, Axel y SOTO VELASCO, Sebastián. 2005. “Criterios para la calificación de normas orgánico constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista Chilena de Derecho* 32(2).
- CALDERA, Hugo. 1985. *La Ley Orgánico Constitucional en la Constitución de 1980*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- CARMONA, Carlos. 2001. “Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control”. *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado* 3.

- CARMONA, Carlos. 2006. “Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050”. *Revista de Derecho Público* 68.
- CAZOR, Kamel. 2003. “La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley-reglamento en la Constitución chilena”. *Revista de Derecho Público* 65.
- CAZOR, Kamel. 2002. “La Corte Penal Internacional ante la Constitución de 1980”. *Revista de Derecho* (Valdivia) 13.
- CEA EGAÑA, José Luis. 1983. “Contribución al Estudio de la Ley Orgánica Sobre Administración del Estado”. *Revista Chilena de Derecho* 10.
- CEA EGAÑA, José Luis. 1985. “Apuntes sobre Presidencia y Parlamento en el Estado Contemporáneo”. *Revista Chilena de Derecho* 12.
- CEA EGAÑA, José Luis. 1990. “El Parlamento en el futuro del derecho y la democracia”. *Revista Chilena de Derecho* 17(1).
- CEA EGAÑA, José Luis. 1992. “Sobre el Principio de Legalidad Presupuestaria”. *Revista Chilena de Derecho* 19 (3).
- CORDERO, Eduardo. 2009. “El Sentido Actual del Dominio Legal y la Potestad Reglamentaria”. *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 32.
- CORDERO, Eduardo. 2010. La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el Derecho Nacional. *Revista de Derecho* (Valdivia) 23(1).
- CORRAL, Hernán. El “caso Zamudio” y el nombre de las leyes. En *Diario Constitucional*. 19 de mayo de 2014.
- CORREA, Rodrigo. 1999. “Los Acuerdos en Forma Simplificada en una Constitución Democrática: Comentario Crítico a Fallo del Tribunal Constitucional”. *Estudios Públicos* 75.
- CORREA, Rodrigo. 2005. “Tribunal Constitucional”. En *Revista de Derecho* de la Universidad Adolfo Ibáñez 2.
- CORREA, Sofía. 2011. “El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. Hemiciclo”. *Revista de Estudios Parlamentarios* 4.
- CORREA, Sofía. 2015. “Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente”. *Estudios Públicos* 137.

- Cox, Gary. 2000. "On the Effects of Legislative Rules". *Legislative Studies Quarterly* 25(2).
- CURRISTINE, Teresa y BAS Marai. 2007. Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey. *OECD Journal on Budgeting* 7 (1).
- DANIEL, Manuel. 1983. "Las Leyes Orgánicas Constitucionales y la Indelegibilidad", *Gaceta Jurídica* 37.
- DEVILLAIN, Franco. 2003. "El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980". *Revista de Derecho Público* 65.
- DÍAZ, Sergio. 1999. "¿Está garantizada la libertad individual en Chile? Un estudio de la separación de los poderes del Estado en el actual sistema político". *Revista Ciencia Política*. 20(1).
- ENDRESS, Sergio. 2009. "Derecho Presupuestario Chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la Constitución". *Revista de Derecho Público* 71.
- FERNANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco. 2009. "Origen del Presidencialismo Chileno". *Revista Chilena de Derecho* 36(2).
- FERNANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco. 2010. "Compatibilidad entre el derecho a la libre contratación y la fijación de salarios por ley (a propósito de la Ley N° 20.281 sobre Sueldo Base)". *Revista Chilena de Derecho* 37(2).
- FERNANDOIS, Arturo. 1997. "El Senado en el Derecho Comparado". *Revista Chilena de Derecho* 24(2).
- FERNANDOIS, Arturo. 2001. "La Reserva Legal: una Garantía sustantiva que desaparece". *Revista Chilena de Derecho* 28 (2).
- FERNANDOIS, Arturo. 2003. "El Tribunal Penal Internacional y sus Implicancias Constitucionales". *Revista Chilena de Derecho* 30(3).
- FERRARO, Agustín. 2008. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society* 50(2).
- FONTAINE, Loreto. 2003. *Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Antecedentes para la Discusión*. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia N° 267.

- GARCÍA, José Francisco y SOTO VELASCO, Sebastián. 2009. "Una Mirada Económica al Diseño Constitucional Chileno: Impacto sobre el Proceso Legislativo y la Acción de los Grupos de Interés". *Ius et Praxis* 15(1).
- GARCÍA, Ana María. 1993. "Reforma Constitucional y Comisiones Mixtas". *Revista Chilena de Derecho* 20.
- GARCÍA, Gonzalo. 2011. *Reformas Políticas presentadas por el Ejecutivo*. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales.
- GODOY, Óscar. 2003. "Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida". *Revista de Ciencia Política*. 23 (2).
- GREENE, Francisca y VOIGT, Alejandra. Noviembre 2010. *Criterios y Elementos para Aplicar la Consulta y Participación Indígena en el Congreso Nacional*. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional.
- HUNEEUS, Carlos y BERRÍOS, Fabiola. El Congreso Nacional Chileno. En http://www.cerc.cl/cph_upl/El_Congreso_Nacional_chileno.pdf
- HUNEEUS, Carlos y BERRÍOS, Fabiola. 2005. "El Congreso en el Presidencialismo. El caso de Chile". *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político* 2(2).
- INOSTROZA, Trinidad. 2012. *Glosas Ley de Presupuesto: ¿verdaderas leyes? Inédito*.
- JENSEN, Erik. 2012. The Heritage Guide to the Constitution. En <http://www.heritage.org/constitution>
- JIMÉNEZ, Guillermo; MARSHALL, Pablo y MUÑOZ, Fernando. 2013. "La Debilidad de las Supermayorías". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 41.
- KANGISER, Pablo (Editor). *Reseña Legislativa N° 1082*. 8 de marzo de 2013.
- KELSEN, Hans. 2008. "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 10.
- LE FOULON, Carmen. 2003. *Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Diagnóstico*. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia N° 268.
- LEVMORE, Saul. 1992. Bicameralism: When Are Two Decisions Better Than One? *International Review of Law and Economics* 12.
- MELÉNDEZ, Felipe. 2010. Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno. Hemiciclo 3.

- MEREMINSKAYA, Elina. 2011. "El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Derecho Internacional y Experiencias Comparadas". *Estudios Públicos* 121.
- MONTT OYARZÚN, Santiago y MATTIA AYLWIN, Manuel. 2011. "Una Visión Panorámica al Convenio OIT 169 y su Implementación en Chile". *Estudios Públicos* 121.
- MUÑOZ, Fernando. 2006. *Leyes orgánico-constitucionales: insatisfactoria rigidización de la democracia*. Anuario de Derecho Constitucional Iberoamericano.
- NEGRETTO, Gabriel. 2008. *Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America*. British Journal of Political Science 39(1).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 20003. "Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia". *Revista Ius et Praxis* 9(1).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2003. "El principio de reserva legal en la doctrina emanada del Tribunal Constitucional". *Ius et Praxis* 9(1).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2006. "El aparente conflicto de los artículos 68 y 127 de la carta fundamental respecto de la tramitación legislativa de los proyectos de reforma constitucional y la interpretación constitucional". *Ius et Praxis* 12(1).
- NOLTE, Detlef. 2003. "El Congreso Chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política* 23(2).
- O'DONNELL, Guillermo. 1996. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute Working Paper 222. Notre Dame: Kellogg Institute
- OBANDO, Iván. 1991-1992. "El Papel de las Comisiones Mixtas en el Procedimiento Legislativo". *Revista de Derecho* de la Universidad Católica de Valparaíso 14.
- OBANDO, Iván. 2011. *The Congressional Committee System of the Chilean Legislature. 1834-1924*. Historia 44(1).
- OBANDO, Iván. 2011. El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924. Universum Universidad de Talca. 26(2).

- ORTIZ, Cristián. 2014. "Votaciones ad referéndum y las cuestiones o reserva de constitucionalidad. Hemiciclo". *Revista de Estudios Parlamentarios* 10.
- PARDO, Diego. 2010. "Crítica a la justificación del bicameralismo en Chile. Hemiciclo". *Revista de Estudios Parlamentarios* 3.
- PEÑA TORRES, Marisol. 2006. "El precedente constitucional emanado del Tribunal Constitucional y su impacto en la Función Legislativa". *Estudios Constitucionales* 4(1). Universidad de Talca.
- PÉREZ GUIÑEZ, Alfonso. 2013. *La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Un desafío permanente*. Hemiciclo 8.
- PFEFFER, Emilio. 2003. "Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y su ubicación en el orden normativo interno". *Ius et Praxis* 9(1).
- PFEFFER, Emilio. 1998. "Algunos Problemas que se Derivan del Control Obligatorio de Constitucionalidad que Ejerce el Tribunal Constitucional sobre las Leyes Orgánico Constitucionales". *Ius et Praxis* 4(1).
- PINEDA, Rodrigo. 2000. "Las potestades constitucionales del gobierno y el Congreso Nacional en materia de gasto público". *Revista Chilena de Derecho* 27 (2).
- PINEDA, Rodrigo. 2009. "Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales". *Revista de Derechos Fundamentales*. Universidad de Viña del Mar 3.
- QUINZIO, Jorge Mario. 2002. "El Grupo de los 24 y su Crítica a la Constitución Política de 1980". *Revista de Derecho* de la Universidad Católica de Valparaíso 23.
- RIBERA, Teodoro. 2007. "Los tratados internacionales y su control a posteriori por el Tribunal Constitucional". *Estudios Constitucionales* 5(1).
- RÍOS, Lautaro. 1983. "Las leyes orgánico constitucionales". *Revista Chilena de Derecho* (10) 41.
- RÍOS, Lautaro. 1997. "Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos". *Revista de Derecho* Universidad de Concepción 202.
- RÍOS, Lautaro. 2013. "El Presidencialismo en la República de Chile". *Revista de Derecho Público* 79 (2).

- RUIZ-TAGLE, Pablo. 2009. *Viabilidad Política para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile*. Informe Final. Proyecto BCN Innova.
- RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. 2012. "El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales". *Revista de Derecho Público* 76.
- SAENGER GIANONI, Fernando. 1993. "Consideraciones para estimar que los tratados en materia de derechos humanos no forman parte de la Constitución", *Revista Chilena de Derecho* 20 (2-3).
- SAIEGH, Sebastián. 2010. "¿Jugadores Activos o Apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones". *Política y Gobierno*, 17(1).
- SAMUELS, David y SHUGART, Matthew. 2003. *Presidentialism, Elections and Representation*. Journal of Theoretical Politics 15, 1.
- SCRIBNER, Druscilla. 2010. *The Judicialization of (Separation of Powers) Politics: Lessons from Chile*. Journal of Politics in Latin America 2(3).
- SHAPIRO, Fred. 2008. *Quote... Misquote*. New York Times. 21 de julio de 2008.
- SIERRA, Lucas. 2003 A. *Cuotas Obligatorias de Alumnos Vulnerables en la Educación Subvencionada: Defectos Constitucionales*. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia Nº 266.
- SIERRA, Lucas. 2003 B. *La Iniciativa en la potestad legislativa chilena*. Serie En Foro Nº 5. Expansiva.
- SOTO KLOSS, Eduardo. 1993. "En la forma que prescribe la Ley. Notas sobre prácticas legislativas inconstitucionales". *Revista Chilena de Derecho* 20.
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2007 A. "Las Comisiones Mixtas en las Reformas Constitucionales: Efectos de la Reforma al artículo 127 de la Constitución". *XXXVII Jornadas de Derecho Público*. Universidad Católica de Valparaíso.
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2007 B. "Relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial: La Importancia de la Apertura". *Ius et Praxis* 13(1).
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2009 A. "Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional. Hemiciclo", *Revista de Estudios Parlamentarios, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile* 1.

- SOTO VELASCO, Sebastián. 2010. "Banco Central y Congreso Nacional Una Mirada a los Mecanismos de Rendición de Cuentas". *Revista a Derecho Público* 73.
- SOTO VELASCO, Sebastián. 2015. "El Veto Presidencial y el Tribunal Constitucional". *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*.
- SZMULEWICZ, Esteban. 2014. "Iniciativa Legislativa Exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto público: antecedentes históricos y derecho comparado". *Hemiciclo* 11.
- TAGLE, Hugo. 1977. "Origen y Generalidad de la Ley Chilena bajo el período de la Constitución de 1925". En Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile. *Terceras Jornadas Chilenas de Derecho Natural* 1977. Derecho y Justicia. Editorial Jurídica.
- TOHÁ, Carolina y COUSO, Javier. 2003. "La Reforma Pendiente: Una Mejor Democracia". *Foco* N° 8. Santiago. Expansiva.
- TORO, Sergio; ACEVEDO, Carolina y MATAMALA, Kimberling. 2010. "Quiebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile". *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos* 1(1).
- TRONCOSO, Claudio. 2011. *Parlamento y Política Exterior en Chile. Un Balance de Veinte Años. 1990-2010*. Serie de Estudios N° 6. Chile. Fundación Konrad Adenauer.
- TSEBELIS, George y ALEMÁN, Eduardo. 2005. *Presidential Conditions: Agenda Setting in Latin America*. World Politics 57 (April).
- VALDÉS, Salvador y SOTO VELASCO, Sebastián. 2009. "¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria". *Estudios Públicos* 114.
- VALDIVIA, José Miguel. 2011. "Alcances Jurídicos del Convenio 169". *Estudios Públicos* 121.
- VERDUGO, Sergio. 2009. "Regla de mayoría y democracia: el caso de las leyes orgánicas constitucionales". *En Actualidad Jurídica-Universidad del Desarrollo* 20.
- VERDUGO, Sergio. 2010. "Control Preventivo Obligatorio: Auge y Caída de la Toma de Razón al Legislador". *Estudios Constitucionales* 8(1).
- VERDUGO, Sergio. 2012. "Las justificaciones de la regla de quórum supramayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales". En *Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso* 39.

- VERDUGO, Sergio. 2014 A. "Las debilidades de la crítica a las súper-mayorías". En *Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso* 42.
- VERDUGO, Sergio. 2014 B. "Las leyes orgánicas constitucionales en el régimen presidencial. Lo que el debate constituyente está olvidando". En *Actualidad Jurídica-Universidad del Desarrollo* 30.
- VERDUGO, Sergio. 2014 C. "Las leyes de quórum calificado y el debate constituyente". *Revista de Derecho Público Iberoamericano* 5.
- VERGARA BLANCO, Alejandro. 1991. "Formación de la Ley y Técnica Legislativa". *Revista Chilena de Derecho* 18.
- VIERA-GALLO, José Antonio. 2014. "Fortalecer el Parlamento". *Revista de Derecho Público*. Número Especial.
- VILLARROEL, Álvaro. 2012. "El protocolo de acuerdos de la Ley de Presupuestos del sector público". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 38.
- VISCONTI, Giancarlo. 2011. "Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su influencia?" *Revista de Ciencia Política* 31(1).
- WALDRON, Jeremy. 2003-2004. *Legislating with Integrity*. Fordham Law Review 72.
- WALDRON, Jeremy. 2009. *Representative Lawmaking*. Boston University Law Review. 89.
- WINTGENS, Luc y HAGE, Jaap. 2007. Editor's Preface. *Legisprudence* 1.
- ZAPATA, Patricio. 2007. *Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia*. En *Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. Santiago. Seminario CEP Expansiva.
- ZÚÑIGA, Francisco. 1997. "Fuentes del Derecho Parlamentario". *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 18.
- ZÚÑIGA, Francisco y CAZOR, Kamel. 2012. "Dilemas del Tribunal Constitucional. El Caso 'Permiso Postnatal'". En *Anuario de Derecho Público 2012*. Santiago de Chile. Ediciones UDP. Universidad Diego Portales.
- ZÚÑIGA, Francisco. 2009. "Constitución y ley interpretativa. Algunas notas sobre una paradoja y peligros relativos a este tipo de ley". *Ius et Praxis* 15(2).

OTROS DOCUMENTOS

- BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. 1998 Trámite de leyes de urgencia. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pd़ba.georgetown.edu/comp/legislativo/Leyes/tramite.html>.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2003. 120 años de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. En <http://transparencia.bcn.cl/acerca/historia/>
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. 2006. Encuesta Nacional de Opinión Pública. Imagen del Congreso Nacional. Elaborado por Data Voz.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. 1970. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, Recaídos en Consultas Formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969. Chile. Cámara de Diputados.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. Encuesta CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública, Nº 71. Julio 2014.
- CIEPLAN, LYD, PNUD, PROYECTAMÉRICA Y CEP. 2008. Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral. Marzo-abril 2008.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN (CENC). 1980. Actas Oficiales de la Comisión Constituyente. Santiago de Chile. Gendarmería de Chile.
- COMISIÓN ESPECIAL CÁMARA DE DIPUTADOS. 1992. "Consideraciones sobre el cambio de régimen político chileno", *Revista Ciencia Política* 14 (1 y 2).
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisión C. 248-10. De 23 de julio de 2010.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen Nº 31.956/2011.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen Nº 48.727/2012.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen Nº 66.893/2009.
- Criterios Establecidos por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para Definir el Contenido de las Principales Leyes Orgánicas Constitucionales. Trabajo Colectivo de Abogados Secretarios de Comisiones y Abogados Ayudantes del Senado.
- El Grupo de los 24 y el Reencuentro con la Democracia. En <http://archivohales.bcn.cl/colecciones/v/participacion-politica-y-membresias/el-grupo-de-los-24-y-el-reencuentro-con-la-democracia>

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en la consulta de la Comisión de Hacienda acerca de la iniciativa parlamentaria para presentar indicaciones en materia de gastos reservados contemplados en las glosas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, con el fin de cambiar el modo de rendir cuenta de éstos. 2002. Oficio N° H 48-2002.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en la consulta de la Sala acerca de la debida inteligencia del artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. 1992.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en la consulta de la Sala, acerca de la admisibilidad del proyecto de ley, iniciado en moción de las HH. Senadoras señoritas Feliú y Soto, sobre transparencia del gasto público. S 127-10.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en las consultas formuladas por los Comités acerca de la votación en general del proyecto que deroga la pena de muerte (2367-07).

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en la consulta de la Sala acerca de la procedencia de la formación de las comisiones mixtas establecidas en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política de la República en los proyectos de reforma constitucional. Boletín S. 28-10.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en la consulta de la Sala sobre el significado y alcance de los acuerdos de Comités. Boletín S 159-10.

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO. 2009.

INSTITUTO LIBERTAD. 2006. Iniciativa Parlamentaria en Temas Municipales. Perspectiva N° 218 (30 de junio).

LIBERTAD Y DESARROLLO. 2003. Atentado contra la Libertad de Educación. Temas Públicos.

MINISTERIO DEL INTERIOR. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones Celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del Estudio del Proyecto

de Nueva Constitución Política de la República. Santiago de Chile. Imprenta Universitaria.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. 2000. Doctrina Constitucional del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

OECD. 2012. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. En <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

PNUD. 2014. Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo.

RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS. 2009. Principios Internacionales aplicables a la Consulta en relación con la Reforma Constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. En <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Ipeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>

SENADO. 1966. Manual del Senado. Santiago. Universitaria.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 1/1971.	STC 102/1990.
STC 9/1972.	STC 103/1990.
STC 5/1981.	STC 108/1990.
STC 7/1981.	STC 115/1990.
STC 10/1981.	STC 122/1991.
STC 11/1982.	STC 147/1992.
STC 13/1982.	STC 155/1992.
STC 14/1982.	STC 158/1992.
STC 23/1984.	STC 160/1992.
STC 33/1985.	STC 174/1993.
STC 39/1986.	STC 197/1995.
STC 50/1987.	STC 242/1996.
STC 91/1990.	STC 254/1997.
STC 98/1990.	STC 255/1997.

STC 259/1997.
 STC 260/1997.
 STC 269/1997.
 STC 271/1998.
 STC 277/1998.
 STC 280/1998.
 STC 282/2003.
 STC 293/1999.
 STC 309/2000.
 STC 318/2000.
 STC 320/2001.
 STC 336/2001.
 STC 345/2002.
 STC 350/2002.
 STC 352/2002.
 STC 370/2003.
 STC 375/2003.
 STC 377/2003.
 STC 379/2003.
 STC 383/2003.
 STC 388/2003.
 STC 400/2000.
 STC 410/2004.
 STC 413/2004.
 STC 418/2004.
 STC 422/2004.
 STC 431/2004.
 STC 464/2006.
 STC 480/2006.

STC 521/2006.
 STC 534/2006.
 STC 560/2006.
 STC 719/2007
 STC 771/2007.
 STC 786/2007.
 STC 1005/2007.
 STC 1050/2008.
 STC 1051/2008.
 STC 1192/2008.
 STC 1288/2008.
 STC 1292/2008.
 STC 1307/2009.
 STC 1410/2009.
 STC 1602/2010.
 STC 1651/2010.
 STC 1655/2010.
 STC 1695/2010.
 STC 1849/2010.
 STC 1867/2010.
 STC 1940/2011.
 STC 1988/2011.
 STC 2025/2011.
 STC 2062/2011.
 STC 2136/2011.
 STC 2191/2012.
 STC 2224/2012.
 STC 2231/2012.
 STC 2245/2012.

STC 2246/2012.
 STC 2253/2012.
 STC 2367/2012.

STC 2387/2012.
 STC 2388/2012.
 STC 2646/2014.

Historia de la Ley y de la Tramitación de Proyectos de Ley

La tramitación de los proyectos de ley puede revisarse en la página web de la Cámara de Diputados con el número de boletín correspondiente. La historia de la ley se encuentra en la página de la Biblioteca Nacional.

Boletín 311-07. Reforma Constitucional que modifica el inciso segundo del art. 71 de la Constitución Política, en materia de urgencia.

Boletín 313-07. Modifica el inciso primero del art. 26 de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso, respecto a la calificación de las urgencias.

Boletín 547-07. Modifica el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Boletín 1035-07. Libertades de opinión e información y el ejercicio de periodismo.

Boletín 1602-07. Modifica el artículo 74 de la Carta Fundamental en lo referente a la oportunidad para solicitar la opinión de la Corte Suprema y el plazo en que ésta deba responder.

Boletín 1647-06. Deroga la ley N° 18.026, que estableció el día 11 de septiembre como feriado nacional.

Boletín 1726-07. Proyecto de Reforma Constitucional que introduce diversas enmiendas a la Carta Fundamental.

Boletín 1759-07. Nueva ley de Matrimonio Civil.

Boletín 2286-04. Proyecto de Ley que crea el Consejo de la Cultura.

Boletín 2367-07. Deroga la Pena de Muerte.

Boletín 2526-07. Reforma Constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias.

Boletín 2534-07. Reforma Constitucional sobre elecciones de Diputados y Senadores, composición del Senado, integración y atribuciones del Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, Consejo de Seguridad Nacional, Plebiscito y otras materias.

Boletín 2844-02. Moderniza el Servicio Militar Obligatorio.

Boletín 2853-04. Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales.

Boletín 2895-12 y 2952-12 refundidos. Proyecto de Ley que prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio de bienes raíces que ocupen más del porcentaje que indica de la superficie de la provincia en que se encuentren situados.

Boletín 3134-07. Concede beneficios a los condenados o procesados por infracciones a las disposiciones penales relativas a la violencia con móviles políticos.

Boletín 3278-05. Introduce adecuaciones de índole tributaria e institucional para el fomento de la industria de capital de riesgo y continúa con la modernización del mercado de capitales.

Boletín 3298-08. Autoriza a la Empresa Nacional de Minería (Enami) transferir a la Empresa Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco) la fundición y refinería Las Ventanas.

Boletín 3342-06. Crea la comuna de Alto Biobío, en la Región del Biobío.

Boletín 3345-07. Interpreta y adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Boletín 3376-15. Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.290, de Tránsito, creando el sistema de licencias de conducir con puntajes.

Boletín 3436-07. Proyecto de Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.

Boletín 3562-06. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Boletín 3588-08. Proyecto de ley sobre royalty a la minería.

Boletín 3815-07. Establece medidas contra la discriminación.

Boletín 3959-07. Interpreta el artículo 93, del Código Penal en materia de prescripción de la acción penal en el caso de delitos especialmente sancionados por el Derecho Internacional.

Boletín 4061-07. Reforma Constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral.

Boletín 4109-07. Reforma Constitucional que regula el trámite de urgencia en la tramitación de la ley.

Boletín 4218-07. Proyecto de reforma constitucional sobre inhabilitación para ser candidato a diputado o senador y limitaciones de orden legislativo en período electoral.

Boletín 4690-01. Sobre vegetales genéticamente modificados.

Boletín 4716-07. Reforma constitucional en materia de transparencia y modernización del Estado y calidad de la política.

Boletín 4968-07. Reforma constitucional que suprime la referencia al número de Diputados.

Boletín 4970-04. Establece la Ley General de Educación.

Boletín 5203-04. Reconoce el genocidio ocurrido con las etnias Selk'nam (Onas) y Aónikenk (Tehuelches).

Boletín 5432-07. Crea nueva Circunscripción Senatorial y Dirección Regional del Servicio Electoral de Arica y Parinacota.

Boletín 5724-26. Proyecto de Ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

Boletín 5971-17. Declaración de ausencia por desaparición forzada de personas.

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, condiciones que indica.

Boletín 6195-04. Suspende por cuatro años la aplicación del artículo transitorio de la ley N° 20.158 [ley referida a beneficios para los profesionales de la educación].

Boletín 6512-07. Reforma constitucional que suprime la referencia al número de Diputados.

Boletín 6662-07. Dispone reforma constitucional respecto de la calificación de las urgencias.

Boletín 6811-11. Sobre otorgamiento y uso de licencias médicas.

Boletín 7260-06. Crea Circunscripción Senatorial de la Región de Arica y Parinacota.

Boletín 7274-11. Autoriza la venta de medicamentos que tengan la condición de venta directa en establecimientos comerciales que cumplan los requisitos que indica.

Boletín 7308-06. Sobre plebiscito y consultas de carácter comunal.

Boletín 7328-03. Simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales.

Boletín 7330-05. Ley N° 20.486. Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala y otros beneficios que indica.

Boletín 7417-07. Reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral.

Boletín 7576-05. Proyecto de ley sobre informes financieros en los proyectos de ley.

Boletín 7953-05. Modifica la ley N° 20.444 y la ley N° 19.885, con el objeto de fomentar las donaciones y simplificar sus procedimientos.

Boletín 7992-06. Sobre Ingreso Ético Familiar y establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de extrema pobreza y crea subsidio al empleo de la mujer.

Boletín 8155-07. Aumenta las sanciones a responsables de incendios forestales.

Boletín 8745-07. Modifica la Constitución Política de la República, estableciendo que el Palacio de Gobierno, la Corte Suprema y el Congreso Nacional deben emplazarse en la misma ciudad.

Boletín 8963-07. Moción que fortalece la justicia, equidad e igualdad penal y procesal para todas las personas, procesadas o condenadas por hechos acaecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

Boletín 949-07. Reforma Constitucional que modifica la duración del mandato del Presidente de la República.

Boletín S 331-09. Proyecto de acuerdo iniciado en moción de los HH. Senadores señores Boeninger, Diez, Fernández, Hamilton y Viera-Gallo, que introduce modificaciones al Reglamento del Senado, en materia de procedimiento legislativo.

Boletín S 64-12. Nueva Consulta de la Sala a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, acerca de la forma en que debe interpretarse la norma constitucional que faculta a las Comisiones Mixtas para proponer la forma y modo de resolver las divergencias entre ambas Cámaras en la tramitación de los proyectos y la de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso que establece que las proposiciones de las Comisiones Mixtas se votarán en conjunto. 1991.

Boletín S 760-09. Modifica el Reglamento del Senado. 2004.

Boletín S 830-10. Consulta de la Sala a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, sobre los efectos del artículo 1º de la Constitución Política de la República, que establece la publicación de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como los fundamentos de los mismos y de los procedimientos que utilicen, entre otros artículos 23, N° 5º, 68 y 159 del Reglamento del Senado, sobre sesiones y votaciones secretas. 2005.

Historia de la Ley N° 17.284. Reforma Constitucional de 1970.

Historia de la Ley N° 19.526, Reforma Constitucional sobre Administración Comunal.

Historia de la Ley N° 20.050. Reforma Constitucional de 2005.

Historia de la Ley N° 20.120. Sobre la Investigación Científica en el ser humano, su genoma, y prohíbe la clonación humana.

Historia de la Ley N° 20.123. Regula el Trabajo en Régimen de Subcontratación.

Historia de la Ley N° 20.232. Presupuestos para el año 2008.

Historia de la ley N° 20.248. Subvención Escolar Preferencial.

Historia de la Ley N° 20.285. Ley de Transparencia.

Historia de la Ley N° 20.414. Reforma Constitucional sobre Calidad Pública.

Historia de la Ley N° 20.447. Introduce en la ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República.

Historia de la Ley N° 20.545. Modifica las Normas sobre Protección Maternidad e Incorpora el Permiso de Postnatal Parental.

Historia de la Ley N° 20.573. Reforma Constitucional sobre Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.

Historia de la Ley N° 20.725. Reforma Constitucional integración Cámara de Diputados.

Historia de la Ley N° 20.480. Modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el “femicidio”, y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio.

CÓMO ACCEDER A ESTE LIBRO DIGITAL A TRAVÉS DE THOMSON REUTERS PROVIEW™

Al comprar por primera vez un libro digital **Thomson Reuters**, es necesario realizar un procedimiento de creación y activación de su **cuenta OnePass**. Esta cuenta única y personal es la que le permitirá acceder a sus libros digitales de **Thomson Reuters**.

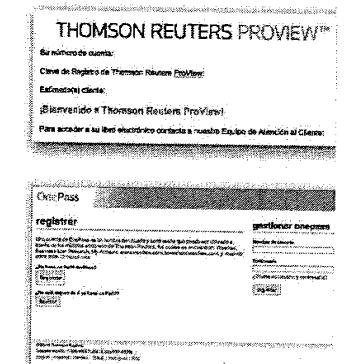
Si Ud. ya ha comprado antes alguno de nuestros libros digitales, no necesita realizar este procedimiento. Si tiene cualquier duda o problema, por favor contacte a nuestro equipo de atención al cliente, escribiendo a: informacion.chile@thomsonreuters.com o llamando al **2 2510 5000, opción 0**.

ACTIVAR SU LIBRO DIGITAL

- En las 72 horas hábiles siguientes a su compra, usted recibirá un correo electrónico de confirmación.
- En ese correo electrónico debe hacer clic en el enlace "Haga clic aquí para activar su libro electrónico". Será dirigido a la página de registro de **OnePass**.

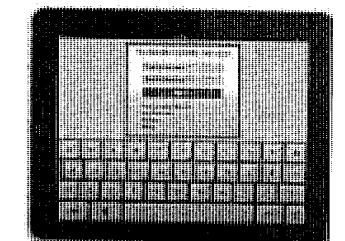
CONFIGURAR UNA CUENTA ONEPASS

- Ingresar a <http://onepass.thomsonreuters.com>
- Hacer clic en "Registrar"
- Ingresar su correo electrónico. Es muy importante que utilice la misma dirección de correo utilizada al momento de realizar su compra.
- Rellenar los datos solicitados (información personal, nombre de usuario y contraseña, pregunta de seguridad).
- Hacer clic en crear perfil.



ACCESO A SU EBOOK DESDE SU TABLET

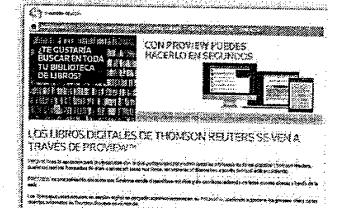
- Descargue la aplicación desde www.proview.cl
- Abra la aplicación de **Thomson Reuters ProView™** en su tablet.
- Inicie la sesión introduciendo su usuario y contraseña **OnePass**.
- El libro digital que ha adquirido está disponible para su descarga.
- Descargue el contenido haciendo clic en el ícono de la obra visualizada. Este paso sólo es requerido la primera vez que accede al libro y es necesario que su tablet esté conectada a Internet. Una vez descargado, el libro estará disponible para su lectura.



ACCESO A SU EBOOK DESDE SU COMPUTADORA

Para instalar la aplicación de escritorio:

- Descargar el archivo de instalación ingresando a www.proview.cl
- Cuando la descarga termine, ejecutar el instalador y seguir las instrucciones de instalación.
- Abrir la aplicación e ingresar su usuario y contraseña OnePass.



Para ingresar a través del navegador:

- Ir a <https://proview.thomsonreuters.com> e introducir su usuario y contraseña OnePass.
- Haga clic en el eBook que usted ha adquirido y visualice su contenido, es necesario que su computadora esté conectada a Internet.

Para más información visite www.proview.cl o comuníquese con nosotros al **2 2510 5000, opción 0**, o escríbanos a informacion.chile@thomsonreuters.com